



OBSERVATORIO DE LAS ELITES ARGENTINAS

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)

Por Manuel Becerra

Noviembre 2017

La asunción de Mauricio Macri a la presidencia de la Nación no trajo aparejada grandes novedades respecto de la conformación de su gabinete educativo. Durante la campaña ya se había anunciado que, al menos en la primera y algunas de las segundas líneas del organigrama ministerial, vendrían “importadas” de la gestión en el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No obstante, en función de las diferencias específicas que tienen la gestión administrativa del Ministerio de Educación de la Nación –al que se le agregó el área de “Deportes”¹– respecto de los ministerios de educación de las provincias y, más aún, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dispararon dudas respecto de cuáles serían las políticas públicas a implementar. Así, se hacía difícil prever qué línea seguiría la gestión del flamante ministro Esteban

¹ Decreto presidencial 13/2015 del 10 de diciembre de 2015.

Bullrich, en función de que las administraciones educativas jurisdiccionales difícilmente son trasladables a nivel nacional.²

1. Los antecedentes: estructura del sistema educativo nacional y políticas centrales de la administración kirchnerista.

Para poder comprender las políticas educativas de la Alianza Cambiemos es necesario realizar un análisis de la estructura del sistema educativo y de las políticas desplegadas en los años previos, ya que durante el kirchnerismo fue sancionada una batería de leyes educativas que permitió configurar un nuevo escenario en el sistema educativo³. Este conjunto normativo no transformó radicalmente la situación preexistente pero modificó las atribuciones del Estado nacional en materia educativa.

Las funciones del Ministerio de Educación de la Nación –y sus equivalentes en cada momento histórico– tienen, de esta manera, tres fechas que lo fueron redefiniendo a lo largo de la historia.

La primera es 1884, cuando la ley 1420 diseñó los lineamientos generales para la educación primaria en todo el país, declarándola obligatoria, graduada y gratuita. De todos modos, en términos estrictos, esta ley sólo era aplicable en los territorios nacionales, aunque el avance del Estado nacional en su proceso de fundación de escuelas normales –formadoras de maestros primarios– en las provincias –autónomas⁴– y la debilidad institucional y financiera de éstas a fines del siglo XIX y principios del XX llevó a que imprimiera su formato en todo el territorio. Durante su vigencia hasta la última década del siglo XX el Estado nacional mantuvo una centralidad que luego perdería⁵.

² Cabe realizar algunas decisiones metodológicas: en el presente informe se analizan los perfiles de los funcionarios, las políticas públicas y los actores que operan en el sistema educativo desde la asunción de Esteban Bullrich hasta el día 14 de julio de 2017 cuando fue oficializada la renuncia del ministro al cargo y su reemplazo por parte de Alejandro Finocchiaro (Decreto 508/2017, <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/166565/20170717>). Por otro lado, no se analizarán aquí las políticas universitarias de la primeragestión educativa nacional de la Alianza Cambiemos, al contar éstas con una especificidad y lógicas diferentes al resto del funcionamiento de esta agencia estatal. Una mirada sobre las mismas puede encontrarse en el capítulo 4 del informe de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación, disponible en <http://derechoseduacion.org.ar/2017/07/09/informe-hacia-donde-van-las-politicas-educativas-actuales/>.

³ Entre otras, se pueden mencionar la Ley de Educación Nacional 26.206, la Ley de Educación Técnico-Profesional 26.058, la Ley extendiendo a 180 los días de clase por año 25.864, la Ley de Financiamiento Educativo 26.075, la Ley de Educación Sexual Integral 26.150, y la Ley de Creación y Funcionamiento de Centros de Estudiantes 26.877, además de las resoluciones del Consejo Federal de Educación 84/09 y 93/09, que dieron marco general a reformas en el nivel medio.

⁴ El artículo 5º de la Constitución Nacional le da a las provincias la potestad de organizar su educación primaria.

⁵ A partir de la década de 1960 comienzan los debates, en el marco de las teorías modernizadoras, acerca de si debía mantenerse esta centralidad o reducir al Estado a un rol de asignador de subsidios a la educación privada. La última dictadura militar tomó esta última postura, que intentó ser revertida sin éxito por el alfonsinismo.

La segunda fecha significativa es la de 1993, cuando el Ministerio se convierte en un “Ministerio de Educación sin escuelas” y esta situación quedó cristalizada en la Ley Federal de Educación, luego de las transferencias de establecimientos educativos a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires⁶. El Ministerio de Educación del Estado central, a partir de 1993, había quedado prácticamente reducido a funciones evaluadoras, de cooperación internacional y a algunos pocos programas nacionales de índole asistencialista. Por otra parte, la modificación de la estructura y la duración de los niveles educativos (la primaria de 7 años pasó a ser una “Educación General Básica” de 9, y el secundario pasó a ser un “Polimodal” de 3) llevó a conflictos judiciales en los que algunas jurisdicciones se arrogaron la potestad de no aplicarla⁷.

Finalmente, la tercera fecha relevante es la de 2006, cuando fue sancionado un grupo de leyes que le dieron un nuevo perfil a las atribuciones del Estado nacional sobre el sistema educativo, a las que ya se hizo referencia. A partir de allí se crearon y reorganizaron agencias internas: se creó el Instituto Nacional de Formación Docente, se reorganizó el Instituto Nacional de Educación Técnica en el marco de la Ley de Educación Técnico-Profesional⁸, y se crearon direcciones por nivel (inicial, primario, secundario y jóvenes y adultos) y modalidad (educación rural, artística, especial, contextos de encierro, domiciliaria y hospitalaria, intercultural bilingüe) que replicaban las estructuras de los ministerios provinciales. El objetivo de esto era que las oficinas de las jurisdicciones tuvieran una referencia a nivel nacional para sus temas específicos. Asimismo, se organizó toda una estructura de programas socioeducativos a implementar en las provincias con financiamiento y personal dependiente del Ministerio de Educación de la Nación⁹.

El crecimiento de las funciones del Estado central en materia educativa a partir de 2006 le dio un nuevo perfil en relación al que había tenido durante sus épocas de mayor centralidad y durante el proceso descentralizador de la década del 90, aunque no se puede hablar de analogías con el escenario previo a la Ley Federal de Educación. De interpretarse de alguna manera, de 2006 a 2015 el Ministerio de Educación de la Nación se paró sobre las bases de un sistema educativo sobrefederalizado, pero políticamente se

⁶ Ordenadas por el decreto-ley 21.809 de 1978 y la ley 24.049 de 1991.

⁷ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Río Negro nunca aplicaron la Ley Federal, mientras que el gobierno de la provincia de Neuquén suspendió su implementación en el año 2000.

⁸ El INET es heredero del Consejo Nacional de Educación Técnica, que había sido creado en 1959, y fue fundado con el nombre actual en 1995. Sin embargo, a partir de 2006 es que adquiere una relevancia que no tenía desde la década de los 90.

⁹ Algunos de los programas creados e implementados durante el kirchnerismo y a partir de la Ley de Educación Nacional, en el marco de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, fueron los Centros de Actividades Infantiles y Juveniles (CAI y CAJ), el Parlamento Juvenil del Mercosur, Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario, Ajedrez Educativo, Ludotecas y distribución de textos escolares, obras literarias y colecciones de películas. El impacto real de estas iniciativas varió dependiendo de la “espalda” institucional y financiera que tuvieron las provincias, así como del alineamiento político con el gobierno nacional. Así, por ejemplo, prácticamente ninguno de estos programas fue implementado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde gobernaba el PRO, y tuvieron baja incidencia incluso en provincias “fuertes” como Santa Fe o Córdoba, pero sí ganaron en peso en las provincias más pobres.

buscó ampliar su cobertura por medio de otras iniciativas. No obstante, la Ley de Educación Nacional no modificó ese régimen, ni operó sobre temas sensibles como la laicidad del sistema, y marca una línea de continuidad respecto de la privatización creciente, aunque a ritmos menores.

Sobre la mencionada sobrefederalización cabe destacar, como ya se mencionó, que el Estado nacional no gestiona establecimientos educativos de forma directa: sólo los colegios dependientes de las universidades nacionales están bajo su órbita, pero se enmarcan dentro de la Ley de Educación Superior que garantiza la autonomía universitaria. Esto le permite a estas instituciones definir cuestiones relativas a la selección y disciplina de los alumnos, a los contenidos y la cursada y al régimen de trabajo y carrera docente con normas propias, por fuera de los usuales en los establecimientos dependientes de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos últimos, en líneas generales, comparten aspectos en este sentido, alineados con la Ley Federal de Educación de 1993 a 2006 y con la Ley de Educación Nacional desde entonces¹⁰.

De esta manera, desde 1993 el Ministerio de Educación de la Nación es el más “político” y menos “gestor” de todas las carteras educativas, en tanto las decisiones sobre su estructura y funciones se configuran rápidamente con la reorganización de sus agencias internas y la refuncionalización de una burocracia relativamente reducida –en tanto no cuenta con un cuerpo de docentes, directivos ni supervisores–, de acuerdo a la línea política que tenga el gobierno de turno¹¹. Aunque esto también podría aplicarse a la gestión cotidiana de las escuelas (infraestructura, salarios, regímenes de clasificación y disciplina docentes, inscripciones y pases de alumnos, etc.), las normativas en este sentido son mucho más rígidas (leyes educativas provinciales, estatutos docentes, reglamentos escolares, resoluciones ministeriales jurisdiccionales) que a nivel nacional. Dicho de otro modo: la gestión escolar implica atender urgencias y emergencias administrativas constantemente, que relegan a un segundo plano los aspectos más político-pedagógicos de los procesos educativos. Por el contrario, entonces, el Ministerio de Educación de la Nación, desprovisto de esta carga, puede –si así lo deciden sus titulares– dedicar sus recursos a diagramar otro tipo de intervenciones sobre las escuelas. No obstante, y como se señalará, esas escuelas, esos alumnos, esos docentes y esos directivos sobre los que el Estado nacional buscaría intervenir siguen estando bajo la órbita de las provincias, lo cual implica instancias de negociación entre los diferentes niveles de administración para implementar un programa nacional. En palabras de un ministro de educación provincial: “somos nosotros los que le abrimos las escuelas y guiamos a los docentes de acuerdo a lo negociado con el Estado nacional”.

¹⁰ Por ejemplo, la prohibición de tomar exámenes de ingreso al nivel medio, organizar el sistema de selección y ascenso docente en base a listados por puntaje. A partir de este punto, la descripción que se realiza se enmarca en lo normado por la Ley de Educación Nacional, de manera que es aplicable sólo desde el año 2006.

¹¹ Esto quedó claro con las descriptas acciones del kirchnerismo pero también, como se verá, en las políticas de la Alianza Cambiemos sobre esa misma estructura.

El Ministerio de Educación de la Nación tampoco define, de manera directa, los contenidos básicos que deben enseñarse en los diferentes niveles educativos. Esta función está reservada al Consejo Federal de Educación –que reúne al titular nacional con los ministros de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–, espacio en el que se buscan consensuar estos aspectos. Para el nivel superior no universitario –compuesto fundamentalmente por institutos de formación docente dependientes de las jurisdicciones– el Consejo Federal actúa por medio del Instituto Nacional de Formación Docente, que tiene como función pensar políticas específicas para el nivel¹².

Este era el escenario del Ministerio de Educación de la Nación y las políticas educativas del Estado nacional para diciembre de 2015, cuando la Alianza Cambiemos asumió la titularidad del Poder Ejecutivo Nacional. Su conformación, sus principales políticas y los actores relevantes de su gestión desde entonces serán abordadas a continuación.

2. Los nuevos funcionarios: perfil sociológico del gabinete inicial del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación

El gabinete educativo nacional que asumió en diciembre de 2015 tiene a sus primeras y segundas líneas directamente “transplantadas” del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esteban Bullrich fue el tercer Ministro de Educación de esa jurisdicción del PRO, luego de Mariano Narodowski y Abel Posse. Al mismo tiempo, fue quien mayor tiempo ocupó el cargo bajo esa gestión: de 2010 a 2015. Los cargos del nuevo organigrama ministerial (13) fueron ocupados mayoritariamente por hombres (7 sobre 4 mujeres) con un promedio etario de 48 años, de los cuales solamente dos casos se alejan de la media por más de 10 años (39 y 66 años). A pesar del predominio masculino, si se lo compara con el resto de las carteras ministeriales del gabinete inicial de Macri, se trata de uno de los ministerios con mayor equidad de género.¹³

Cuadro 1: Funcionarios que integraron el gabinete inicial de Esteban Bullrich en el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación

Unidad	Cargo	Nombre
Ministro	Ministro	Lic. Esteban José BULLRICH
Secretarías	Jefe de Asesores de Gabinete	Dr. Diego Sebastián MARIAS
	Secretariade Evaluación Educativa	Prof. Elena Mariana DURO
	Secretaria de Innovación y Calidad Educativa	Sra. María de las Mercedes MIGUEL

¹² Artículos 71 a 78 de la Ley de Educación Nacional.

¹³ Sobre el perfil de género en el gabinete inicial de Macri, consultar el Informe N° 1 del Observatorio de las Élités Argentinas del IDAES-UNSAM disponible en <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>



	Secretario de Gestión Educativa	Lic. Maximiliano GULMANELLI BARBIERO
	Secretario de Políticas Universitarias	Dr. Albor Ángel CANTARD
	Secretario de Deporte, Educación Física y Recreación	Sr. Carlos Javier MAC ALLISTER
Subsecretarías	Subsecretario de Coordinación Administrativa	Sr. Felix LACROZE
	Subsecretaria de Enlace y Cooperación Interseccional e Institucional	Prof. Ana María RAVAGLIA
	Subsecretario de Gestión y Políticas Socioeducativas	Prof. Marcelo Fabián CUGLIANDOLO
	Subsecretaria de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias	Mg. Danya Verónica TAVELA
	Subsecretario de Deporte y Alto Rendimiento Deportivo	Lic. Orlando Oscar MOCCAGATTA
	Subsecretario de Educación Física, Recreación e Infraestructura	Sr. Luis Humberto MESONES

Fuente: Base de datos del Observatorio de las Elites Argentinas reconstruida a partir del Boletín Oficial de la Nación

El perfil educativo de los funcionarios es bastante heterogéneo. En su mayoría son portadores de estudios superiores (8) y particularmente universitarios (6), divididos en forma equitativa entre instituciones públicas (5) y privadas (4)¹⁴. Generalmente, los estudios superiores se extienden hasta el nivel de posgrado (7), en el cual se incrementa la presencia de instituciones privadas (5).

En cuanto al perfil académico, la mayoría de los funcionarios eligió carreras de grado ligadas a la educación o el deporte (6), en tanto que los restantes se dividen en abogados (2), contador (1) y sistemas (1). En los posgrados, la tendencia es un perfeccionamiento de la misma área de conocimiento elegida para el grado, de tal forma que mayoritariamente se orientan hacia la gestión educativa (4).

El análisis de la trayectoria laboral ofrece un panorama complejo. Por un lado, la gran mayoría de los funcionarios (12) se desempeñó en el ámbito educativo del sector público, en tanto que solamente uno presenta una experiencia exclusiva en el sector privado (MacAllister). Entre aquellos, unas pocas trayectorias se desarrollaron exclusivamente dentro del sistema universitario nacional (Albor Cantard, Tavela) y otros ejercen la docencia (4), aunque la mayoría muestra experiencia en cargos

¹⁴El caso del funcionario Moccagatta muestra una formación de grado en instituciones privadas y públicas.

ejecutivos de alto rango en el Ministerio de Educación del GCBA (8)¹⁵. Adicionalmente, muchos funcionarios tuvieron un pasaje por el sector empresarial (9), sea como gerentes o dueños de emprendimientos varios.

Ahora bien, analizar las trayectorias laborales previas de estos funcionarios requiere algunas consideraciones previas. La primera es la relativa a la estructura del sistema educativo argentino, en el que los sectores estatal y privado forman parte del mismo sistema regulado por el Estado. Pero a diferencia de otras áreas –como por ejemplo Energía o Transporte– el Estado no opera por medio de empresas públicas que compiten con privadas en condiciones de relativa igualdad y con estructuras similares. Esto quiere decir, por caso, que la movilidad de los trabajadores entre ambos sectores de gestión es altísima: un porcentaje no menor de los docentes tienen cargos en escuelas públicas y privadas simultáneamente. Adicionalmente el promedio nacional, en 2010, era de un 74,3% de la matrícula –los alumnos inscriptos– nucleada en los establecimientos de gestión estatal y un 25,7% en los establecimientos de gestión privada¹⁶. De esta manera, casi tres cuartos de los alumnos asisten a establecimientos de gestión estatal.

Esta estructura lleva a la segunda de las consideraciones: no existen en el sistema educativo figuras análogas a la de los CEO que actualmente ocupan cargos de jerarquía en la administración pública generando potenciales conflictos de intereses. Los supervisores, docentes y directivos de las escuelas públicas son empleados estatales –de las provincias y municipios–, mientras que los supervisores, docentes y directivos de las escuelas de gestión privada reciben, muchas veces, subsidios estatales que contribuyen al pago de sus salarios y otras son directamente, también, empleados estatales que tienen como tarea regular la educación de gestión privada. Tampoco existen, en nuestro país, empresas educativas a gran escala que pudieran conformar una suerte de “oligopolio educativo” como sí ocurre en otras áreas de la administración. Las escuelas privadas, en su mayoría, son sin fines de lucro, de manera que no hay muchos indicios que puedan hablar de un mercado: se trata más bien de un sector de servicios regulado y administrado por el Estado, con un porcentaje de gestión parcialmente privada. La propiedad de las escuelas privadas está repartida en un porcentaje manejado por la Iglesia Católica, otras religiones organizadas institucionalmente, y luego pequeñas empresas particulares¹⁷.

Sintéticamente: es raro encontrar “gerentes” del tipo “clásico” en el ambiente de la gestión educativa. Lo más cercano a un problema de conflictos de intereses podría llegar

¹⁵ Hablamos de Secretarías, Subsecretarías, Direcciones/Coordinaciones o Jefaturas. Un caso adicional es la funcionaria Miguel, quien ejerció un cargo directivo en el Ministerio de Educación de PBA.

¹⁶ Datos del Ministerio de Educación de la Nación. Hay un informe sobre el crecimiento de la matrícula privada con estos datos sistematizados, en <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/109841/educa11.pdf>.

¹⁷ A pesar de este panorama, la normativa que regula ambos subsistemas tiende a favorecer la migración de la matrícula de las escuelas de gestión estatal a las privadas, como se analiza en este artículo para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <https://fuelapluma.com/2016/12/04/por-que-se-privatiza-la-educacion-en-argentina-algunas-hipotesis/>.

a ser, en todo caso, la cooptación del Ministerio de Educación de la Nación por cuadros de la Iglesia Católica¹⁸. Sin embargo, y aunque sí hay presencia de funcionarios vinculados a la curia en el gabinete educativo de la Alianza Cambiemos, esto no parece ser un indicador de un Ministerio completamente al servicio de los intereses eclesiásticos. En el apartado 4 se especificará cuáles son los actores de las actuales políticas educativas y el rol que juegan.

En cuanto a sus trayectorias de participación social y/o política, el equipo ministerial inicial de Esteban Bullrich posee una amplia variedad de conexiones sociales y civiles, no necesariamente relacionadas con la educación. Algunos funcionarios se encuentran ligados estrechamente a la religión católica (Bullrich, Gulmanelli), a través de fundaciones, ONG y otras instituciones (Fundación Fragua, Opus Dei, Fundación Felices los Niños, Red Luján). En otros casos (Bullrich, Miguel) las conexiones incluyen asociaciones civiles con un marcado perfil liberal (Grupo Estela, Grupo Sophia, Fundación Carta Política). En esta misma categoría podemos incluir a las organizaciones de mismo cuño pero con carácter internacional (UNESCO, UNICEF), de donde provienen varios funcionarios (Duro, Cugliandolo, Miguel). También es frecuente la participación de los funcionarios en organizaciones, sindicatos y colegios ligados al ejercicio profesional.

En cuanto a la trayectoria política, la información disponible es limitada (5). Los casos relevados pertenecen a la UCR (Tavela, Cantard) y el PRO (Bullrich, MacAllister, Miguel): varios de ellos provienen o tributan a espacios diferentes¹⁹. En ese sentido, parece responder a la conformación del frente de conducción Cambiemos. En cuanto a su posición dentro del Ministerio, con excepción de su máximo titular (Bullrich, PRO), la distribución jerárquica no parece responder a la filiación partidaria de los funcionarios.

En resumen, el gabinete inicial del Ministerio de Educación y Deportes está altamente capacitado y con experiencia en gestión educativa tanto pública (GCBA) como en el sector de las ONG, mantiene una amplia y heterogénea red de sociabilidad en la que se sobresalen las organizaciones católicas y una división partidaria relativamente equilibrada entre los dos partidos principales de la coalición Cambiemos (el PRO y la UCR).

2.1.El Ministro

Esteban José Bullrich Ocampo –tal es su nombre completo– nació el 26 de mayo de 1969, y realizó sus estudios secundarios en el St. Leonard's College, un exclusivo

¹⁸ Como sucedió durante la última dictadura militar.

¹⁹ MacAllister proviene de Propuesta Federal (La Pampa), Tavela responde a Progresistas (Margarita Stolbizer), Bullrich proviene del extinto partido Recrear (L. Murphy) y Miguel fue asesora de Francisco de Narváez.

colegio privado de la localidad de Vicente López (Provincia de Buenos Aires). Su origen familiar y su escolarización dan cuenta de una extracción arraigada en las familias *patricias* argentinas que forjaron su fortuna a partir de la actividad terrateniente del modelo agroexportador²⁰. Posteriormente cursó estudios de grado en la Licenciatura en Sistemas de la Universidad Centro de Altos Estudios en Ciencias Exactas (CAECE), de donde egresó en 1992. Entre 1994 y 1996 realizó una Maestría en Administración de Empresas (MBA por sus siglas en inglés) en la Kellogg School of Management de la Northwestern University, en los Estados Unidos. Al finalizar sus estudios allí, según indican varias biografías resumidas de las fundaciones en las que participa, enseñó matemáticas en orfanatos de Nicaragua a través de la Fundación Padre Fabretto, una ONG educativa²¹ que opera en aquel país y tiene también sedes en España y los Estados Unidos. Se trata de la única experiencia vinculada al trabajo docente en el currículum vitae del Ministro de Educación y Deportes.

En 1998, ya de vuelta en Argentina, se desempeñó como director comercial de la empresa de producción y exportación de cítricos San Miguel SA, que había cambiado su directorio en 1996. Comenzaría a invertir en este rubro en 2003, fundando la empresa Fruitful Thinking SA., de la que actualmente posee la mitad de las acciones²². Ya en 2001 había ingresado en el ambiente de la política como asesor parlamentario de Hugo Martini (quien había sido directivo de Repsol-YPF entre 1995 y 2002)²³. Eso lo vincularía, en momentos de fuertes turbulencias políticas, económicas y sociales de la Argentina, con el partido Recrear, fundado por Ricardo López Murphy. Por este espacio fue elegido diputado nacional en 2005 y, en tanto Recrear terminaría convergiendo en el PRO –compartiendo con éste la matriz empresarial de sus cuadros políticos–, Bullrich fue convocado por Mauricio Macri en 2007, al ganar las elecciones para Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En 2006 le había sido otorgada una Beca Eisenhower en la que el Licenciado en Sistemas, según el portal de G-25²⁴, “profundizó sus conocimientos en políticas públicas educativas”²⁵.

²⁰ Este modelo de acumulación capitalista, vigente en Argentina entre 1880 y 1930, tuvo su eje en la exportación de carnes y cereales al mercado británico.

²¹ Como se explicará en otro apartado, estas ONG se nutren de aportes de gobiernos y empresas privadas con fines de lucro que realizan donaciones. Esta estrategia se denomina en los ámbitos corporativos como “Responsabilidad Social Empresaria” y le significa a las empresas desgravaciones de impuestos y cierto “aire de pureza” al estar vinculadas a actividades socialmente comprometidas. En el caso de la Fundación Padre Fabretto, según su página web, se pueden encontrar entre sus “socios” a varios gobiernos comunales de España, fundaciones y ministerios estadounidenses y empresas transnacionales como Cargill, Procter & Gamble, Accenture, DHL, Coca-Cola o el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).

²² El presidente actual de la empresa, Francisco Caimiri, fue nombrado al frente de la Coordinación Operativa de la Unidad Ministro, gracias a una excepción por no reunir los requisitos mínimos para el cargo. Más información en https://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/69591/bullrich-hizo-una-excepcion-legal-para-nombrar-en-educacion-al-ceo-de-su-empresa?fb_comment_id=1560440014030240_1562655173808724#f33915781331b18.

²³ Martini se desempeña actualmente como Director de Relaciones Institucionales del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, pero su trayectoria no será analizada en este informe.

²⁴ G-25 es una fundación que se describe como “‘puente’ entre el ámbito privado y el público”, según su portal. Su Consejo de Administración está integrado completamente por actuales funcionarios del

Desde diciembre de 2007 hasta junio de 2008, entonces, ostentó el cargo de Ministro de Desarrollo Social de esta jurisdicción, en reemplazo de María Eugenia Vidal quien hacía uso de su licencia por embarazo y maternidad. Luego Bullrich retomaría su actividad parlamentaria hasta enero de 2010 cuando, luego de la renuncia de Mariano Narodowski en medio de un caso de espionaje y un breve y polémico interregno de Abel Posse, Macri lo designa Ministro de Educación de la CABA. Desde ese cargo, su mayor “éxito” consistió en evitar los paros docentes por razones salariales, gracias a una estrategia de negociación con los sindicatos docentes mayoritarios del distrito: la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) y la Unión de Docentes Argentinos (UDA). Ante su falta de experiencia para la gestión de un Ministerio de Educación –como se detalló, no hay antecedentes formativos ni académicos que lo acerquen de forma directa a estas tareas–estos asuntos fueron llevados adelante entre el Ministro y su Subsecretario de Políticas Educativas y Carrera Docente, Alejandro Finocchiaro, quien sí contaba con cierta experiencia en el ámbito de la educación²⁶.

Por otra parte, Esteban Bullrich tiene vínculos reconocidos con algunos sectores conservadores de la Iglesia Católica²⁷ como la Orden de los Legionarios de Cristo²⁸, aunque no hay indicios de que posea una pertenencia activa dentro de él. La fuerte cercanía del Ministro con estos sectores de la curia se evidencia en algunas circunstancias en las que el Ministro se expresa sobre cuestiones que no forman parte de la agenda educativa ni las demandas sociales al sistema²⁹. El Ministro forma parte también de la Fundación Carta Política que se presenta, según su página web, como “un espacio de ideas, discusión y capacitación sobre temas de interés público, nacionales e internacionales, dirigido principalmente a los ciudadanos involucrados en lo público, a

gobierno nacional y de la CABA, entre ellos Esteban Bullrich (<http://www.g-25.org/consejo-de-administracion>), y no parece haber tenido más actividad como espacio desde diciembre de 2015.

²⁵ Este sería el segundo antecedente formativo que lo vincula con el ámbito de la educación. Sin embargo, el portal de la Eisenwoher Fellowship relata que durante su beca Bullrich “estuvo interesado en conocer educadores y cuadros técnicos educativos, con especial interés en la educación temprana y el aprendizaje a distancia. También planeó establecer relaciones con personas involucradas en las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos”. No parece haber más información sobre esta actividad.

²⁶ Finocchiaro es abogado, pero cursó la Maestría en Educación en la Universidad de San Andrés y un Doctorado en Historia en la Universidad del Salvador. Antes de ser funcionario del GCBA, había desempeñado cargos de gestión en la Universidad de La Matanza (2003-2008) y docentes en la UBA, la Universidad de La Matanza y la UCES. En diciembre de 2015 María Eugenia Vidal lo designó Director General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires –puesto análogo al de Ministro de Educación– (la Provincia de Buenos Aires fue otro de los destinos del gabinete educativo del PRO en CABA de 2007 a 2015), cargo que mantuvo hasta su jura como Ministro de Educación de la Nación en reemplazo de Bullrich, el 17 de julio de 2017.

²⁷ No es el único miembro del plantel educativo de Cambiemos con este tipo de vínculos.

²⁸ Esta facción dentro de la Iglesia Católica nuclea a sectores de alto poder adquisitivo, pero sin la capacidad de lobby político que tiene, por ejemplo, el Opus Dei. El Ministro envía a sus hijos a una escuela de esta congregación –la Oakhill School–, que fue favorecida por una transferencia de tierras destinadas a zonas parquizadas durante el macrismo. Por otro lado, la Orden de los Legionarios de Cristo fue intervenida por el Vaticano en 2010 entre acusaciones de pedofilia.

²⁹ Durante 2017 tuvo reiteradas manifestaciones sobre temas sensibles para la Iglesia Católica, como cuando compartió en sus redes sociales un mensaje positivo en relación al Día del Niño por Nacer –una fecha clave para las organizaciones que hacen lobby contra la legalización del aborto– o cuando realizó declaraciones ambiguas sobre la necesidad de imponer una enseñanza religiosa en nuestro país.

los jóvenes y a la opinión pública”. A pesar de que se define como “independiente de cualquier actividad política partidaria”, sus artículos son escritos por funcionarios del. e intelectuales cercanos al, actual gobierno nacional, que incluso figuran como miembros del *staff*. Su director es el ya mencionado Hugo Martini, con quien Bullrich dio sus primeros pasos en la política. El Ministro también es un activo miembro del Grupo ESTELA (Estudios Estratégicos Latinoamericanos), fundada por Carlos Regazzoni³⁰ y asociado al estudio de asuntos geopolíticos internacionales, con un claro alineamiento con las posturas de los Estados Unidos en relación a los procesos políticos latinoamericanos.

En síntesis, la trayectoria de Esteban Bullrich muestra la realización de estudios secundarios, de grado y de posgrado realizados en instituciones privadas de Argentina y Estados Unidos, sin vinculación alguna con el campo educativo. Asimismo, se observa una marcada cercanía con los ámbitos corporativos en su recorrido profesional y político, y poca experiencia en el terreno y académica sobre temas vinculados a la educación, sin que se haya podido establecer si produjo informes académicos durante su Beca Eisenhower. Se observa además una cercanía con algunos de los sectores más conservadores de la Iglesia Católica, así como cierta afinidad con los intereses del Departamento de Estado de los Estados Unidos en la región. Con esa base fue designado Ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires centrando sus políticas en la no conflictividad con los sindicatos docentes, en función de lo cual Mauricio Macri lo eligió para ocupar el cargo principal de calle Pizzurno.

2.2.El Secretario de Gestión Educativa

Virtual segundo del Ministro, Maximiliano Gulmanelli Barbiero, nacido en 1972, ocupa el cargo de referencia. Al igual que Bullrich, su trayectoria en los cargos públicos está ligada a la gestión educativa en el Ministerio de Educación porteño durante la gestión de Mauricio Macri. El recorrido profesional de Gulmanelli está estrechamente ligado a los círculos conservadores de la comunidad católica porteña, incluso desde su formación superior.

Luego de una escolaridad secundaria accidentada³¹ Gulmanelli terminó el nivel medio en 1990 en el Colegio Nacional N° 2 “Domingo Faustino Sarmiento” del barrio porteño de Recoleta, cuya población se componía en esa época de repitentes y expulsados de los colegios privados de la zona. Luego de un paso por la carrera de derecho, egresó con el

³⁰ Regazzoni ocupó diferentes cargos durante la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno en CABA, en muchos casos en estrecha colaboración con Esteban Bullrich. También vinculado al Opus Dei, fue designado en diciembre de 2015 como titular del PAMI, de donde fue desplazado en marzo de 2017.

³¹ Realizó los primeros tres años en el Instituto Los Molinos (privado de la localidad de Munro, provincia de Buenos Aires), para luego realizar parte de 4° año en el Instituto de La Salle de la Ciudad de Buenos Aires y rendir algunas materias pendientes en el Colegio Nacional Superior “Dr. Luir Rafael Mac Kay” (Rosario del Tala, Entre Ríos).

título de Profesor en Filosofía y Ciencias de la Educación del CONSUDEC³². Posteriormente se graduó de Licenciado en Ciencias de la Educación en la Universidad Católica de Santiago del Estero.

Gulmanelli tuvo un paso por cargos directivos de instituciones educativas privadas católicas como el Instituto Ceferino Namuncurá, el Instituto Parroquial Madre de los Inmigrantes, el Instituto Parroquial Nuestra Señora de las Nieves y el Colegio San Antonio, además de ser secretario del Departamento de Escuelas Parroquiales del Arzobispado de Buenos Aires.

Hizo su ingreso a la política de la mano de Santiago de Estrada³³, siendo su asesor entre 2004 y 2008 cuando éste ocupó una banca legislativa por el partido Juntos por Buenos Aires, que luego confluiría en el armado del PRO. Entre 2008 y 2009, ya dentro del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se desempeñó como Jefe de Despacho de la Vicejefatura de Gobierno. En 2010 ingresó ya al Ministerio de Educación porteño, primero como titular de la Unidad de Apoyo a la Comunidad Educativa (hasta 2011), luego como Director General de Educación de Gestión Estatal (entre 2012 y 2014)³⁴ y finalmente como Subsecretario de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica, que es un cargo equivalente al de viceministro. Abandonó la gestión porteña en diciembre de 2015 para pasar al gabinete nacional.

Dentro del ámbito social, Gulmanelli mantiene una labor como divulgador de la Iglesia Católica en los medios de comunicación: condujo el programa “Siempre hay más” en Canal 21 del Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires, entre 2007 y 2010, y desde ese año conduce “Entre el Cielo y la Tierra” junto al Padre Guillermo Marcó, por Radio Rivadavia. Formó parte de “Red Luján”, un nucleamiento de políticos católicos que buscaba organizar propuestas que articularan a la Iglesia con las políticas públicas. Sin embargo, uno de sus antecedentes más resonantes es el de haber sido Coordinador General de Hogares de la Fundación “Felices los Niños”, cuyo titular era el Padre Julio César Grassi, condenado a 15 años de prisión por abuso sexual infantil y corrupción de menores³⁵.

Maximiliano Gulmanelli, si bien tiene un recorrido por instituciones educativas y benéficas, lo hizo enmarcado dentro de la estructura de la Iglesia Católica, el principal

³² El Consejo Superior de Educación Católica, en la Ciudad de Buenos Aires, es uno de los principales institutos de formación docente de la comunidad católica local.

³³ De fuertes vínculos con la jerarquía católica, de Estrada ocupó cargos en las dictaduras de Juan Carlos Onganía (subsecretario de Seguridad Social) y durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, como interventor del PAMI. Sin embargo, también ocupó cargos durante el alfonsinismo – embajador en el Vaticano– y luego durante el menemismo en diversos cargos vinculados a la Seguridad Social. Fue designado como Secretario de Culto a partir del 10 de diciembre de 2015.

³⁴ En 2012 fue protagonista de un conflicto en torno a la disposición de micros escolares para chicos de la Villa 31: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-189933-2012-03-19.html>

³⁵ Hay declaraciones a la prensa del propio Gulmanelli lamentando los efectos causados, en la Fundación Felices los Niños”, por las denuncias al Padre Grassi: <http://www.lanacion.com.ar/513203-sempobrecio-la-dieta-de-los-chicos-de-felices-los-ninos>

receptor de subsidios estatales a la educación privada. Sin trayectoria en la educación pública y con sólidos vínculos con la principal empresa educativa de la Argentina, dirigió la educación de gestión estatal de la Ciudad de Buenos Aires. Comparte con Esteban Bullrich las relaciones con la jerarquía eclesiástica, aunque Gulmanelli parece estar mucho más involucrado con los principales cuadros que articulan a la Iglesia con el Estado.

2.3. La Secretaria de Innovación y Calidad Educativa

El cargo funciona, como el del Secretario de Gestión Educativa, como una suerte de “viceministerio”. La trayectoria educativa de María de las Mercedes Miguel, nacida en 1972, revela que se presenta como “Técnica en Informática Educativa”, probablemente un título intermedio de la Licenciatura en el mismo campo que Miguel cursaba en la Universidad Nacional de Lanús. También aparecen referencias a que es “candidata a máster en Política Pública Educativa en la Universidad Torcuato Di Tella”, aunque no hay registros de que haya finalizado ese posgrado³⁶. Miguel afirma haber invertido en “una capacitación en Costa Rica para conocer el Programa de Informática Educativa con el que hace 15 [sic] están trabajando en las escuelas públicas de allí”³⁷.

Los antecedentes laborales de Miguel la sitúan con trayectoria en el campo de la informática educativa: trabajó durante tres años en la empresa de software educativo Edunexo³⁸, realizando capacitaciones y ofreciendo sus productos. Allí se desempeñó como consultora educativa y como coordinadora del departamento comercial. Dentro de la Fundación Grupo Sophia³⁹ coordinó el Área de Educación a principios entre los años 2000 y 2001, aplicando a un programa de la Organización de Estados Americanos respecto del campo de las nuevas tecnologías en educación. Menciona, también, haber ocupado cargos en la Dirección Provincial de Información y Planificación trabajando en el impacto del uso de las TIC en la gestión educativa, asesoramiento que también realizó para el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También afirma haber formado parte del equipo de trabajo del Proyecto Evaluación de los Sistemas Educativos de Latinoamérica de la UNESCO⁴⁰.

³⁶ Por otro lado, no existe la calidad de “candidata” a esa instancia: se puede ser cursante de seminarios, o en proceso de elaboración de una tesis, o haber finalizado ese trayecto.

³⁷ Este fragmento está extraído de una presentación que Miguel hace para, aparentemente, presentarse como candidata a un programa de la Organización de Estados Americanos y está disponible en www.oas.org/udse/enlaces/enl_indi_miguel.doc.

³⁸ El fundador de esta empresa es Gabriel Sánchez Zinny, cuya trayectoria se analizará más adelante.

³⁹ También fundada por Horacio Rodríguez Larreta, esta fundación nucleó durante la segunda mitad de la década de 1990 y principios de los 2000 a muchos futuros funcionarios del macrismo. Entre sus fuentes de financiamiento figuran empresas como Arcor, Citibank, Roemmers, Ledesma, Loma Negra, Techint y nucleamientos corporativos como AEA.

⁴⁰ Estos antecedentes figuran en una presentación que hizo como oradora en el marco del Congreso de Educación “Enseñando en entornos digitales” que organizó el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2010. Sin embargo, no se encontraron registros de esta participación. La presentación está disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/ed/oradores.php?menu_id=32910

En 2006 Miguel ingresa al mundo de la política como asesora en Política Educativa del diputado nacional Francisco de Narváez, de 2006 a 2009. Simultáneamente también asesoró, dentro del Equipo Técnico de Educación, a Esteban Bullrich mientras éste fue diputado nacional (2006). Entre 2010 y 2015 fue Directora General de Planeamiento Educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo la gestión educativa de Bullrich, para finalmente ser convocada al gabinete nacional tras el triunfo de la Alianza Cambiemos.

El perfil de María de las Mercedes Miguel la ubica dentro de uno de los *think tanks* del macrismo –la Fundación Grupo Sophia–, y con cierta trayectoria en ámbitos de consultoría educativa. En estos casos se observa un predominio de participaciones vinculadas a la articulación entre las TIC y la educación. Aunque se presenta con un recorrido relativamente sólido en esos ámbitos, su tránsito académico no parece demasiado claro. De hecho, ella misma ha afirmado, en el reporte que presentó a la OEA, que “la mejor formación es la actividad”.

2.4. La Secretaria de Evaluación Educativa

Por su formación y trayectoria, Elena Mariana Duro, nacida en 1962, es uno de los cuadros técnico-educativos más sólidos del gabinete de la Alianza Cambiemos. Duro se graduó en 1986 como Profesora en Ciencias de la Educación en la Universidad Nacional de La Plata, y obtuvo un posgrado en Metodología de Investigación en la Universidad Torcuato Di Tella en 1992. Finalmente, como inicio de una extensa trayectoria en los organismos internacionales vinculados con el área educativa, se especializó en Políticas Educativas en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO⁴¹, en 1998.

Ejerció como docente universitaria en carreras de grado y posgrado en la Universidad Nacional de La Plata en materias como Psicología Educativa, Didáctica y Planificación y Psicología del Aprendizaje e Investigación⁴².

Su experiencia profesional comenzó a poco tiempo de obtener su título terciario, en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires en 1986. En 1995 pasó a desempeñarse, en esa agencia, como Directora Provincial de Planeamiento, hasta 1999. A partir del año 2000 y hasta 2016 cumplió diversas funciones en UNICEF Argentina. Allí fue responsable de diferentes programas relacionados con Educación, Desarrollo Infantil, Adolescencia, Pueblos Indígenas, Políticas Públicas de Inclusión y Equidad y Erradicación del Trabajo Infantil. Desde allí produjo diversos artículos sobre estas temáticas, además de coordinar publicaciones junto con el Ministerio de

⁴¹ El IIPE es un poderoso *think tank* educativo que se ha mantenido vinculado al Ministerio de Educación de la Nación desde la década de los 90 hasta el presente, como se analizará en el apartado 4.

⁴² Esta última en el Instituto de Investigaciones Educativas dentro de la UNLP.

Educación de la Nación. Entre las publicaciones hay varias relacionadas con evaluación educativa⁴³.

El perfil de Elena Duro como segunda línea ministerial de Esteban Bullrich se diferencia de los analizados hasta aquí. Los anteriores han compartido un recorrido político con el Ministro, estando vinculados a la gestión educativa porteña y al PRO desde sus inicios. La Secretaría de Evaluación Educativa muestra una trayectoria más vinculada a uno de los actores relevantes de la educación desde la década del 90 hasta el presente: los organismos internacionales (en este caso, UNICEF). Dada ausencia de cuadros técnicos sólidos en las primeras líneas del gabinete educativo de la Alianza Cambiemos, cabe hipotetizar que la presencia de Elena Duro –quien no sólo no tenía un vínculo político previo con el resto sino que además colaboró en diferentes instancias con la gestión kirchnerista desde UNICEF– obedece al interés específico que la Secretaría de Evaluación Educativa.

Una de las pocas políticas públicas en sentido positivo –como se analizará en el apartado 3–, y que fue anunciada durante la campaña electoral de 2015, consiste en llevar adelante operativos de evaluación. Estos, en líneas generales, aparecen ante la opinión pública como “resistidos” por los principales nucleamientos sindicales docentes⁴⁴. El discurso de Bullrich al respecto relaciona la evaluación educativa como condición de posibilidad de diseñar políticas públicas que tiendan a mejorar la calidad⁴⁵. De esta manera, y dotando a la Secretaría de Evaluación Educativa de una importancia estratégica dentro de las políticas educativas del macrismo, tiene sentido que allí fuera designada una persona de una trayectoria sólida conocida en el campo, a diferencia del resto de los cargos políticos.

2.5.El Secretario de Políticas Universitarias

Albor Ángel Cantard nació en 1961 y es abogado por la Universidad Nacional del Litoral, de la que egresó en 1992. Realizó estudios de posgrado en la misma institución, obteniendo el título de Especialista en Derecho Laboral en 1995. Dentro de este campo de estudios publicó diversos trabajos y dirigió proyectos de investigación en la UNL.

Su trayectoria laboral comienza a principios de la década de 1990 en estudios jurídicos y como apoderado de empresas y sindicatos. Se mantuvo vinculado a la gestión de la

⁴³ Algunas están disponibles on line, como <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=432&path%5B%5D=466> o http://www.ceadel.org.ar/IACEunicef/Archivos/Ponencia_EDuro_IVConf_ReLAC_Lima.pdf.

⁴⁴ En rigor los sindicatos docentes suelen tener posturas a favor de una evaluación del sistema educativo bajo determinadas condiciones, como no atar la evaluación docente al salario, o participar como gremio en la confección de los operativos.

⁴⁵ Durante el kirchnerismo, no obstante, se realizaron varios operativos de evaluación: las pruebas PISA (2003, 2006, 2009 y 2015), las pruebas SERCE (2006) y TERCE (2013) –organizadas por la UNESCO– o los Operativos Nacionales de Evaluación (2007, 2010, 2013), entre otros realizados a nivel jurisdiccional.

Universidad Nacional del Litoral desde que en 1996 fue designado Presidente del Consejo de Administración de la Obra Social de esa universidad. A partir del año 2000 ocupó el cargo de Secretario de Posgrado y Servicios a Terceros de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL. Al mismo tiempo ocupó diversos cargos docentes y fue elegido Decano de la mencionada facultad, hasta que en 2007 asumió como rector de la universidad para completar el período del radical Mario Barletta, quien había sido electo intendente de la ciudad de Santa Fe. A partir de su rectorado ocupó cargos jerárquicos en el Consejo Interuniversitario Nacional, del que fue nombrado presidente en 2011. En 2012 fue designado, además, miembro del Consejo de Administración del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, hasta 2015.

La trayectoria de Cantard dentro de la Universidad Nacional del Litoral hasta ser presidente del Consejo Interuniversitario Nacional está estrechamente ligada a su pertenencia a la UCR. Desde la recuperación de la democracia en 1983 el radicalismo tiene en las universidades nacionales uno de sus espacios políticos privilegiados, en el que opera a través de la agrupación Franja Morada. De esta manera, en el ambiente universitario la UCR es un actor político central, y en muchos casos la condición de posibilidad de ascensos, designaciones y gestión en los consejos superiores. La designación de Albor Cantard como Secretario de Políticas Universitarias es la expresión concreta de la coalición política Cambiemos en el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Es el único funcionario de trayectoria en la UCR que ocupa un espacio “natural” para el partido como es la política universitaria.

No obstante esto, su designación fue en un principio producto de una fuerte presión que la UCR ejerció sobre el PRO al hacerse pública la intención, de parte de Esteban Bullrich, de nombrar al productor de TV Juan Cruz Ávila para ese cargo. Ávila, de nula experiencia en el campo educativo en general –y universitario en particular– es amigo de Bullrich, y nombrarlo como Secretario de Políticas Universitarias habría dejado a la UCR sin representación en el gabinete educativo⁴⁶, área sobre la que siempre ha gravitado. La presión ejercida dio sus frutos y Cantard se convirtió en la presencia radical que garantiza junto con Danya Tavela, que la cartera a cargo de Esteban Bullrich no sea un armado íntegramente del PRO.

Cantard renunció al cargo el mismo día que Esteban Bullrich (14 de julio de 2017), para encarar la campaña electoral. Lo reemplazó Danya Tavela, cuya trayectoria se analizará más adelante.

⁴⁶ Finalmente Juan Cruz Ávila fue nombrado, en noviembre de 2016 –a través de la decisión administrativa 1322/2016–, como coordinador de Hospitales Universitarios, a pocos días de la firma de un convenio sobre la demolición y construcción de un nuevo Hospital de Clínicas (perteneciente a la UBA). Ávila es psicólogo por la Universidad de Belgrano, y fue jefe de Hospital de Día del servicio de Salud Mental del ya mencionado Hospital de Clínicas. Sin embargo, su presencia en el gabinete permite una sólida alianza mediática con los programas que produce, en los que los funcionarios de la Alianza Cambiemos reciben un tratamiento privilegiado.

2.6.El Secretario de Deporte, Educación Física y Recreación

Carlos Javier Mac Allister nació en 1968 y adquirió notoriedad como jugador de fútbol profesional⁴⁷. Está habilitado para ser director técnico nacional de fútbol por ATFA⁴⁸, y diplomado en “Gerenciamiento y Marketing Deportivo”, aunque no se pudo especificar en qué institución cursó dicho trayecto. Luego de retirarse de la práctica del fútbol estuvo ligado a la captación y representación de jugadores, habiendo fundado en 1998, en la provincia de La Pampa, el “Club Deportivo Mac Allister” junto con su hermano Carlos Patricio, dedicado a la formación y promoción de futbolistas para su posterior inserción en el fútbol profesional. Por otro lado, ha participado en varias oportunidades, durante la segunda mitad de la década de 1990 y la primera de los 2000, en ciclos televisivos y radiales como panelista deportivo.

Para las elecciones legislativas de 2013, el macrismo buscó figuras de notoriedad pública que no tuvieran una carrera política pero sí fueran conocidos en otros ambientes.⁴⁹ En ese contexto, Emilio Monzó convocó a Mac Allister para ser candidato a diputado nacional por la provincia de La Pampa, por el partido Frente Propuesta Federal, dentro del Bloque Propuesta Republicana. Entre 2013 y 2015, entonces, integró la Cámara Baja y presentó proyectos de ley vinculados al ámbito deportivo.

Por fuera de su trayectoria legislativa y de su formación como futbolista profesional y director técnico, Mac Allister no tiene ninguna experiencia en la gestión pública de políticas deportivas. De esta manera, tampoco tiene experiencia dentro del ambiente educativo de la educación física y la recreación y las políticas que concurren en este campo pedagógico. Si bien la práctica profesional de una actividad de alto rendimiento como el fútbol profesional requiere conocimientos y habilidades de manejo grupal y planificación de entrenamientos, éstas se dan en el marco de la orientación a obtener resultados deportivos concretos, a diferencia de las lógicas que atraviesan a la educación física desde lo pedagógico. De esta manera, su convocatoria está estrechamente ligada a su recorrido político, y al ya conocido vínculo entre el macrismo y el ambiente futbolístico.

2.7.El Jefe de Gabinete de Asesores

Diego Sebastián Marías nació en 1974 y recibió el título de abogado en la Universidad de Buenos Aires en 2003. Figura inscripto como socio de la empresa “Boutique de

⁴⁷ Entre 1985 y 1999 jugó en Argentinos Juniors, Boca Juniors, Racing Club y Ferrocarril Oeste.

⁴⁸ Asociación de Técnicos del Fútbol Argentino, una de las instituciones que expide ese certificado. Mac Allister dirigió a Belgrano de Córdoba y a Argentinos Juniors.

⁴⁹ En esa misma instancia electoral el PRO también convocó al ex árbitro de fútbol Héctor Baldassi como candidato a diputado nacional por la provincia de Córdoba. Aunque el caso paradigmático de los vínculos entre los “famosos” locales y el PRO lo representa el humorista Miguel Del Sel –dos veces candidato a gobernador de Santa Fe, y embajador en Panamá entre 2015 y 2017–, y éste se remonta a 2010, en 2015 la Alianza Cambiemos hizo nuevamente uso de esta estrategia para enfrentar al kirchnerismo. Así, logró llevar al cocinero Martiniano Molina a la intendencia de Quilmes, y al periodista Diego Valenzuela a arrebatarle la intendencia del partido de Tres de Febrero al histórico dirigente peronista Hugo Curto.

Vinos SRL” en 2002, aunque no hay registro de actividad posterior. El padre de Marías, Hugo Daniel, es de profesión ingeniero y figura como *lobbyista* ante el Estado de varias empresas relacionadas con telecomunicaciones y conectividad.⁵⁰ La familia Marías, de esta manera, ya había tendido redes con las instancias de decisión política, aunque su padre estuviera abocado a los contratos en el área de las comunicaciones.

Por fuera de Boutique de Vinos SRL no hay registros laborales de Diego Sebastián Marías hasta su aparición en el ambiente político de la ciudad de Buenos Aires. En 2011 fue designado como Director General de Coordinación Legal e Institucional del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cargo que ocupó hasta 2015 cuando fue designado como Jefe de Gabinete del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Por otro lado, Marías tuvo cierta actividad en los armados de listas para integrar el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, como así también en la interna dentro del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF), donde de la mano de operadores como Daniel Angelici intentaron generar un acuerdo con Jorge Rizzo –presidente del CPACF– para ganar influencia en el interior de ese cuerpo. Esta estrategia podría analizarse como una de las puertas de acceso de los operadores en el Poder Judicial, que permitiría al PRO ganar espacios no sólo en el Consejo de la Magistratura porteño, sino en el nacional.

Diego Marías no pertenece al ámbito educativo, con la excepción de su paso por el Ministerio de Educación de la CABA, donde ocupó un cargo de índole legal y técnica. Es esa experiencia, y la de los vínculos que tiene con las diferentes bandas de operadores judiciales, la que llevó a este funcionario del PRO a su cargo nacional. Sobre fines de 2015 organizó la agrupación “Abogados PRO” que apoyaron la candidatura de Horacio Rodríguez Larreta para Jefe de Gobierno en el marco de la interna que lo enfrentó con Gabriela Michetti.

2.8. Las Subsecretarías

La estructura del Ministerio de Educación y Deportes se compone de una Unidad Ministro, cinco Secretarías y seis Subsecretarías. Aunque jerárquicamente estas últimas tienen menor rango que aquellas, algunos funcionarios tienen un rol destacado dentro de la estructura ministerial. Algunas dependen de alguna de las Secretarías mencionadas, pero otras dependen directamente del Ministro.

La Subsecretaría de Enlace y Cooperación Intersectorial e Institucional depende directamente del Ministro, y está a cargo de Ana María Ravaglia. Nacida en 1949, es la única presencia en el gabinete educativo nacional que cuenta con una trayectoria sólida como docente por fuera de la educación superior. Su título es maestra jardinera –o de nivel inicial– y tiene un extenso recorrido en el ámbito sindical docente más cercano a

⁵⁰ Algunas de ellas son Gowex, Impsat y Millicom.

los gobiernos. Fue secretaria general de la Confederación Argentina de Maestros y Profesores (CAMyP), un sindicato con relativamente poca representación de la Ciudad de Buenos Aires. En ese cargo, participó durante 12 años de las Juntas de Disciplina, que eran organismos burocráticos con representatividad ministerial y gremial a cargo de la clasificación y puntaje docente. Esto significa que, a diferencia del resto del gabinete, Ravaglia conoce el sistema educativo y su burocracia desde adentro.

Luego de desempeñarse como Directora de Nivel Inicial⁵¹ pasó a ocupar brevemente la Dirección General de Educación de Gestión Estatal porteña, hasta ser ascendida a virtual “viceministra” de Mariano Narodowski en 2009. Específicamente, el cargo era el de Subsecretaria de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica, que luego sería reconvertido en Subsecretaría de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica. Ravaglia recorrió así toda la gestión de Mauricio Macri en el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, hasta ser designada en su cargo nacional en 2015. Ravaglia, de esta manera, es una de las pocas presencias que combinan su pertenencia al PRO desde el funcionariado con una carrera docente y sindical.

La Subsecretaría de Coordinación Administrativa –también con dependencia directa de Bullrich– está a cargo de Félix Lacroze Sánchez Elía, nacido en 1969. Toda su trayectoria laboral comprobable está ligada a cargos de dirección, asesoramiento y gestión empresarial de grupos vinculados al rubro de los agronegocios y el capital financiero⁵². Su apellido lo liga a una de las familias tradicionales de la Argentina, y de hecho es uno de los diez funcionarios con mayor fortuna dentro de todo el gabinete nacional de la Alianza Cambiemos.

Lacroze no tiene ninguna experiencia no sólo en el ámbito educativo, sino en la gestión estatal. Su participación en empresas dedicadas a los rubros antes mencionados podría dar la pauta de que su ingreso como segunda línea del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación está relacionada con la extracción corporativa que comparten la mayoría de los miembros del gabinete macrista.

La Subsecretaría de Gestión y Políticas Socioeducativas es una de las áreas críticas del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, hoy bajo la órbita de la Secretaría de Gestión Educativa a cargo de Maximiliano Gulmanelli. En primera instancia estuvo a cargo de Marcelo Cugliandolo, nacido en 1965 y con experiencia comprobable en el campo educativo. Es profesor universitario en Psicología Social por la Universidad Maimónides, y luego cursó la Maestría en Educación con orientación en Gestión Educativa en la Universidad de San Andrés. Además, está diplomado en Evaluación de Desempeño Docente en la Universidad Católica Argentina. Adicionalmente,

⁵¹ Las direcciones de nivel –inicial, primario, medio y superior–, en el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, suelen ser prendas de negociación con los sindicatos. Así, muchas veces se nombran allí a representantes gremiales.

⁵² Entre las empresas de las que ha participado aparecen Zed SA., Cereales Maggiolo, Control Unión Argentina SA., y La Magdalena SA., entre otras.

Cugliándolo había detentado cargos en el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires desde 2011, había organizado capacitaciones en el marco del Programa Familias por la Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2007 y ocupado posiciones de gestión pedagógica y docencia a nivel universitario sobre temas educativos y del campo de la psicología social. A pesar de sus antecedentes fue despedido por Maximiliano Gulmanelli en julio de 2016, en medio de una tanda de despidos en todo el ministerio que afectaba directamente oficinas bajo la responsabilidad de Cugliándolo y que ya se encontraban en un proceso de desmantelamiento⁵³.

En su reemplazo fue nombrado Ezequiel Christie Newbery, nacido en 1978 e ingeniero industrial por la Universidad de Buenos Aires. En franco contraste con la trayectoria de Cugliándolo, el recorrido laboral de Christie Newbery está ligado de forma excluyente a cargos de gestión y gerencia en las empresas tabacaleras Philip Morris y Massalin Particulares, en las que desempeñó diferentes cargos entre 2005 y 2016. De hecho, Christie renunció a su cargo como gerente de Philip Morris en Suiza para acceder al cargo en el que fue nombrado por Esteban Bullrich. Al igual que en el caso de Lacroze, su absolutamente nula experiencia educativa y de gestión pública daría la pauta de que forma parte de los vínculos de sociabilidad de los cuadros de la Alianza Cambiemos, o bien funciona como una prenda de negociación con actores corporativos interesados en incidir en la política educativa. Finalmente, y en el marco de la fuerte reestructuración que sufrió el Ministerio y que será abordada en el apartado 3, Christie pasó a dirigir el portal Educ.Ar, quedando la Subsecretaría de Gestión y Políticas Socioeducativas sin titular.

La Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias está a cargo de Danya Tavela, nacida en 1977 y Contadora Pública Nacional por la Universidad Nacional de La Plata. Posee un Magíster en Finanzas Públicas por la misma institución, en la que ocupó algunos cargos de gestión a través de su militancia en Franja Morada. Accedió a cargos docentes en la Universidad de La Plata y en la Universidad Nacional del Noroeste (Provincia de Buenos Aires)⁵⁴, de la que llegó a ser vicerrectora en 2007.

Tavela fue candidata a diputada nacional por el espacio Progresistas, liderado por Margarita Stolbizer, desde donde incluso había lanzado críticas hacia la Alianza Cambiemos, al calificarla como “un espacio vacío de contenido”. Sin embargo, y tal como se explicó para el caso de Albor Cantard, las dependencias vinculadas a la gestión universitaria fueron objeto de presión por parte de la Unión Cívica Radical dentro de la alianza triunfante en 2015, de manera que fue en el marco de esas negociaciones que Tavela fue designada para el cargo. Finalmente, reemplazó a Cantard como Secretaria de Políticas Universitarias, tras su renuncia.

⁵³ Los aspectos críticos de la Subsecretaría de Gestión y Políticas Socioeducativas dentro del armado ministerial se desarrollarán más adelante.

⁵⁴ De hecho la fundación de la Universidad Nacional del Noroeste, entre 2002 y 2003, estuvo a cargo de egresados de la Universidad de La Plata.

El Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) tiene, de acuerdo a los objetivos de su decreto de fundación⁵⁵, planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua. Como se explicará en apartados siguientes, el INFoD fue objeto de fuertes vaivenes durante la gestión de la Alianza Cambiemos, y fue designada allí Cecilia Veleda, nacida en 1973. Es licenciada en Psicología por la Universidad de Buenos Aires, posee un Master en Ciencias de la Educación por la Université René Descartes-Paris V y es Doctora en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Su trayectoria laboral está ligada fuertemente al ámbito académico educativo, específicamente al campo de la formación docente. Ha trabajado en las áreas educativas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)⁵⁶ entre 2002 y 2015 y tuvo actuación como docente en la Universidad Torcuato Di Tella entre 2009 y 2015. Realizó diversas publicaciones a través de esas instituciones, en convenio con embajadas y organismos internacionales como UNICEF. Al igual que en el caso de Elena Duro, su presencia en el gabinete educacional macrista como cuadro técnico formado la transforma, en términos generales, en una excepción. Excepción que puede explicarse si el proyecto educativo de la gestión Bullrich entiende a la formación docente como un área clave.

El Instituto Nacional de Educación Tecnológica depende directamente de la Unidad Ministro, y fue fundado originalmente en 1959 como Consejo Nacional de Educación Técnica –en el marco de las políticas económicas desarrollistas– y refundado en 1995 con el nombre actual tras la noción de la Ley Federal de Educación. A partir de las leyes de Educación Nacional y de Educación Técnico Profesional, el INET cobró un impulso que sacó a esta modalidad de cierto “amesetamiento” experimentado desde la última dictadura militar. De esta manera, fue una pieza importantísima para el fuerte crecimiento matricular que se registró, en los niveles secundario y terciario, durante el kirchnerismo⁵⁷.

Tras la asunción de la Alianza Cambiemos, Gabriel Sánchez Zinny fue nombrado Director Ejecutivo de esta agencia. Nacido en 1974, es licenciado en Economía por la Universidad de San Andrés y posee un Master en Políticas Públicas por la Georgetown

⁵⁵ Decreto 374/07.

⁵⁶ Tal como se va desprendiendo de las trayectorias analizadas de las personas no provenientes del riñón político del PRO o directamente de ambientes empresariales, los pocos cuadros educativos de la Alianza Cambiemos a nivel nacional provienen de universidades privadas –San Andrés, Di Tella, UCA– y de *think tanks* como el CIPPEC. Esta raigambre académica reemplazó una más centrada en los ambientes de la Universidad de Buenos Aires y FLaCSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), que predominó durante el kirchnerismo.

⁵⁷ Hasta 2006, la matrícula total estaba, a nivel nacional, en torno a los 3.000.000 de alumnos, mientras que para 2015 rondaba los 4.800.000 (según datos de la DINIEE cuyo análisis se puede encontrar en este artículo: <https://fuelapluma.com/2017/04/01/los-pibes-no-saben-leer-en-5o-ano-datos-e-hipotesis>). Las escuelas y los institutos terciarios técnicos, especialmente en los conurbanos de las grandes ciudades donde hubo una recuperación de la actividad industrial, contribuyeron de forma significativa a ese crecimiento.

University de los Estados Unidos. Tiene una extensa trayectoria como consultor y gerente de empresas dedicadas a la tecnología educativa⁵⁸: fue asesor del Banco Interamericano de Desarrollo y del Ministerio de Educación de la República Dominicana en este sentido. Por otra parte, Sánchez Zinny es el representante en Argentina de Pearson Education S. A., que posee los derechos de las pruebas PISA. En esta línea promueve la realización de estas evaluaciones al sistema por medio de una actividad que podría ser catalogada como de *lobby*.⁵⁹ El ex Director Ejecutivo del INET –fue reemplazado en febrero de 2017 por Oscar Ghillione–, además, es titular de una importante cantidad de empresas y fundaciones off shore⁶⁰, algunas de ellas en sociedad con Esteban Bullrich. En julio de 2017, ante el enroque que llevó a la renuncia de Bullrich y su reemplazo por Alejandro Finocchiaro, Sánchez Zinny fue designado como Director General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires. La presencia de Sánchez Zinny durante algo más de un año de gestión marca una de las relaciones clave presentes en la gestión educativa de la Alianza Cambiemos: el ingreso de empresas satélite que inciden en los sistemas educativos de todo el mundo brindando servicios de distinta índole: capacitación virtual, evaluación, estructuras para-educativas (ONG).

El economista presentó su renuncia en febrero de 2017 para asumir la dirección del SAME de la Provincia de Buenos Aires, bajo la gestión de María Eugenia Vidal. Fue reemplazado por Oscar Ghillione, titular de la ONG “Enseñá x Argentina”. Ghillione, nacido en 1978, es licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Argentina de la Empresa, posee un MBA en la Universidad del CEMA⁶¹, un Diploma en Dirección de Empresas (Universidad Pontificia Comillas de España, 2006), una Especialización en Política Educativa por la Universidad Torcuato Di Tella (2011-2013), un Profesorado Universitario en Nivel Medio y Superior en la Universidad Austral (2014-2015), un Curso de Evaluación de Impacto en Educación (Universidad Torcuato Di Tella, 2016) y cursó estudios de “Innovadores Educativos” en el EduLab del CIPPEC en 2016.

Por otra parte, tiene una amplia trayectoria en Organizaciones No Gubernamentales, a veces ligadas a instituciones educativas parroquiales, pero su trayectoria más conocida tiene que ver con las ONG educativas: fue asesor de *Teach for All* entre 2012 y 2014, y desde 2008 es el Director Ejecutivo de “Enseñá x Argentina”, una organización que tuvo un fuerte crecimiento con convenios firmados con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante la gestión de Mauricio Macri. En 2016, de hecho, el mismo Ghillione firmó con su antecesor, en el marco del INET, un convenio que liga al

⁵⁸ Algunas de ellas: Edumente, asociado a Horacio Rodríguez Larreta, Edunexo.com (donde también trabajó María de las Mercedes Miguel) y Kuepa.com.

⁵⁹ Hay un detallado análisis del perfil de Sánchez Zinny y la articulación de sus intereses con los de las empresas educativas en <http://www.nuestrasvoces.com.ar/investigaciones/bullrich-sarmiento-no-negocios/>

⁶⁰ La base de datos puede ser consultada en <https://opencorporates.com>.

⁶¹ El Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina es un *think tank* ultraliberal que, en términos educativos, promueve la privatización total del sistema y su paso a control de empresas privadas.

Ministerio de Educación y Deportes de la Nación con la ONG que dirige hasta 2019. Dicho de otro modo: Ghillione, desde marzo de 2017, es el titular del INET, que posee un convenio firmado con la ONG que él mismo dirige. Aunque su perfil es más “social” que el corporativo Sánchez Zinny, se observa una línea de continuidad en el protagonismo que esta oficina tiene en su relación con las organizaciones para-educativas. No obstante, ante el desembarco de Finocchiaro en el Palacio Sarmiento, Ghillione fue reemplazado por Leandro Goroyesky (hasta entonces, responsable de la Educación Superior en la Provincia de Buenos Aires) tras unos pocos meses de gestión.

En la Subsecretaría de Deporte y Alto Rendimiento fue designado Orlando Oscar Moccagatta, nacido en 1956 y con una amplia trayectoria en el ámbito de la Natación⁶², además de haber ocupado el cargo de Secretario de Deportes de la Nación entre 1993 y 1997, y participar de la organización de los Juegos Panamericanos de Mar del Plata 1995. Moccagatta tiene una formación académica en el área: es Profesor de Educación Física (Instituto Superior de Educación Física, Olavarría), Profesor en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional del Comahue, posee un Master en Dirección y Gestión Deportiva por la Universidad de Málaga, y es Licenciado en Educación Física y Deportes por la Universidad Abierta Interamericana.

Por su parte, en la Subsecretaría de Educación Física, Recreación e Infraestructura fue designado Luis Humberto Mesones, nacido en 1970, del que no se hallaron antecedentes respecto de su formación de grado⁶³. Ocupó diferentes cargos a lo largo de toda la gestión de Mauricio Macri en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, siendo el último la Jefatura de Gabinete de la Subsecretaría de Deportes de esa jurisdicción.

Respecto a su procedencia geográfica, con excepción de Cantard, MacAllister y Mesones el resto proviene o –cuando no se encontraron datos– desarrolló su actividad profesional de la Ciudad o la Provincia de Buenos Aires⁶⁴, aunque Mesones parece haber desarrollado su actividad profesional en el ámbito porteño. Dos funcionarios (Christie Newbery y Sánchez Zinny) desarrollaron carreras profesionales en el exterior.

El perfil educativo de los funcionarios es heterogéneo. En su mayoría poseen estudios superiores, aunque no se encontraron datos ciertos en los casos de Miguel, Lacroze, MacAllister y Mesones. El resto acredita títulos de grado en instituciones públicas (Duro, Cantard, Marías, Ravaglia, Christie Newbery, Tavela y Veleda) y privadas (Bullrich, Gulmanelli, Cugliandolo, Sánchez Zinny, Ghillione y Moccagatta). Sobre sus estudios de posgrado, no se encontraron datos para ocho de los perfiles analizados (Gulmanelli, Miguel, MacAllister, Marías, Ravaglia, Lacroze, Christie Newbery y Mesones). Del resto, cuatro realizaron posgrados en el exterior (Bullrich, Veleda,

⁶² Fue varias veces jefe de la Selección Argentina de Natación para Juegos Olímpicos, Panamericanos y Mundiales de Natación, además de haber sido entrenador de José Meolans.

⁶³ En su Declaración Jurada, presentada en 2015 ante la Oficina Anticorrupción, en el ítem “Estudios Cursados” se informa “Bachiller Completo”.

⁶⁴ Esto podría ser un indicador de la procedencia geográfica.

Sánchez Zinny y Moccagatta), tres en instituciones nacionales privadas (Duro, Cugliandolo y Ghillione) y dos en establecimientos nacionales públicos (Cantard y Tavela). De las carreras de grado y posgrado elegidas, sólo 7 de los 17 funcionarios revisados cursaron estudios vinculadas a la educación y al deporte: Gulmanelli, Duro, Ravaglia, Cugliandolo, Veleda, Ghillione y Moccagatta. Por otra parte, sólo 6 (Duro, Cantard, Ravaglia, Tavela, Veleda y Ghillione) tienen experiencia docente en algún nivel.

Por otro lado, las trayectorias laborales de los funcionarios exhiben un panorama complejo. Por un lado, 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 Aires⁶⁵, 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.

⁶⁵ En el caso de Miguel, con cierta experiencia en empresas de informática educativa.

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 otros casos (Bullrich, Miguel) las conexiones incluyen asociaciones civiles con un marcado perfil liberal (Grupo Estela, Grupo Sophia, Fundación Carta Política). En esta misma categoría podemos incluir a las organizaciones de mismo cuño pero con carácter internacional (UNESCO, UNICEF), de donde provienen varios funcionarios (Duro, Cugliandolo, Cantard).

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 diferentes⁶⁶. En ese sentido, parece responder a la conformación del frente de conducción Cambiemos. En cuanto a su posición dentro del Ministerio, con excepción de su máximo titular (Bullrich, PRO), la distribución jerárquica no parece responder a la filiación partidaria de los funcionarios, aunque parece claro que la mayoría de los cargos son ocupados por personas pertenecientes al PRO de forma directa o a través de sus círculos empresariales y sociales, a excepción de las agencias relacionadas con el ámbito universitario, que se reservó para la UCR. Así, el Ministerio de Educación y Deportes de la Alianza Cambiemos está compuesto casi exclusivamente por funcionarios del PRO o designados por ellos, y la presencia de la UCR está reducida a la Secretaría de Políticas Universitarias y la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias.

En síntesis, 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

⁶⁶MacAllister proviene de Propuesta Federal (La Pampa), Tavela responde a Progresistas (Margarita Stolbizer), Bullrich proviene del extinto partido Recrear (L. Murphy) y Miguel fue asesora de Francisco de Narváez, mientras que Gulmanelli fue asesor de Santiago de Estrada –hoy Secretario de Culto– y Marías es clave en el armado judicial del PRO.

tender hacia una tercerización de los servicios educativos. Este punto será abordado más detalladamente en el apartado 4.

3. Las políticas públicas: cómo provocar un giro de 180° sin alterar demasiado la normativa vigente

3.1. Extirpar la grasa militante

Durante el mes de enero de 2016, y mientras el gobierno encaraba la consecución de una de sus promesas de campaña –el cierre de las negociaciones con los “fondos buitres”–, el entonces Ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat-Gay, explicitó una de las primeras políticas que llevó adelante el nuevo gobierno: desmontar la mayor parte posible de burocracia que había heredado de los gobiernos kirchneristas. Estos agentes continuaban cumpliendo funciones en diferentes reparticiones del armado estatal, algunos tardíamente concursados acorde a normativa, pero la gran mayoría de ellos en condiciones precarias de contratación, lo que facilitaba su desvinculación a medida que se fueran venciendo los contratos, en el mejor de los casos. Prat-Gay se refirió a este conjunto de funcionarios como “la grasa militante”, una expresión que remite a las teorías del Estado “magro” que describió Guillermo O’Donnell. El autor se refiere no a un Estado debilitado, sino más pequeño y eficiente, esto es, “un conjunto eficiente y menos poderoso de organismos públicos, que esté en capacidad de crear bases firmes para la democracia” (1993). En los términos del Ministro de Hacienda y Finanzas, la presencia de un funcionariado kirchnerista –imputado de “militante”, lo que desvirtuaría su idoneidad para los cargos ocupados al cubrir de sospechas las condiciones de su ingreso al aparato estatal– constituía precisamente ese “sobrante” burocrático del que habría que desprenderse para ganar en eficiencia. Por otra parte, Oscar Oszlak describe esta suerte de “paradoja burocrática” que enfrentan los gobiernos recién asumidos que se identifican como una ruptura respecto de los anteriores:

“Cada nuevo régimen intenta alterar no sólo las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, en línea con su concepción política y la necesidad de fortalecer sus bases sociales de apoyo, sino también la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal. Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre –como también mediante– una estructura burocrática preexistente. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública, puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal. Es previsible que se generen resistencias y que el comportamiento tienda a afectar las decisiones o acciones adoptadas, o al menos, a atenuar algunas de sus consecuencias.” (2006: 14)

No obstante, y retomando las palabras de Prat-Gay, el significante “grasa” está teñido en nuestro país de significados peyorativos en términos de clase y presuntos consumos

culturales, con lo cual su expresión podía combinar una referencia a las teorías del Estado de un autor clásico como Guillermo O'Donnell junto con una acusación clasista sobre la militancia kirchnerista y los agentes heredados. Concretamente, esto se tradujo en una fuerte política de despidos de los distintos ministerios que fueron dándose por tandas a lo largo de 2016 –y que, en rigor, serían reemplazados por funcionarios designados por la Alianza Cambiemos hasta llegar a los niveles de empleo estatal del kirchnerismo, de acuerdo a diversos relevamientos hechos sobre fines de 2016⁶⁷–.

En la cartera educativa se fueron produciendo diferentes tandas de desvinculaciones en este sentido: durante los meses de enero y febrero de 2016 se produjeron los cierres del área de Derechos Humanos, Pedagogía de la Memoria y Radios IES en el ámbito del INFoD; en marzo se dieron de baja contratos de 70 trabajadores del Programa Conectar Igualdad (afectados al Ministerio de Educación, pues parte de su estructura está en otras agencias estatales)⁶⁸; en mayo fue despedido el Director Nacional de Coros y Orquestas en Educación, Claudio Espector⁶⁹; en julio se anunció el despido de unos 340 trabajadores afectados a diferentes programas, y que estaban contratados de forma precaria a través de la Organización de Estados Iberoamericanos, afectando principalmente al Plan Nacional de Lectura⁷⁰, y también fueron desvinculadas personas que cumplían tareas en el Programa de Educación Sexual Integral⁷¹; en agosto se produjeron otros 40 despidos de diferentes áreas⁷²; y a fines de diciembre se intentó avanzar con una fuerte tanda de 400 despidos a la que se sumaba la desvinculación de 2600 tutores virtuales del Programa “Nuestra Escuela” de formación docente continua, dependiente del INFoD. La medida incluyó la toma de una de las sedes del Ministerio por parte de los trabajadores y su militarización en año nuevo 2017⁷³.

Al igual que en la mayoría de las reparticiones estatales, el Ministerio de Educación recortó su planta –o, más precisamente, se deshizo de la “grasa militante” kirchnerista para reemplazarla por la propia–, encarando la “paradoja burocrática” de las transiciones por medio de despidos y rescisión de contratos.

⁶⁷ Un informe al respecto fue publicado en el diario La Nación el 28 de noviembre de 2016. Versión on line: <http://www.lanacion.com.ar/1960252-el-empleo-publico-crecio-y-alcanzo-el-nivel-que-dejo-el-kirchnerismo>.

⁶⁸ Información publicada en el portal InfoNews el 4 de marzo de 2016. Versión on line: <http://www.infonews.com/nota/283619/denuncian-el-desmantelamiento-del-plan-conectar>.

⁶⁹ Información publicada en el portal El Destape el 2 de mayo de 2016. Versión on line: <http://www.eldestapeweb.com/echaron-al-director-nacional-coros-y-orquestas-educacion-n16984>.

⁷⁰ Información publicada en el portal Tiempo.Ar el 16 de julio de 2016. Versión on line: <http://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/57740/la-revolucion-educativa-de-cambiemos-del-vaciamiento-a-un-ceo-de-phillip-morris>.

⁷¹ Información publicada en el diario Página/12 el 30 de julio de 2016. Versión on line: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-10748-2016-07-30.html>.

⁷² Información publicada en el portal El Destape el 17 de agosto de 2016. Versión on line: <http://www.eldestapeweb.com/advierten-40-despidos-el-ministerio-educacion-n20008>.

⁷³ Información publicada en el diario Perfil el 30 de diciembre de 2016. Versión on line: <http://www.perfil.com/politica/toman-el-ministerio-de-educacion-tras-una-denuncia-de-400-despidos.phtml>.

En términos de política educativa concreta, la Declaración de Purmamarca⁷⁴ –reunión del Consejo Federal de Educación del 12 de febrero de 2016– deja sentadas algunas bases de lo que efectivamente serán las líneas más importantes de la gestión de Esteban Bullrich.

3.2. Evaluación y mercantilización del sistema para la incertidumbre global

La Ley de Educación Nacional prevé en su capítulo III (artículos 95 a 99) los lineamientos generales para la evaluación del sistema educativo. Con un ministerio que, como se explicó, no gestiona escuelas de forma directa, la evaluación ha sido una de las funciones que el macrismo eligió conservar como indelegable, e incluso reforzar. Al contrario que en otras áreas del ministerio, en la repartición dedicada a las tareas de evaluación fue designada Elena Duro, una funcionaria de trayectoria comprobable en el ámbito educativo en distintas agencias nacionales y supranacionales. Esto quiere decir que no se hizo un “trasplantedo” de funcionarios de la gestión porteña a la nacional, ni tampoco se ubicó en esa área a contactos gerenciales del mundo empresarial, sino que se buscó designar allí a una especialista calificada. Esto da la pauta del interés de la gestión de Esteban Bullrich sobre la evaluación del sistema, aspecto generalmente conflictivo.

En el área de evaluación, la gestión macrista organizó y llevó a cabo el Operativo Aprender en octubre de 2016, y comunicó los resultados de las pruebas PISA 2015 en diciembre. Independientemente de que el primero se realizó por fuera de los marcos establecidos por la Ley de Educación Nacional al no conformar el Consejo Nacional de Calidad de la Educación –previsto en su artículo 98 y con participación del ministerio, miembros de la comunidad científica y académica, el Consejo Federal de Educación, el Congreso Nacional, las organizaciones de la producción y el trabajo y las organizaciones gremiales docentes con personería nacional–, el Operativo Aprender se realizó mediante una metodología de *multiple choice* –a diferencia de las formas usuales de evaluación en las escuelas argentinas–, además de realizar preguntas que podrían ser obtenidas por medio de otros mecanismos de la burocracia estatal: nacionalidad de los padres, dinámicas de las clases que reciben (si son divertidas, si se interrumpen, si los docentes se enojan seguido)⁷⁵. Por otro lado, y a pesar de la manifestada preocupación de Esteban Bullrich sobre la obtención de datos y evaluar el sistema, la Dirección

⁷⁴ Disponible en http://educacion.gob.ar/data_storage/file/documents/declaracion-de-purmamarca-58af36ceca19d.pdf.

⁷⁵ Es significativo que el total de “estudiantes respondientes” –o sea, que completó el 50% o más de la evaluación– llegue apenas al 68,7% del total. Esto quiere decir que poco más de dos tercios de los estudiantes evaluados contestaron el operativo, y a partir de ellos es que se sacan conclusiones generales para todo el sistema. Este vicio de relevamiento condiciona fuertemente la interpretación de los datos y las políticas públicas derivadas de estos. Sin embargo, en la comunicación de sus resultados y su tratamiento mediático prácticamente se pasó por alto este dato no menor. El informe de resultados del Operativo está disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005597.pdf>.

Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE) fue vaciada de personal y trasladados sus servidores a sitios externos al Ministerio⁷⁶ durante la última semana de julio de 2016. La misma Secretaría de Evaluación Educativa a cargo de Duro, de hecho, es un área que antes estaba bajo la órbita de esta agencia. A esto se suma que, a través de la Decisión Administrativa 435/2017 de la Jefatura de Gabinete de la Nación, se le quita a la Dirección de Estadística el rango de Dirección Nacional, al mismo tiempo que se firmó un convenio con una organización financiada por capitales privados y compuesta por cuadros técnicos de universidades privadas de Buenos Aires, el Observatorio Argentinos por la Educación, para ejercer funciones de evaluación del sistema (esto se analizará en el apartado 4).

Por otro lado, la primera semana de diciembre de 2016 se dieron a conocer los resultados de las pruebas PISA en su edición de 2015. Los resultados de Argentina fueron excluidos del *ranking* final, y la OCDE (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) argumentó que se debía a un error de muestreo en el relevamiento, responsabilizando a la gestión kirchnerista. Sin embargo, Esteban Bullrich no dio demasiadas precisiones, y ex funcionarios afectados al ministerio durante último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner denunciaron una manipulación de los datos, aunque tampoco ofrecieron detalles.⁷⁷

Por su parte, los resultados del Operativo Aprender fueron anunciados en pleno conflicto paritario con los docentes, el día 22 de marzo de 2017⁷⁸, al mismo tiempo que se refirió al “Plan Maestr@” como estrategia de largo plazo para solucionar los problemas educativos que tiene nuestro país. En el informe de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación titulado “El derecho a la educación en Argentina: ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales?”⁷⁹, se señala que a partir la lectura hecha por los funcionarios nacionales de los resultados del Operativo Aprender, que sólo cubrió entre un 66% y un 71% -según el nivel educativo- de la matrícula de todo el país, se sacan conclusiones definitivas sobre una muestra con problemas visibles para diseñar política pública: “Se trata de un modo de concebir el lugar de la evaluación y el conocimiento de las políticas educativas que ni siquiera puede ser calificado como tecnocrático (ya que sus fundamentos técnicos son muy frágiles), sino que resulta una actitud irresponsable”⁸⁰. Como se manifestó, la edición 2016 del Operativo Aprender

⁷⁶ Sus trabajadores denunciaron estas maniobras con una declaración publicada en <https://conversacionesnecesarias.org/2016/08/07/estadisticas-oficiales-e-investigacion-educativa/>.

⁷⁷ El 16 de diciembre hubo un panel en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, donde el ex Ministro Alberto Sileoni reveló que la gestión de Macri pidió a la OCDE dejar afuera los resultados argentinos, debido a que habían mejorado. Un informe sobre ese evento fue publicado en Página/12: <https://www.pagina12.com.ar/9274-las-pruebas-de-la-maniobra-oficial>.

⁷⁸ En esa oportunidad fue que el Presidente de la Nación deslizó su frase de que la serie de problemas evidenciados por el Operativo Aprender “Marca otro problema de fondo, la terrible inequidad entre los que pueden ir a la escuela privada y aquel que tiene que caer en la escuela pública”.

⁷⁹ Disponible en Disponible en <http://derechoseduacion.org.ar/2017/07/09/informe-hacia-donde-van-las-politicas-educativas-actuales/>.

⁸⁰ Páginas 57 y 58 del informe.

presenta evidentes problemas de cobertura, pero la información que provee es tomada al pie de la letra a pesar de estos vicios técnicos. Los resultados del operativo, así, parecen haber sido utilizados como insumos para una suerte de “profecía autocumplida”: los anuncios (el Plan Maestro) estaba concebido previamente, y el momento para comunicar los resultados (el conflicto paritario) también. Así, el Operativo Aprender aparece tan sólo como una “excusa” para señalar los problemas de la educación que ya se conocían y retomar la iniciativa política en medio del conflicto con los docentes.

Más allá de un Operativo Aprender implementado fuera de los marcos legales y con problemas muestrales y el escándalo político que se suscitó en torno a la comunicación de los resultados de las pruebas PISA, cabe hacer una lectura sobre el peso que tienen este tipo de estrategias dentro del proyecto político general de la Alianza Cambiemos.

Las pruebas PISA se toman a estudiantes de 15 años para evaluar sus conocimientos sobre Ciencia, Matemáticas, Lectura, Solución colaborativa de problemas y Finanzas. Los contenidos evaluados –como se observa, están ausentes las artes, las ciencias sociales y humanidades, la actividad física y la recreación, y otros campos disciplinares– están en sintonía con los objetivos que se plantea la OCDE⁸¹ para sus países miembros y adherentes: evaluar la potencialidad de la mano de obra que participará, en breve, de su mercado laboral, de cara a proveer esa información para atraer u orientar las inversiones de las empresas multinacionales que consumen sus informes. Aunque el mundo del trabajo y las actividades económicas son una variable importante a tener en cuenta a la hora de pensar la política educativa, no es la única. El aumento o disminución de la matrícula, la composición de clase y cultural de los alumnos, las lógicas curriculares de los ámbitos rurales y urbanos, la función de la escuela como mecanismo de ascenso social, el sistema como espacio de construcción colectiva, la formación en saberes y conocimientos para el arte y/o para la educación superior y muchos más etcéteras no son evaluados por las pruebas PISA, siendo sin embargo aspectos relevantes del sistema educativo, pues son muchas de las preguntas y expectativas que se ponen sobre la escuela en función de los estudios universitarios, la participación ciudadana, el respeto por la opinión y la integridad del otro, la gestión de la violencia institucional y social. Tampoco mide el estado de las escuelas, ni los mecanismos de apoyo social del Estado. Nada de eso: sólo mide, como se afirmó, la

⁸¹ Entre los objetivos de la OCDE están, según figura en su página web (<http://www.oecd.org/about/>), “Restaurar la confianza en los mercados y las instituciones que los hacen funcionar; restablecer finanzas públicas saludables como la base del futuro crecimiento económico; tutelar y apoyar nuevas fuentes de crecimiento a través de la innovación, estrategias de ‘crecimiento verde’ amigables con el medio ambiente y desarrollo de economías emergentes; asegurar que las personas de todas las edades puedan desarrollar habilidades para trabajar productiva y satisfactoriamente en los trabajos del mañana”. Como se puede apreciar, la OCDE no tiene una función de organismo educativo o pedagógico (como sí podría ser el caso de, por ejemplo, la UNESCO), sino que está enfocada fundamentalmente en el desarrollo de mercados y el análisis y recomendaciones sobre los recursos humanos. Esto significa que su interés fundamental se centra en el desarrollo de los mercados, en la cual las personas participan como mano de obra, y no en otros aspectos sobre los que intervienen los sistemas educativos de todo el mundo.

potencialidad de la mano de obra. De manera que la información relevada sólo aporta datos sobre una variable muy específica y acotada del sistema educativo que es importante, pero es una más entre otras que podrían ser tanto o más importantes que la inserción en el mercado laboral.

El ingreso de determinados esquemas de evaluación del sistema y la firma de convenios con diversos organismos y corporaciones multinacionales son una muestra de una tendencia global: la mercantilización de los sistemas educativos nacionales. Como señaló Adriana Puiggrós⁸², Este tipo de modalidades reemplazan el ideario dual “escuela pública/escuela privada” para abrir las bases de datos educativas –que en Argentina abarcan entre docentes y alumnos, aproximadamente, a unas quince millones de personas– a actores ajenos a las lógicas políticas del Estado. Así, como se analizó en el apartado donde se trató la trayectoria de Gabriel Sánchez Zinny, una marca de la política educativa de la Alianza Cambiemos es el protagonismo que toman este tipo de iniciativas que convierten a los sistemas educativos en un mercado de capacitaciones, materiales y evaluación.

A esto se suman las declaraciones de Esteban Bullrich acerca de proponer una “formación docente global”⁸³, generando además encuentros con magnates de la educación privada como la Fundación Varkey-GEMS, que organiza una suerte de concurso mundial llamado “Global Teacher Prize”. Por otro lado, el macrismo ya implementó el premio “Maestros Argentinos”, que distingue a “los mejores equipos docentes”. Con estas iniciativas no parece buscarse mejorar la calidad educativa por medio de políticas que tiendan a que los docentes, de forma masiva, se concentren en la innovación pedagógica, sino de hacerlos competir entre sí por un premio. Finalmente, el propio Esteban Bullrich publicó una columna de opinión en el diario Clarín el 4 de octubre de 2016, titulado “En educación, mejor capital humano”⁸⁴, donde además de realizar una extraña comparación entre un automóvil Ford Falcon y naves espaciales para explicar el proyecto educativo macrista, propone educar a los niños y jóvenes “para que puedan hacer dos cosas: ser los creadores de empleos, los que le aportan al mundo esos empleos, y ser capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla”. Hay toda una concepción en estas palabras del ministro, acerca de los ritmos vitales que impone la coyuntura actual y la necesidad de imponer esos ritmos a la mano de obra: o se dedica a innovar –bajo la figura del “emprendedor”– o se acostumbra a tener trabajos y bienestares eventuales y a “disfrutar de esa incertidumbre”.

Cabe preguntarse si tomar la evaluación del sistema a partir de los parámetros de mano de obra global de la OCDE y sus pruebas PISA, junto con la promoción de esquemas de

⁸² Versión on line: <http://aulaabierta.unahur.edu.ar/puiggros-la-desprofesionalizacion-es-uno-de-los-objetivos-fuertes/>.

⁸³ Así lo anunció el Ministro en el Foro de Davos: <http://www.telam.com.ar/notas/201701/177294-davos-esteban-bullrich-formacion-docente-global.html>.

⁸⁴ Versión on line: http://www.clarin.com/opinion/educacion-mejor-capital-humano_0_Sy8KdsbR.html.

reconocimiento profesional docente análogos a los de las corporaciones globales de la educación privada no reduce la problemática educativa a una simple adaptación de la potencial mano de obra a un mundo plagado de inestabilidad y donde el conocimiento parece ser –en los países centrales que de todos modos ya transitaron una etapa industrial pujante durante un siglo como mínimo– un capital más importante que la producción de bienes. Cabe preguntarse, también, si esta adaptación de criterios que se aplican por igual a cualquier país del mundo –independientemente de si su escolaridad es o no obligatoria, qué grupos sociales tienen acceso a la educación media, qué nivel de administración gestiona las escuelas, la distribución rural/urbana de su población, su aparato productivo preexistente, el rol del Estado como regulador y distribuidor de bienes simbólicos y materiales, etc.– no implica un avance sobre la soberanía educativa –esto es, sobre la particularidad de cada escenario nacional y las necesidades que éste plantea en función del escenario global, no necesariamente análogas a otros, y la necesidad de articular políticas públicas específicas–, al dejar librados a esos marcos una estructura tan compleja y delicada como el sistema educativo de un país.

La referencia a la categoría de “capital humano”, por parte de Esteban Bullrich, para pensar la educación, no es en absoluto caprichosa. Se trata de una teoría que pone el eje en las funciones económico-productivas del sistema educativo, y que se plasma en el sentido común en ideas como que “la educación es central para el desarrollo de un país”. Concebidas para América Latina en el marco de la Alianza para el Progreso durante la década del ’60, fueron el origen de los debates “tecnicistas” de la educación, ante la necesidad de tender al desarrollo productivo y social de los capitalismos periféricos para amortiguar la amenaza soviética en plena Guerra Fría⁸⁵. Tras la caída del Muro de Berlín, las posturas más liberales se acoplaron a este paradigma combinándolo con el de eficiencia fiscal, y fue desde allí que se pensaron las reformas educativas de la década de 1990. El kirchnerismo no rompió frontalmente con estos esquemas, pero le agregó, en el discurso, un componente político a la idea de la inclusión educativa, además de un despliegue presupuestario que permitió ampliar la cobertura de la educación estatal. A partir de 2015 estas perspectivas han vuelto de forma más desnuda a los enunciados de los funcionarios de la Alianza Cambiemos. El mismo Esteban Bullrich se presentó ante empresarios nucleados en la Unión Industrial Argentina como un “gerente de recursos humanos”: en ese ideario, él no es el responsable de las políticas de un área masiva atravesada por múltiples variables, sino apenas quien administra la mano de obra.⁸⁶ Estas palabras apenas formarían parte de un repertorio de exabruptos ministeriales, de no ser porque se suman a otras declaraciones que son coherentes con determinada forma de concebir la política pública. De esta manera, lo que podría parecer un error banal pasa a ser un “sincericidio”.

⁸⁵ Sobre la teoría del capital humano Perla Aronson publicó el siguiente artículo: <http://www.redalyc.org/pdf/184/18481601.pdf>.

⁸⁶ Al respecto puede leerse <https://www.pagina12.com.ar/4801-bullrich-ante-empresarios-no-les-hablo-como-ministro-de-educ>.

No obstante, y a pesar de las repercusiones que generan este tipo de declaraciones y sus sentidos subyacentes, orientar un sistema educativo que involucra a más de un millón de docentes y alrededor de trece millones de alumnos hacia un alineamiento disciplinado con el mundo empresarial y productivo implica una serie de problemas. En primer lugar, que en el sistema educativo concurren idearios en disputa acerca de sus sentidos, sus fines y sus medios. Cada institución educativa contiene actores que tienen posturas disímiles y encontradas sobre esto, y a caballo de esas tensiones es que se construyen las cotidianidades escolares. De manera que la cantidad de variables que atraviesan una escuela –empezando por las salariales e infraestructurales– hace que las fantasías de un ministro que se presenta como gerente de recursos humanos y divide a los alumnos entre futuros emprendedores y futura mano de obra precaria –y un Presidente de la Nación que los divide entre quienes eligen la educación privada y entre quienes “caen” en la escuela pública– formen parte de un nivel de debate que están muy por fuera de las lógicas diarias de un establecimiento educativo. Dicho de otro modo, las elites pueden pensar un sistema educativo a su imagen y semejanza –donde las masas de guardapolvo blanco son apenas brazos-mercancías sin entrenar–, pero llevar eso a un escenario real implicaría una inversión de recursos tanto financieros como técnicos que no parece estar en los planes de este gobierno. Por otro lado, esa inversión debería ser sostenida durante décadas para lograr una uniformidad general en la orientación del sistema. En síntesis: aun cuando las elites representadas por la Alianza Cambiemos pusieran a disposición esos recursos, tendrían que pasar años –presidencias, proyectos políticos enteros– hasta lograr ver esos planes concretados en resultados.

3.3.El anuncio como política pública

En la Declaración de Purmamarca se presentaron algunas de las bases que guiarían la política educativa de Cambiemos. Respecto a las transformaciones necesarias del sistema, el gobierno sólo pareció atinar a realizar anuncios fastuosos que, en rigor, no han tenido hasta el momento ningún correlato concreto en la realidad. De esto puede deducirse que los diversos momentos en que se realizaron esos anuncios pudieron estar más guiados por las necesidades de la coyuntura política del momento –relanzando la gestión, o retomando la iniciativa en medio del conflicto paritario– más que la voluntad genuina de avanzar en la tan anunciada “revolución educativa” que el macrismo prometió durante la campaña.

Hubo varias tandas de anuncios:

- **“Compromiso por la Educación”** (lanzado en julio de 2016, convocando a instalar “la educación en la agenda y el corazón de los argentinos”)⁸⁷, que abrió

⁸⁷ Un análisis del anuncio puede encontrarse aquí <https://fuelapluma.com/2016/07/13/detras-del-humo-que-es-el-compromiso-por-la-educacion/>.

una convocatoria con algunos ejes principales de análisis para que la ciudadanía participara vía internet⁸⁸. De esa iniciativa, según el gobierno, se arribó al

- **“Plan Maestr@”**, que en rigor fue sólo un plan de 108 metas originales sin especificaciones acerca de su financiamiento, las agencias encargadas de implementarlo y las responsabilidades de los Estados nacional y provinciales. De hecho, el portal desde el cual puede descargarse el proyecto oficial anuncia que consta de “53 metas agrupadas en ocho capítulos”, pero los capítulos 7 y 8 (“Monitoreo y seguimiento del Plan” y “Financiamiento del plan”, respectivamente) no están presentes en la versión para descargar⁸⁹. Sin las aclaraciones sobre su ejecución, esta lista de metas puede perseguir objetivos muy nobles, pero no son materia legible, al no especificar nada más que voluntades. Varios especialistas señalaron los problemas de abarcar demasiadas temáticas en vez de focalizar en algunos puntos críticos⁹⁰. El Plan Maestr@, como se indicó, fue relanzado en medio de los conflictos paritarios –el gobierno nacional violó la Ley de Financiamiento Educativo, y el decreto 457/2007 al no convocar a la negociación a los gremios con representación nacional– y en plena campaña mediática de desprestigio a los docentes y a algunos de sus representantes sindicales más visibles. Esto pareció más un intento por recuperar la iniciativa en medio de la pulseada salarial: en el pico de las tensiones fueron presentados los resultados del Operativo Aprender –responsabilizando a los docentes por el “fracaso”– y el “Plan Maestr@” como propuesta gubernamental para “solucionar” estos temas. No obstante, para fundamentar sus planteos el Plan Maestr@ retomó de forma literal un informe de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina, del año 2010, dirigido por Juan Carlos Tedesco. No sería esta la única instancia en que los anuncios, en realidad, retoman literalmente diagnósticos hechos durante el kirchnerismo, marcando una línea de continuidad.
- **“Secundaria 2030”**, que promueve una serie de transformaciones para este nivel. Existe un consenso, más allá de la Alianza Cambiemos, de que la escuela media mantiene una estructura decimonónica y enciclopedista que no responde a las necesidades del siglo XXI⁹¹. Esto no se refiere únicamente a la organización de los contenidos a enseñar y los diseños curriculares, sino también a las demandas de inclusión educativa que pesan sobre la secundaria. Con la

⁸⁸ Cabe recordar que, según el artículo 75 inciso 19, corresponde al Congreso Nacional sancionar las leyes que den forma al sistema educativo.

⁸⁹ El proyecto y los “aportes” de la ciudadanía están disponibles en <https://dialogo.compromisoporlaeducacion.edu.ar/>.

⁹⁰ Algunas opiniones fueron vertidas en <http://www.infobae.com/tendencias/2017/03/21/como-sera-el-plan-nacional-decenal-de-educacion-el-proyecto-de-ley-que-pretende-revolucionar-la-educacion-argentina/>.

⁹¹ Flavia Terigi enumeró tres problemas estructurales del nivel en 2008: <http://ciequilmes.com/wp-content/uploads/2013/03/TERIGI-LOS-Cambios-en-el-formato-de-la-escuela-sec..pdf>, y en este artículo se analizan algunas de sus consecuencias: <https://fuelapluma.com/2017/04/01/los-pibes-no-saben-leer-en-5o-ano-datos-e-hipotesis/>.

recuperación de la democracia en 1983, la educación empieza a ser pensada, en Argentina y en línea con las organizaciones supranacionales, como un derecho: finalmente la escuela secundaria es consagrada obligatoria con la ley 26.206 de 2006. Según diversas notas publicadas en el diario Clarín⁹², las reformas que se busca impulsar hacen eje en la reorganización de los saberes –eliminando las materias “tradicionales” y agrupándolas en “áreas”–, la eliminación de los “profesores-taxi” (en el nivel medio, la organización tradicional del trabajo docente implicaba que un mismo agente debe ir sumando horas, muchas veces en diferentes escuelas, lo que lo fuerza a itinerar por distintos barrios para conformar un salario que le permita sobrevivir) para pasar a concentrar cargos en un solo establecimiento, y la flexibilización de las trayectorias académicas para eliminar la repitencia y tender hacia un esquema similar al del nivel superior. Las propuestas centradas en la eliminación de los “profesores-taxi” y la repitencia ya están establecidas en las resoluciones del Consejo Federal de Educación 84⁹³ y 93⁹⁴ de 2009, en las que se detallan los Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria y las Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional de la Educación Secundaria Obligatoria. Esto significa que están contempladas en normativa vigente, emitida durante el kirchnerismo. Se observa, de esta manera, el anuncio de políticas públicas que deberían estar en proceso de implementación hace ya ocho años, y no de novedades rupturistas en términos político-pedagógicos (aunque sí, justamente por su implementación incipiente, en términos de la cotidianeidad escolar). Acerca de la reorganización de los campos del conocimiento, existen recomendaciones de organismos internacionales en este sentido⁹⁵, que rompen con la estructura enciclopedista que sobrevive hoy en día. El trabajo técnico necesario para las transformaciones propuestas en el último punto está bajo la órbita de María de las Mercedes Miguel, quien también ha firmado convenios con diversas empresas y ONG que operan en el sistema educativo. Miguel es uno de los dos cuadros de segunda línea que tensionan políticamente al interior del Ministerio de Educación de la Nación: mientras ella toma esta línea de trabajo, Maximiliano Gulmanelli tomará otras que se detallarán más abajo. En esos dos polos está el núcleo de las pujas presupuestarias y de personal de la cartera educativa, por fuera de la Secretaría de Políticas Universitarias.

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

⁹² Links: https://www.clarin.com/sociedad/nueva-secundaria-materias-tradicionales-contenidos-aplicados_0_SJxc6eLQb.html y https://www.clarin.com/sociedad/nueva-secundaria-10-claves-reforma_0_rJHFxTLQb.html.

⁹³ Disponible en <http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2012/10/84-09-anexo01.pdf>.

⁹⁴ Disponible en http://educacion.gob.ar/data_storage/file/documents/93-09-anexo-5900b6d3bab8e.pdf.

⁹⁵ Por caso, en 2013 la UNESCO publicó un documento titulado “Hacia un aprendizaje universal”, con este planteo, donde define siete “dominios” de aprendizaje: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002206/220606s.pdf>.

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.

Reformas de este tenor, a nivel nacional, requieren de un esfuerzo financiero y político que, a la luz de las políticas que se han implementado desde el 10 de diciembre de 2015, parece imposible. El informe de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación resalta un dato central en este sentido: universalizar la oferta para cubrir la demanda de diferentes políticas planteadas en este apartado y los siguientes implicarían una erogación de recursos inédita en la historia argentina, y francamente muy difícil de afrontar. De esto se deduce que, en un punto, el mismo sistema educativo cuenta y especula con la falta de cobertura (infraestructural y salarial) y el consecuente desgranamiento (el abandono de los alumnos) en todos los niveles. Así, los mismos factores viciados que se busca combatir en realidad funcionan como variable de ajuste presupuestario de las políticas: los problemas estructurales del sistema educativo proveen materia prima para las instancias de negociación política y salarial, a la vez que orientan las necesidades que presuntamente tiene el sistema para soluciones de corto plazo (provistas, por ejemplo y en esta coyuntura, por un esquema que lo mercantiliza, como se mencionó).

3.4.Reducción y reformulación de los programas socioeducativos

Como se mencionó, la sanción de la Ley de Educación Nacional buscó reformular, principalmente, las funciones del Estado nacional en el funcionamiento del sistema educativo. Luego de las reformas de la última década del siglo XX, que marcaron un desplazamiento en términos presupuestarios y de gestión del Estado nacional hacia los provinciales –profundizando las desigualdades “vegetativas” entre los Estados parte–, las leyes kirchneristas buscaron retomar cierta iniciativa nacional.

Sin embargo, como se mencionó, durante el kirchnerismo no se renacionalizaron establecimientos ni se avanzó sobre aspectos sobre los que Argentina cuenta con una tradición que se delegó en las provincias, como la laicidad educativa.

Entre las funciones creadas por la Ley de Educación Nacional de 2006 está la creación de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, que hasta 2015 nuclearon a una serie de programas de implementación territorial. Entre los objetivos de estas políticas se buscaba apuntalar la inclusión educativa y la pertenencia institucional de niños y adolescentes mediante la realización de actividades extracurriculares –talleres de radio, ajedrez educativo, orquestas y coros, actividades deportivas, entre otras ofertas–⁹⁶.

⁹⁶ Al momento de la redacción del presente informe, aún figuraba la descripción de estos programas en la página oficial del Ministerio, aunque la última actualización era de agosto de 2016: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/>.

Desde su origen hasta 2015, la ejecución de estos programas estaba a cargo de agentes del Ministerio de Educación de la Nación, quienes tenían un vínculo directo con las administraciones provinciales en territorio. Adicionalmente, los recursos asignados debían destinarse exclusivamente a esas líneas de acción. La garantía de esto era que todas las tareas involucradas –agentes técnicos, territoriales y presupuesto– estaban enteramente a cargo del Estado nacional, y las provincias designaban responsables técnicos propios que, en cada jurisdicción, coordinaban las prioridades de implementación. La capilaridad efectiva de estas acciones, entonces, estaba condicionada por las lógicas políticas de las relaciones entre cada jurisdicción y el Estado nacional: por caso, muy pocos de estos programas fueron implementados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires bajo la administración nacional de Cristina Fernández de Kirchner y local de Mauricio Macri, en función de las diferentes definiciones político-ideológicas de cada gobierno y, más aún, de los proyectos políticos a futuro de ambos. Por otro lado, estos programas tenían mayor incidencia real en provincias más dependientes del Estado nacional para afrontar sus gastos corrientes que las que cuentan con una “espalda” financiera suficiente para no depender de los recursos centralizados sin descuidar la gestión cotidiana de sus escuelas. En otras palabras, en las provincias “ricas” del país el impacto de estos programas era menor que en las provincias “pobres”. La crítica que se ha hecho desde las primeras es que no hubo, durante el kirchnerismo, una evaluación de las necesidades concretas de cada escenario local en este sentido. De esta manera, argumentan, se pensaron soluciones uniformes para necesidades dispares, generando una ineficiencia de recursos⁹⁷.

En abril de 2016 fue designada en como Directora Nacional de Políticas Socioeducativas María Silvia Pace (quien había ocupado diversos puestos provinciales en Salta bajo la gestión de Juan Manuel Urtubey). Aunque se mantuvieron y reformularon algunas líneas, las decisiones tomadas sobre esta área estuvieron atravesadas por el sucesivo vencimiento de los contratos de los agentes afectados en el Ministerio –tomados durante la gestión previa–, o renuncias, o despidos directos, y la delegación de la mayoría de los programas a las provincias. Así, las provincias podían definir si implementaban o no los programas, para lo cual tendrían que asignar sus propios agentes técnicos y territoriales. A pesar de que los fondos siguen siendo nacionales, el tema presupuestario pasó a estar bajo la decisión de los gobiernos provinciales. Aunque desde el Ministerio de Educación de la Nación se intentó mantener un control de la rendición de los gastos, lo concreto es que las provincias muchas veces derivaron estos recursos para cubrir otras necesidades de la administración gubernamental que no necesariamente estaban relacionadas de forma directa con cada programa. Se pierde de esta manera una planificación centralizada de estos programas, para pasar a formar parte de la ya mencionada fragmentación provincial y desigualdad educativa que afecta al sistema educativo a partir de las

⁹⁷ Conversaciones personales mantenidas con funcionarios educativos de provincias del interior.

reformas de la década de 1990. Por otro lado, ya no existe un acompañamiento técnico-pedagógico nacional, y sólo quedan asesoramientos aislados vía telefónica o correo electrónico desde Buenos Aires, lo cual también suma tensiones con los gobiernos provinciales acerca de la eventual responsabilidad política en caso del cierre de programas. La transferencia de estos programas no se da en el marco de la ley, o a través de resoluciones ministeriales, sino mediante la reformulación de las acciones concretas que se llevan a cabo.

Durante 2016 se trazaron, desde el Ministerio de Educación de la Nación, algunas líneas desde la DNPS que sí tienen iniciativa y acompañamiento centralizado. No obstante, se observa una franca reducción de las líneas de acción. A continuación se listan las cuatro más relevantes, aunque no todas dependen directamente de la DNPS: a partir de la reestructuración de febrero de 2017 se repartieron líneas entre segundas y terceras líneas del Ministerio, que no tienen una articulación entre ellas y parecen más enmarcadas en las intenciones que cada “jefe político” busca imprimirles que en un plan político-educativo global:

- **“La escuela sale del aula”**: con el concepto de la “jornada extendida” que tiene como objetivo que los alumnos pasen más tiempo en la escuela, organiza actividades extracurriculares en distintas áreas –deporte y recreación, artes, ciencia y tecnología–⁹⁸. Sin embargo, está pensado para ser desarrollado inicialmente por agentes externos a la escuela, sin participación de los docentes contemplados en la planta orgánica funcional. Incluso, ante la falta de espacios físicos para realizar estas actividades extracurriculares, algunas jurisdicciones habilitaron locaciones fuera del edificio escolar como clubes o parroquias. Tímida e implícitamente, una política en este sentido puede tensionar la laicidad educativa de las provincias que la tienen garantizada por ley, sin quebrar frontalmente la norma: no se trata de impartir educación religiosa en las escuelas públicas, pero el espacio donde se desarrollan estas actividades –y por qué no los agentes a cargo– podrían estar afectados a una institución religiosa. Queda entonces atado a las posibilidades de cada municipio y hasta cada escuela para ser implementado⁹⁹.
- **“Asistiré”**: entre sus objetivos se plantea la reinserción dentro del sistema educativo 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 bonaerense¹⁰⁰.

⁹⁸ Descripción y links a resoluciones del Consejo Federal de Educación en <http://educacion.gob.ar/secretaria-de-gestion-educativa/seccion/12/secretaria-de-gestion-educativa>.

⁹⁹ Los convenios concretos son con los municipios, aunque naturalmente primero pasa por el gobierno provincial.

¹⁰⁰ Una breve descripción está disponible en <http://educacion.gob.ar/ministerio-de-educacion-y-deportes/noticias/40/pasistireacutep>. En <http://www.abc.gov.ar/presentaron-el-programa-nacional->



- **“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 implementación¹⁰¹.
- **“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”¹⁰², 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 discapacidades¹⁰³. 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 provinciales¹⁰⁴.

De lo que fue la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, la primera de las líneas de acción está bajo el control de María Silvia Pace, mientras el resto están directamente a cargo de Maximiliano Gulmanelli. Como se mencionó, es uno de los cuadros de segunda línea ministerial que disputa ámbitos de acción y control presupuestario.

3.5. Subejecución presupuestaria y desmantelamiento ministerial

A principios de 2017, simultáneamente con el ya abordado conflicto que rodeó el despido de 400 trabajadores de planta y 2600 tutores de “Nuestra Escuela”, fueron

[asistir% C3%A9-para-districtos-de-la-segunda-secci%C3%B3n](#) está la presentación del programa en la Provincia de Buenos Aires.

¹⁰¹ Descripción breve y documentos técnicos en <http://educacion.gob.ar/secretaria-de-gestion-educativa/seccion/10/secretaria-de-gestion-educativa>.

¹⁰² Disponible en <http://educacion.gob.ar/secretaria-de-gestion-educativa/seccion/272/secretaria-de-gestion-educativa>.

¹⁰³ La resolución y sus anexos están disponibles en http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/RCFE_311-16.pdf.

¹⁰⁴ De hecho, sólo aparecen mencionadas en un artículo del Diario Clarín disponible en https://www.clarin.com/sociedad/formula-pensada-usaran-modelo-rural-mejorar-escuelas-urbanas_0_rvjWfMMzW.html, y en entrevistas a funcionarios nacionales y provinciales realizadas para este informe.

dadas a conocer las cifras oficiales de la Secretaría de Hacienda sobre la ejecución presupuestaria de los distintos ministerios durante 2016. El Ministerio de Educación y Deportes mostró una subejecución de casi 12100 millones de pesos de un total de más de 100.000 millones¹⁰⁵. Varios programas fueron afectados por este recorte (con datos a diciembre de 2016):

- El Programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes, a pesar de las promesas de campaña y declaraciones durante 2016¹⁰⁶, no había ejecutado ni un centavo del presupuesto asignado de más de 425 millones de pesos a diciembre de 2016.
- El Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa, que dispone fondos de forma directa a las escuelas de todo el país para el desarrollo de proyectos educativos que tiendan a la retención y promoción de alumnos, así como al mejoramiento de la infraestructura educativa registraba un recorte del 95.92% de un total de más de 1858 millones de pesos asignados inicialmente.
- El Programa de Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica, enmarcado en el Instituto Nacional de Educación Técnica, registraba en diciembre de 2016 una subejecución de 84.98% de los más de 3300 millones de pesos asignados. Este programa está relacionado con acciones de capacitación docente, asistencia técnica y producción de material bibliográfico y curricular para la educación técnico-profesional.
- El Fondo Nacional del Incentivo Docente y Compensaciones Salariales, que es el aporte que hace el Estado nacional a los salarios docentes de todo el país, evidenciaba fines de 2016 una subejecución de más de 1735 millones de pesos, que podrían haber redundado, aproximadamente, en 200 pesos mensuales más para los docentes de todo el país.

No obstante, estas cifras cambian para marzo de 2017, poco más de dos meses después. En ese momento, los datos disponibles en la Secretaría de Hacienda muestran, para el ejercicio 2016, una ejecución total superior al 99%¹⁰⁷, es llamativo que haya partidas cuya ejecución se completó de 0 al 100% en dos meses y medio. Esto puede obedecer a las lógicas y los tiempos de las rendiciones presupuestarias entre la administración del Estado nacional y los provinciales, de manera que las cifras mostradas en diciembre de 2016 no registraran ejecuciones en curso (lo cual haría superflua su publicación), o bien que el salto para marzo de 2017 fuera fruto de lo que se da en llamar “contabilidad

¹⁰⁵ Un informe detallado sobre este tema fue publicado por este autor en el portal Fue la pluma. Versión on line: <https://fuelapluma.com/2017/07/07/12-100-millones-de-subejecucion-presupuestaria-que-recorto-esteban-bullrich-en-2016-datos-a-122016/>

¹⁰⁶ La agencia estatal de noticias, Télam, recogió las declaraciones de Mauricio Macri el 10 de mayo, donde anunció la construcción de 3000 jardines de infantes. Versión on line: <http://www.telam.com.ar/notas/201605/146724-macri-la-pampa-plan-jardines.html>.

¹⁰⁷ Al momento de la redacción del presente informe, con los datos actualizados a julio de 2017, la ejecución es de 99.02% (datos disponibles en http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/informacion_historica.html, apartado “Gastos por jurisdicción/Ministerio de Educación y Deportes”).

creativa”. Al no disponer de datos, en este informe no se establecerán hipótesis al respecto.

Para el ejercicio 2017 cabe hacer algunas aclaraciones. Para fines del mes de julio, el presupuesto asignado al Ministerio de Educación y Deportes mostraba una ejecución del 55.55%, siendo la novena partida con mayor nivel de ejecución del presupuesto nacional (ver cuadro I Anexo)¹⁰⁸.

No obstante, el informe de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación muestra que, ajustado por inflación, el presupuesto 2017 es un 7% inferior al de 2016 (aprobado durante la gestión previa). Por otro lado, en 2017 el Estado nacional destina casi el doble del presupuesto al pago de la deuda pública con respecto al sistema educativo: 247.328 millones de pesos contra 129.830.

Pero el frente provincial puede verse afectado no sólo por la subejecución de las transferencias presupuestarias, sino también por el desmantelamiento de las funciones pedagógicas que sufrió el Ministerio de Educación y Deportes los primeros días de febrero de 2017¹⁰⁹. Concretamente, se trata de la desaparición de los niveles y modalidades mencionadas más arriba, y la transferencia a las provincias de los programas socioeducativos. 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, como ya se detalló.

Para mediados de julio de 2017, a cuatro meses y medio del inicio de la reestructuración, aún no hay definiciones acerca de su organigrama definitivo y poco se sabe, al interior del Ministerio, sobre el destino de muchos agentes que están actualmente sin tareas a la espera de su asignación. Más allá de que la licuación de los niveles y modalidades le resta por completo especificidad al Ministerio de Educación, esto abre nuevos frentes con las administraciones provinciales, que hasta febrero de 2017 contaban –aunque con poca respuesta desde diciembre de 2015– con una estructura relativamente análoga a los ministerios jurisdiccionales para la articulación de las políticas nacionales que debían implementarse en cada provincia. 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. De esta manera, los problemas

¹⁰⁸ Se analizan 27 partidas presupuestarias, que incluyen todos los ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo, los servicios de deuda pública, las obligaciones a cargo del tesoro, los poderes Legislativo y Judicial, y el Ministerio Público Fiscal. Los datos están disponibles en http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/ca08_gastos_jurisd.html.

¹⁰⁹ Un informe detallado sobre este tema fue publicado por este autor en el portal Fue la pluma. Versión on line: <https://fuelapluma.com/2017/02/04/reestructuracion-salvaje-en-el-ministerio-de-educacion-el-cajoneo-de-la-len/>.

entre la Nación y las provincias, a nivel educativo, suman a la subejecución presupuestaria la desarticulación de ciertos circuitos administrativos en un país con un sistema sobrefederalizado, pero que había recuperado funciones nacionales a partir de la Ley de Educación Nacional, para volver a perderlas en 2017 a pesar de la vigencia de esa misma ley.

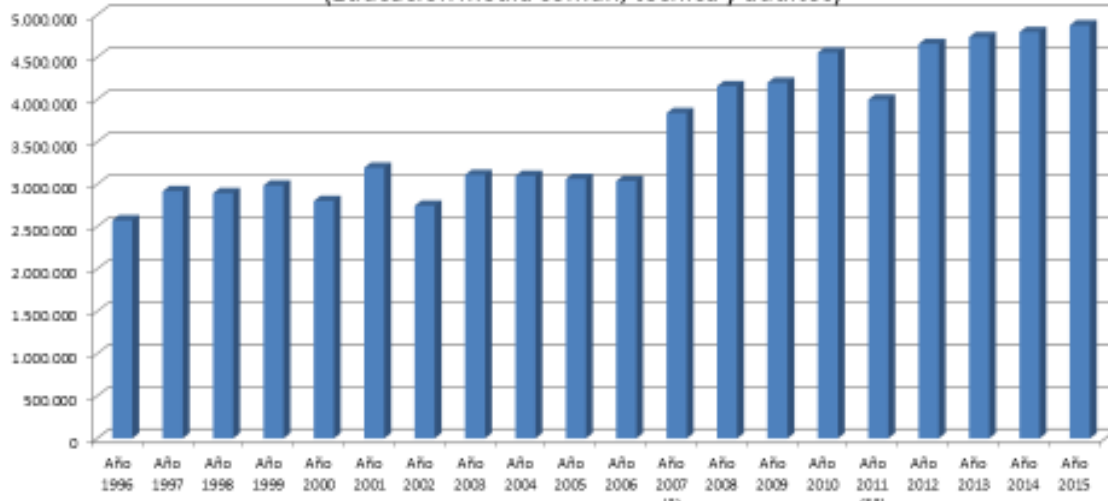
Las oficinas desaparecidas a partir de febrero de 2017 fueron señaladas en el apartado acerca de la estructura y los antecedentes del sistema educativo argentino a partir de 2006. En ese momento, y con cierta continuidad con la Ley Federal de Educación, el Ministerio de Educación de la Nación adquiere características propias, cualitativamente diferentes de los ministerios jurisdiccionales. Durante el kirchnerismo, el objetivo había sido –a través de estas agencias– crear una estructura administrativa educativa, a nivel nacional, análoga a las de los ministerios de las provincias y la CABA, de manera de brindar un apoyo concreto en las cuestiones pedagógicas de cada nivel y modalidad. A partir de febrero de 2017 –aunque en curso previamente– esta función desaparece, licuándose así la especificidad pedagógica del Ministerio de Educación de la Nación. A su vez, se asumen funciones de evaluación y firma de convenios, alejándose de las gestiones cotidianas de las escuelas que dependen de los estados parte.

La situación del Instituto Nacional de Educación Técnica merece una atención especial: durante el kirchnerismo, a partir del incentivo que se estaba dando a la producción industrial local, se sancionó la ya mencionada ley 26.058 de Educación Técnico-Profesional. Esto redundó en una importante expansión de la matrícula a partir de 2007, en función de un aparato productivo que, en los suburbios de las grandes ciudades, comenzaba a requerir mano de obra de media y alta calificación (gráfico 1).



Gráfico 1: Cantidad de matriculados en nivel medio
1996-2015

(Educación media común, técnica y adultos)



(*) Para el año 2007 los datos de la DINIEE de nivel medio incluyen 7º grado en el total, debido a que la Ley de Educación Nacional ofrece a las provincias dos posibilidades de articulación: dos ciclos de 6 años o uno de 7 y otro de 5. A partir de 2008 los datos aparecen discriminados, y sólo se incluye en nivel medio el 7º año de la escolaridad en las provincias donde es el 1º año del nivel medio. Las provincias con dos ciclos de 6 años son: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán.

(**) Los datos de 2011 de la DINIEE no incluyen información sobre la modalidad técnico-profesional, de manera que el número total carece de esos datos.

FUENTE: Elaboración propia de fueapluma.com en base a datos de la DINIEE disponibles en <http://portales.educacion.gov.ar/diniee/2014/05/24/anuarios-estadisticos/>. Por favor citar fuente.

A partir de 2016, en el INET se fueron venciendo, sin renovar, tandas de contratos que afectaban a personal técnico especializado –en informática, en electromecánica, en aeronáutica, en agrotécnica, en electrónica, en construcciones–. Estos agentes eran los encargados de evaluar y validar los títulos de los institutos de educación media y superior con orientación técnica, además de relevar las necesidades de cada institución para la provisión de infraestructura y equipamiento para el desarrollo de sus actividades. El corolario de este vaciamiento de personal es, por un lado, la descentralización de estas decisiones –que pasan a estar bajo la responsabilidad de cada jurisdicción–: las provincias con equipos técnicos sólidos podrán “autoevaluar” la validez nacional de sus títulos y relevar las necesidades de sus establecimientos, mientras que las jurisdicciones con menores recursos no podrán afrontar estas tareas. Esto impacta directamente en la “calidad” educativa: los títulos acreditan saberes claramente desiguales de provincia a provincia.

Por otro lado, el INET –como ya se ha afirmado para el Ministerio de Educación en general– pierde su especificidad educativa, y pasa a enfocarse –sin agentes especializados– en el mercado laboral. Así, la gestión de Sánchez Zinny comenzó a

diagramar la creación de una Agencia de Talentos en el marco de su estructura¹¹⁰, que fue anunciada por Esteban Bullrich en el verano 2016/2017. Un decreto aún no firmado le da especial participación al sector empresario para definir políticas educativas –de hecho, la composición de la Agencia tiene integrantes del Ministerio de Trabajo–, pero también a los sindicatos más grandes para brindar cursos de capacitación, lo que le permitiría ser una prenda de negociación sindical. Sin embargo, el decreto no sólo no fue firmado hasta ahora, sino que el titular del INET, Gabriel Sánchez Zinny –que también incursionó en el acuerdo de convenios de capacitación docente con empresas vinculadas a su propio hermano, sin experiencia en el campo educativo¹¹¹– anunció el abandono de su cargo, y asumió su titularidad Oscar Ghillione, de la ONG “Educa x Argentina”¹¹². La viabilidad de la “Agencia de Talentos”, así como del INET en general, está en suspenso¹¹³.

3.6. La estrategia del conflicto sindical

Violando la ley 26.075 de Financiamiento Educativo –y la reglamentación de su artículo 10 a través del decreto 457/2007– el gobierno nacional no hizo lugar al pedido, efectuado por parte de los sindicatos docentes con personería nacional en enero de 2017, de habilitar una comisión para la discusión salarial y de otros aspectos sobre el trabajo docente. Esto abrió un frente de conflicto con los sindicatos, que fue creciendo en intensidad a medida que, al mismo tiempo que no se abría la paritaria nacional, se sucedían las tensiones en las negociaciones provincia por provincia. Los gobiernos de las provincias de San Juan y Santa Fe expresaron públicamente su disconformidad con la no convocatoria nacional, ya que le delegó el conflicto en forma total a las provincias además de no garantizar los fondos nacionales para el pago de los sueldos. Hubo llamados a paros nacionales durante el mes de marzo para los días 6 y 7, 15 y 16 y 21 y 22 –el 6 hubo una multitudinaria movilización a la sede del Ministerio de Educación en la ciudad de Buenos Aires, y el 22 la Marcha Federal Educativa culminó con más de 400.000 personas en Plaza de Mayo, en una de las más grandes manifestaciones educativas registradas desde 1983–. Al momento de la elaboración de este informe, el conflicto aún no está resuelto a nivel nacional –en tanto el Estado central nunca convocó a los sindicatos–, y tiene su epicentro en las tensiones desatadas en la Provincia de Buenos Aires entre la gobernadora María Eugenia Vidal y los sindicatos docentes. Allí,

¹¹⁰ Un informe fue publicado por el diario Página/12 el día 9 de enero de 2017. Versión on line: <https://www.pagina12.com.ar/13235-formar-talentos-a-pedido-de-las-empresas>.

¹¹¹ Un informe fue publicado en el portal “Nuestras voces” el día 19 de febrero de 2017. Versión on line: <http://www.nuestrasvoces.com.ar/investigaciones/negocios-familia-la-escuela/>.

¹¹² En el apartado 4 se hará referencia a la presencia de las ONG en el sistema educativo.

¹¹³ Entre las hipótesis acerca de por qué no se le dio viabilidad está la posibilidad de que, al involucrar financiamiento de diferentes carteras del Estado –por ejemplo, de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo– implicaba “tocar cajas” que no están bajo la propia órbita de Educación. En tanto la burocracia estatal no es un ejército disciplinado, ni siquiera en sus más altos niveles, este intento de Sánchez Zinny de pretender administrar presupuestos ajenos puede dar algún indicio del por qué la Agencia de Talentos nunca vio la luz hasta el momento.

ubicando al secretario general de SUTEBA, Roberto Baradel, como adversario elegido, se ha ido configurando una escalada del conflicto que incluyó una presuntamente espontánea propuesta de “voluntarios” para cubrir a los docentes en paro, la oferta por parte de la gobernadora de un plus a los docentes que no hicieron huelga, y la evaluación de la posible quita de la personería a los gremios, en una dinámica que no ha dejado de crecer¹¹⁴. El posterior análisis de la oferta de “voluntarios” vía redes sociales –especialmente Twitter– develó una fuerte participación de respuestas automáticas o de usuarios creados *ad hoc* para estas instancias –los denominados “trolls”–. Sin embargo, esta estrategia –que implícitamente plantea que cualquier persona sin formación de ningún tipo puede reemplazar a un docente, y por extensión ni siquiera sería necesario pagar un salario a un maestro profesional– redundó en un intento del gobierno bonaerense de canalizar a esos “voluntarios” a través de una convocatoria por barrios, poniendo a disposición un formulario Google en el sitio web educativo provincial. Los listados que surgieron del formulario revelaron varios falsos registros, pero también datos reales. ¿Cuál sería el destino de esa información? Probablemente, un mayor relevamiento para el uso de las redes sociales y los datos electrónicos, una estrategia paradigmática de la comunicación política del macrismo, que se canaliza fundamentalmente a través de la geolocalización de datos relevados de Facebook, Twitter, Instagram y otras plataformas. Con el cruce de esa información el macrismo elabora líneas de comunicación segmentadas por barrio, edad, profesión, cercanía/lejanía ideológica, etc. Como muestra, durante la gestión porteña Mauricio Macri dispuso a todos los docentes la obligación de abrir una cuenta de correo electrónico @bue.edu.ar, con plataforma Google. Allí, naturalmente, llegan no sólo comunicaciones formales del ministerio de Educación porteño, sino también novedades proselitistas con precisión geográfica –anunciando, por ejemplo, charlas de la ministra de Educación local o el Jefe de Gobierno en el barrio del destinatario–. Este conjunto de estrategias a través de la recolección de datos vía redes sociales forma parte de la vanguardia del marketing y la publicidad –y por extensión, de la comunicación política– del siglo XXI. Y es precisamente el negocio de gigantes como los nombrados –Facebook, Google, Twitter, Microsoft–. Así, el “espontáneo” voluntariado docente se convirtió en una oportunidad más para el relevamiento de información enmarcado en estas estrategias del marketing político.

A los ya enumerados frentes que la gestión educativa nacional macrista fue abriendo con las administraciones provinciales, se suma ahora el frente sindical, violación de la ley de por medio, y con estrategias mediáticas y políticas lisa y llanamente ilegales – como el “premio” a los docentes que no adhirieran al paro–. Por lo pronto, la paritaria docente bonaerense fue acordada a principios de julio de 2017, arrancando la campaña electoral, alrededor del 27%. Esto desmiente las negativas de la propia gobernadora

¹¹⁴ Un análisis sobre los diferentes aspectos de este conflicto fue publicado en sucesivas notas por este autor en el portal Fue la pluma: <https://fuelapluma.com/2017/02/18/paritarias-y-reestructuracion-ministerial-bullrich-en-su-laberinto/>, <https://fuelapluma.com/2017/03/11/cronica-de-un-paro-anunciado/> y <https://fuelapluma.com/2017/02/24/un-mundo-sin-docentes-mitos-y-realidades-de-la-escuela/>.

Vidal y de los funcionarios y voceros del gobierno nacional y provincial, que negaban enfáticamente la viabilidad de un aumento mayor al 19%¹¹⁵. En tanto, en el otro distrito clave gobernado por el macrismo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la paritaria fue cerrada de forma unilateral por el Poder Ejecutivo local¹¹⁶.

Las razones por las cuales el macrismo buscó confrontar mediáticamente con duras medidas y declaraciones al sindicalismo docente, para finalmente lograr un acuerdo impensable en los meses de marzo, abril y mayo, podrían dar la pauta de que el efecto buscado era posicionar políticamente algunas posturas. La intransigencia y confrontación inicial puede obedecer al relato “contra las mafias” -el propio presidente se refirió a los sindicatos docentes como “mafiosos”¹¹⁷- que busca instalar una imagen del gobierno batallando contra la corrupción, mientras que la llegada a un acuerdo en la Provincia de Buenos Aires puede estar relacionado con una estrategia política concretamente electoral: los docentes son una parte nada desdeñable del padrón bonaerense.

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. En todo caso, el gobierno nacional nunca convocó a la mesa salarial estipulada en la Ley de Financiamiento Educativo, lo cual contradecía su propia postura de 2016, y aún se mantiene la violación de la ley al momento de publicar este informe.

4. Los actores: la configuración del escenario educativos durante la gestión Cambiemos

Dada la federalización del sistema educativo argentino, cabe hacer algunas puntualizaciones acerca de quiénes son los actores que operan dentro del sistema y su capacidad de acción.

Como ya se manifestó, la Ley Federal de Educación, junto a las leyes de transferencia de 1978 y 1991, dejaron al Ministerio de Educación de la Nación sin escuelas para gestionar. Pero además, licuaron muchas de las funciones pedagógicas del ministro. De esta manera, los aspectos más críticos del sistema educativo como las definiciones curriculares, la estructura misma del sistema –su diseño en ciclos, la duración de los

¹¹⁵A fines de mayo de 2017 el entonces Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Alejandro Finocchiaro, se pronunciaba en este sentido: <http://www.ambito.com/884405-la-provincia-y-los-gremios-docentes-negocian-un-acuerdo-en-charlas-informales>.

¹¹⁶Un análisis al respecto puede leerse en <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201704/31847-paritaria-cerrada-hasta-nuevo-aviso.html>.

¹¹⁷Fue durante la presentación del Plan Nacional de Discapacidad: <http://www.perfil.com/politica/vivo-macri-inaugura-el-plan-nacional-de-discapacidad.phtml>.

mismos– y la normativa que lo regula se encuentra descentralizada y pesando sobre diferentes actores. Aunque el criterio que guió estas acciones fue tender hacia un mayor consenso y darle voz y voto a los actores que intervienen específicamente sobre cada aspecto, los efectos no deseados de estas políticas han sido la desigualdad creciente de un sistema educativo fragmentado y desarticulado en 24 subsistemas, y una aparente primacía de las lógicas políticas extraeducativas para definir cuestiones intrínsecas del sistema (por caso, que las provincias acepten reformas propuestas desde el gobierno central como una forma de presión). Así, pasamos a enumerar cuáles son los ámbitos y actores sobre los que hay que poner el foco en el sistema educativo en su conjunto, pero también aquellos que, durante la gestión de la Alianza Cambiemos, han cobrado especial relevancia.

- **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, como se manifestó, muchas veces son 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), SADO (Sindicato Argentino de Docentes Privados), AMET (Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica) y CEA (Confederación de Educadores Argentinos). A excepción de CTERA, que está adherida a la Central de Trabajadores de la Argentina, el resto está alineada con la Confederación General del Trabajo. A partir del proceso de federalización estos sindicatos perdieron peso en términos nacionales, ya que las tensiones fueron transferidas también a cada jurisdicción. Sin embargo, estos nucleamientos son los que están habilitados por distintas leyes que estructuran el sistema para ser la “voz docente” en determinadas instancias de negociación. Por caso, la Ley de Financiamiento Educativo –y el decreto reglamentario de su artículo 10– los reconoce como interlocutores válidos para participar de negociaciones sobre diferentes cuestiones presupuestarias y laborales, entre ellas

la salarial. Por otro lado, la Ley de Educación Nacional los contempla para integrar el Consejo Nacional de Calidad de la Educación (artículo 98) y el Consejo de Políticas Educativas (artículo 119 inciso a) y deben participar al menos dos veces al año de la Asamblea Federal de Consejo Federal de Educación (artículo 120). Nuevamente 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. De hecho, como se detalló, la Alianza Cambiemos eligió una estrategia mediática fuertemente confrontativa hacia el sindicalismo docente –especialmente durante la paritaria 2017–. De esta manera, la gestión de Esteban Bullrich pareció trazar una línea muy clara ubicando a los sindicatos nacionales como un adversario a vencer, prescindiendo no sólo de toda colaboración técnica, sino también eludiendo las prescripciones legales donde estos deben participar como parte decisiva del sistema educativo.

- **Iglesia Católica:** Durante la segunda mitad del siglo XX, y especialmente luego del debate “Laica vs. Libre”¹¹⁸ que buscó –con éxito– que el Estado diera permisos oficiales para que la Iglesia pudiera tener sus propias instituciones educativas, ésta fue cobrando cada vez más protagonismo dentro del sistema educativo. Con picos durante la última dictadura militar y la última década del siglo XX –en función de una virtual “cooptación” del Ministerio de Educación con sus cuadros, en el primer caso, y el retiro del Estado de sus funciones educativas dejando al sistema librado a las fuerzas del mercado, en el segundo–, la Iglesia Católica 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 OCDE¹¹⁹, el BID¹²⁰, o el Banco Mundial¹²¹, entre las corporaciones financieras, y UNICEF¹²²,

¹¹⁸ Al respecto puede leerse [http://www.fcen.uba.ar/segb/historia/lamensula/La_mensula\[7\].pdf](http://www.fcen.uba.ar/segb/historia/lamensula/La_mensula[7].pdf).

¹¹⁹ Página sobre educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en inglés): <http://www.oecd.org/education/>. Noticias y publicaciones sobre líneas generales de acción en Argentina: <http://www.oecd.org/countries/argentina/>.

¹²⁰ Página del Banco Interamericano de Desarrollo sobre educación: <http://www.iadb.org/es/sectores/educacion>. Líneas generales de acción en Argentina: <http://www.iadb.org/es/paises/argentina/argentina-y-el-bid.1011.html>.

¹²¹ Página del Banco Mundial sobre educación: <http://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>.

¹²² Página sobre las acciones en Argentina del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia: https://www.unicef.org/argentina/spanish/resources_801.html.



UNESCO¹²³ y la OEI¹²⁴ 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. Así, como se mencionó, las entidades financieras tienen la mira puesta en la educación como desarrollo de capital humano, mientras que las otras pueden tener una agenda un poco más diversificada. Estas organizaciones fueron creciendo en presencia desde la recuperación democrática, hasta transformarse en actores importantes de la política educativa. Según la gestión gubernamental, han tenido mayor o menor incidencia, o fue variando el peso de ellas en la definición de las políticas públicas. No obstante, registran una presencia ininterrumpida en la discusión acerca de las políticas educativas no sólo en nuestro país sino a nivel global, ya que los consensos internacionales respecto de la agenda educativa forman parte de un proceso que se remonta a la posguerra y se acentuó durante los últimos años del siglo XX. Como se manifestó, las dirigencias políticas tienen la capacidad de ser más o menos permeables a sus recomendaciones y líneas de financiamiento. 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):** Han cobrado especial relevancia en los últimos años, en algunas gestiones jurisdiccionales. Concretamente, la gestión del PRO en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015) marcó el ingreso de este tipo de modalidades al sistema. La más importante es “Enseñá X Argentina”¹²⁵: el perfil de su titular, Oscar Ghillione, ya fue analizado más arriba como Director Ejecutivo del INET. Las acciones de las ONG dentro del sistema educativo apuntan, por un lado, a hacer ingresar a las aulas del subsistema de gestión estatal a estudiantes universitarios avanzados o profesionales sin título docente, a “dar una mano”. Por esto, los voluntarios reciben un estipendio mucho menor al salario docente, y entran como mano de obra “fresca” y “entusiasmada” que contrasta con los docentes “cansados” y “desmotivados” profesionales. De esta manera, se contribuye no sólo a desprestigiar el trabajo

¹²³ La UNESCO opera en las políticas educativas de Argentina a través del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, y es uno de los más activos *think tanks* desde la última década del siglo XX. Página web: <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/>.

¹²⁴ La Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura es una de las organizaciones más activas de cooperación técnica dentro del sistema educativo argentino. Página web: <http://oei.org.ar/new/>.

¹²⁵ Al respecto puede leerse <https://www.laizquierdadiario.com/Con-la-jornada-extendida-ingresa-la-repudiada-ONG-Ensen-a-x-Argentina>.



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”. Ésta, a su vez, les permite a las empresas desgravar impuestos. Otra línea de acción donde operan las ONG es en el mercado de la formación continua docente, donde ofrecen cursos de capacitación. Cabe destacar que, entre docentes en ejercicio y egresados de la carrera de Ciencias de la Educación y disciplinas concurrentes, Argentina cuenta con recursos técnico-pedagógicos suficientes para brindar este tipo de capacitaciones acerca de las diferentes variables del sistema educativo. No obstante, la gestión Bullrich relegó el protagonismo de ese recurso a un segundo plano –por caso, con la reducción de la planta y la oferta de la plataforma “Nuestra escuela”– para firmar convenios con diferentes ONG. Finalmente, estas entidades también tienen un papel central en el programa “La escuela sale del aula”, que se reseñó más arriba: nuevamente, en vez de dar participación y protagonismo en el diseño de estas estrategias a los docentes en ejercicio, se recurre a organizaciones de poco recorrido dentro del sistema educativo que, indirectamente, aportan en definitiva a un sistema de desgravación impositiva de las empresas. 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:** Una de las novedades que parece comenzar a introducir el macrismo en cuanto a los actores que participan del sistema educativo argentino son los convenios firmados con empresas exclusivamente dedicadas a brindar servicios educativos. Si bien los Organismos Internacionales y las ONG anteriormente descriptas ya tenían presencia antes de diciembre de 2015, el Presidente de la Nación se reunió, en el marco del Foro de Davos, con Sunny Varkey, fundador de Gems Education Management Systems (GEMS), que controla una cadena de instituciones privadas y de entrenamiento a docentes en 70 países. 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”¹²⁶. 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

¹²⁶ Un artículo de su autoría fue publicado en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-291062-2016-01-25.html>, y otra lectura puede encontrarse en <https://www.laizquierdadiario.com/Macri-y-Gems-education-expertos-en-privatizacion>.

medio, pueden desgravar –o directamente evadir– obligaciones impositivas bajo el antifaz del compromiso social.

- **Consortios corporativo-académicos:** En mayo de 2017 fue presentado el Observatorio Argentinos por la Educación, conformado a partir de los aportes de titulares de empresas como Despegar.com, Mercado Libre, Banco Galicia, Grupo Insud –un conglomerado ampliamente diversificado pero especializado en los agronegocios, uno de los sectores más beneficiados por las medidas económicas del macrismo–, Pampa Energía, IRSA –grupo empresarial que tiene sus pivotes en las actividades agrícola e inmobiliarias–, y Edenor, entre otros. 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. A fines de ese mes este consorcio firmó un convenio con el Ministerio –lo cual da la pauta de que fue creado *ad hoc*, y el acuerdo con el Estado no es el resultado de un corolario de investigaciones sobre el sistema educativo sino la oportunidad de algunas de las empresas más importantes de incidir en la política educativa– para que el Observatorio tome parte en la evaluación y “transparencia” de la información relevada. Así, no sólo se tercerizan –nuevamente– funciones que, hasta diciembre de 2015, tenía la Dirección Nacional de Investigación, Estadística y Calidad Educativa, sino que estas actividades se delegan directamente en un consorcio cuyos protagonistas son actores del sector privado e investigadores de universidades también privadas. Así, se corrobora la hipótesis de que la gestión educativa de la Alianza Cambiemos está claramente enmarcada en la llamada “Teoría del Capital Humano”, al delegar en estos actores la capacidad de “demanda”¹²⁷ sobre las políticas educativas, en vez de canalizar a los actores protagónicos del sistema: alumnos, familias, docentes y no docentes que trabajan diariamente en las escuelas¹²⁸.

5. 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?

¹²⁷ Así lo planteó el Ministro Bullrich en el video de presentación del convenio: <https://www.youtube.com/watch?v=YQopR4CG8HE>.

¹²⁸ Algunos artículos de prensa sobre la firma del convenio están disponibles en <http://www.diariobae.com/article/details/168887/se-lanzo-el-observatorio-argentinos-por-la-educacion> y <http://www.perfil.com/sociedad/se-presento-el-observatorio-argentinos-por-la-educacion.phtml>.

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.



Cuadro I Anexo: Ministerio de Educación y Deportes - Gastos por programa (ejercicio 2017)

	Programa	Presupuestado	Comprometido	Devengado	Pagado	% Devengado
Servicio: 101 - Fundación Miguel Lillo		\$ 181,90	\$ 102,43	\$ 101,89	\$ 88,11	56,02%
	16 - Investigacion de la Flora, Fauna y Gea	\$ 181,90	\$ 102,43	\$ 101,89	\$ 88,11	56,02%
Servicio: 330 - Ministerio de Educación y Deportes		\$ 129.497,79	\$ 72.229,38	\$ 71.958,53	\$ 60.181,44	55,57%
	1 - Actividades Centrales	\$ 804,64	\$ 420,87	\$ 402,31	\$ 388,47	50,00%
	6 - Actividades Comunes a la Secretaria de Deportes, Educacion Fisica y Recreacion	\$ 232,21	\$ 143,06	\$ 141,16	\$ 137,60	60,79%
	10 - Actividades Comunes a la Secretaria de Innovacion y Calidad Educativa	\$ 83,08	\$ 37,45	\$ 37,45	\$ 36,22	45,08%
	17 - Desarrollo del Deporte y del Alto Rendimiento Deportivo	\$ 1.037,07	\$ 673,05	\$ 655,28	\$ 410,30	63,19%
	18 - Asistencia Medico - Deportiva y Control Antidoping	\$ 4,46	\$ 3,01	\$ 2,98	\$ 2,98	66,72%
	19 - Desarrollo y Fortalecimiento de la Educacion Fisica, la Recreacion y la Infraestructura Deportiva	\$ 133,83	\$ 56,56	\$ 56,56	\$ 42,71	42,26%
	26 - Desarrollo de la Educacion Superior	\$ 79.402,30	\$ 46.772,59	\$ 46.772,49	\$ 39.259,04	58,91%
	29 - Gestion Educativa y Politicas Socioeducativas	\$ 5.121,48	\$ 2.106,51	\$ 2.104,44	\$ 1.666,37	41,09%
	30 - Cooperacion e Integracion Educativa Internacional	\$ 233,89	\$ 110,31	\$ 110,31	\$ 101,57	47,16%



	32 - Evaluacion de la Calidad Educativa	\$ 455,60	\$ 134,03	\$ 47,08	\$ 45,27	10,33%
	35 - Servicio de la Biblioteca de Maestros	\$ 31,00	\$ 17,97	\$ 17,97	\$ 17,43	57,96%
	37 - Infraestructura y Equipamiento	\$ 3.595,51	\$ 1.657,43	\$ 1.657,18	\$ 542,19	46,09%
	39 - Innovacion y Desarrollo de la Formacion Tecnologica	\$ 3.407,72	\$ 1.949,93	\$ 1.864,84	\$ 1.587,98	54,72%
	44 - Mejoramiento de la Calidad Educativa	\$ 272,06	\$ 131,23	\$ 130,66	\$ 123,74	48,02%
	45 - Acciones de Formacion Docente	\$ 1.426,46	\$ 753,82	\$ 753,70	\$ 421,64	52,84%
	46 - Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	\$ 5.592,48	\$ 1.301,10	\$ 1.301,10	\$ 805,23	23,27%
	47 - Implementacion del Plan Nacional de Educacion Digital	\$ 5.955,91	\$ 2.273,84	\$ 2.216,43	\$ 931,56	37,21%
	98 - Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales	\$ 21.407,88	\$ 13.533,62	\$ 13.533,62	\$ 13.533,61	63,22%
	99 - Transferencias Varias	\$ 300,20	\$ 152,98	\$ 152,98	\$ 127,53	50,96%
Servicio: 804 - Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria		\$ 151,10	\$ 108,16	\$ 64,06	\$ 57,89	42,39%
	16 - Evaluacion y Acreditacion Universitaria	\$ 151,10	\$ 108,16	\$ 64,06	\$ 57,89	42,39%
Total		\$ 129.830,79	\$ 72.439,97	\$ 72.124,48	\$ 60.327,44	55,55%

Nota: Los importes se encuentran expresados en millones de pesos. | Sin Aplicaciones ni Fuentes Financieras ni Contribuciones y Gastos Figurativos. |

Última actualización del ejercicio 2017: 31 Julio 2017.

Fuente:eSidif.