

¿ES POSIBLE INTRODUCIR VOUCHERS EDUCATIVOS EN ARGENTINA?¹

Marcos Falcone²

Abstract

Este trabajo plantea una situación hipotética en la que el gobierno nacional argentino busque implementar una reforma educativa centrada en la introducción de vouchers. Se analizan, a partir de evidencia empírica acerca de los comportamientos previsibles de los distintos actores involucrados en el proceso de toma e implementación de decisiones, los cursos de acción que el gobierno puede tomar en relación al alcance geográfico de la reforma, al tipo de aprobación buscado, a la estrategia de implementación ex-post y a la presentación del tema frente a la opinión pública. De acuerdo a los resultados esperados para cada curso de acción, se recomienda la toma de decisiones relacionadas a la adopción de una estrategia “gradualista”.

Palabras clave: argentina, educación, vouchers educativos, reforma educativa, decisiones gubernamentales

JEL Codes: H52, H75, H77, I28

¹ Quisiera agradecer los valiosos comentarios de Alejandro Bonvecchi sobre una versión preliminar de este trabajo. Los errores, sin embargo, son de mi exclusiva responsabilidad.

² Politólogo, Universidad Torcuato di Tella, marcos.falcone@outlook.com

I. Introducción

La idea de introducir una política pública de vouchers educativos circula con fuerza en la tradición liberal contemporánea desde que Milton Friedman la planteara en 1955 y la popularizara posteriormente (1980), al mismo tiempo que su progresiva implementación en los últimos años ha generado una acumulación de evidencia prometedora para sus proponentes. Esa evidencia, sin embargo, en ningún caso proviene de la Argentina, sino de medidas implementadas fuera de ella. Por lo tanto, vale la pena preguntarse si es posible que en el país se implemente una reforma que introduzca vouchers educativos, en cuyo caso distintos subtipos de preguntas surgen: ¿qué puede una reforma en esta dirección ofrecer para los estudiantes argentinos? ¿Por qué en Argentina hasta hoy no se ha propuesto introducir vouchers educativos? Y más importante: si se pudiera hacerlo, ¿qué obstáculos políticos, legales, burocráticos o sociales se encontrarían? ¿Pueden superarse?

El objetivo de este trabajo es, en efecto, responder a las preguntas precedentes para diseñar una primera aproximación a la cuestión de la introducción de vouchers educativos en Argentina. Con ese fin el trabajo se basará, esencialmente, en una teorización con la ayuda de evidencia acumulada en la ciencia política. El trabajo se divide en distintas secciones: en la segunda sección se reseñan brevemente los objetivos, la lógica de funcionamiento y la aplicación del sistema de vouchers educativos en el mundo. En la tercera sección se listan los diversos obstáculos que puede enfrentar una reforma educativa por parte del gobierno de este tenor en los distintos poderes del Estado y en la opinión pública. En la cuarta sección se analizan distintas opciones que podrían utilizarse sortear los obstáculos previamente señalados. En la quinta sección se argumenta en favor de la toma de un curso de acción “gradualista” por sobre uno de cambio “radical”. La sexta sección, finalmente, contiene reflexiones finales.

II. Objetivos, lógica y aplicación de los vouchers educativos

El objetivo principal que persigue la implementación de vouchers educativos, como explicó Friedman en “The Role of Government in Education” (1955), es que, en lugar de que a los estudiantes de escuelas estatales les sea asignada una escuela, ellos tengan la posibilidad de elegirla. En realidad, la idea es que exista elección por parte de los padres sobre las escuelas a las que envían a sus hijos a través

de la recepción de financiamiento directo e incondicional por parte del Estado, específicamente en la forma de un voucher universal que subsidie cualquier establecimiento educativo inicial, primario o secundario. El cambio más importante que un sistema de ese calibre implementaría respecto del sistema actual se relaciona al avance de una radical descentralización del sistema educativo, pues la existencia de vouchers daría a cada establecimiento autonomía sobre su funcionamiento interno; a su vez, esta autonomía crearía competencia entre las distintas escuelas, porque les permitiría atraer a los padres a través de innovaciones que no dependerían de una autorización o lineamientos centralizados.

La lógica que fundamenta la propuesta de vouchers educativos es, de manera general, que la competencia que genera la creación de un mercado en el marco de la administración estatal (Bouckaert et al., 2010:34) conducirá a mejores resultados en el aprendizaje de los estudiantes. Existirían, bajo este sistema, incentivos para que las escuelas inviertan su dinero en la manera en que satisfagan a los padres, y, entonces, para que de la manera más óptima posible las escuelas se adapten a los mejores métodos de enseñanza, busquen a los mejores profesores y mantengan la mejor infraestructura: en última instancia, y si se acepta el supuesto de que los padres buscan la mejor educación para sus hijos, el éxito debería medirse según los resultados académicos de las escuelas. Una escuela que tiene éxito, en este contexto, es una escuela que se expande, y una escuela que fracasa es una que cierra (como plantea Ulbrich, 2011:308).

La literatura acerca de los vouchers educativos es vasta. Aunque, como se observa más arriba, la propuesta de implementación de vouchers educativos surgió desde una perspectiva liberal clásica, la implementación de esta política pública recorre países cuyos regímenes varían, ya se trate de democracias liberales como los Estados Unidos (Hoxby, 2003), autoritarismos como Chile en los ochenta (Patrinos y Sakellariou, 2009) o regímenes híbridos como Hong Kong (Lee y Bagley, 2017). Los gobiernos que han implementado esta política también se han guiado por diversas tradiciones ideológicas: por ejemplo, tanto liberales como moderados y socialdemócratas han expandido el sistema de vouchers en Suecia (Baggesen Klitgard, 2008). Por último, la implementación también ha recorrido distintos niveles de gobierno: el sistema se ha expandido en países enteros como Chile (Elacqua, Contreras y Salazar, 2009) o Colombia (Angrist, Bettinger y

Kremer, 2006), provincias como Punjab, en Pakistán (Malik, 2010), o ciudades como Milwaukee, en los Estados Unidos (Greene, Peterson y Du, 1999).

Aunque no todos los estudios encuentran mejoras significativas sistemáticas allí donde un sistema de vouchers educativos se ha implementado (ver, por ejemplo, Ladd, 2002 o Rouse y Barrow, 2009), revisiones bibliográficas comprehensivas notan distintos tipos de beneficios significativos en ocasiones puntuales en términos de calidad educativa, inclusión de estudiantes de bajos recursos y alocación eficiente de los recursos (Morgan, Petrosino y Fronius, 2015; Trilling, 2016; Epple, Romano y Urquiola, 2017). Dado que Argentina puede mejorar en estos aspectos, como muestran informes como los de Rivas (2010) o Guadagni (2014) o indicadores como las pruebas PISA (OCDE, 2016), puede concluirse en que una reforma introductoria de vouchers educativos podría ser beneficiosa para el país.

III. Obstáculos a la introducción de vouchers educativos

Si naciones y unidades subnacionales tan diversas entre sí han experimentado con la idea de introducir vouchers educativos, ¿por qué la Argentina no lo ha hecho? La inexistencia de propuestas para introducir vouchers educativos hace imposible la realización de cualquier tipo de análisis observacional ex-post, independientemente del método; al mismo tiempo, y como es evidente, no se puede sencillamente “experimentar” con un país entero. Por lo tanto, el “experimento mental”, ampliamente utilizado en la teoría política normativa (ver la revisión de Brownlee y Stemplowska, 2016), representa la única metodología disponible, incluso si limitada, para llevar a cabo un análisis con pretensiones de validez acerca de por qué hasta hoy no se ha propuesto introducir un sistema de vouchers y, especialmente, acerca de qué sucedería si se propusiera: esa validez, vale decir, estará dada especialmente por la calidad de la evidencia empírica disponible acerca de los comportamientos de los diversos actores en la arena política sobre la que el análisis esté sustentado.

La respuesta a por qué hasta ahora en Argentina nunca se propuso formalmente introducir vouchers educativos puede subdividirse en dos cuestiones que se relacionan a la propuesta en sí misma y a la resistencia que podría encontrar la propuesta. La primera cuestión parece ser la más sencilla de entender: por un lado, pese a la diversidad de países en los que se ha implementado, el sistema de vouchers

continúa asociado a una ideología “liberal” frente a la cual los argentinos históricamente se han mostrado reacios. Por ejemplo, y aunque se registran en este sentido ciertos vaivenes temporales en la opinión pública (Mora y Araujo, 2011), la idea de que el Estado es el principal responsable del bienestar de las personas, intuitivamente rechazable desde cualquier punto de vista liberal, fue aprobada por el 83,5% de los argentinos según una encuesta de Ibarómetro en 2015. Pero por otro lado, y de manera más relevante, es imposible conocer si los argentinos saben qué son los vouchers educativos: la revisión realizada para este trabajo no ha encontrado siquiera una encuesta que indague sobre el nivel de conocimiento sobre el tema en el país. En la arena académica local, por su parte, las referencias a vouchers educativos son escasas y se refieren a su inexistencia (Narodowski, 2002), a la evaluación de iniciativas similares en San Luis (Feldfeber, 2003) o a la cuestión de si son o no deseables (Zablotsky, 2014; Gamallo, 2016; Tetaz, 2017).

Ningún estudio, hasta ahora, ha evaluado la segunda cuestión anteriormente planteada, es decir, la de cuáles son las resistencias que la aprobación de una propuesta de este calibre para la Argentina enfrentaría. El punto de partida de este trabajo es, en este sentido, que pueden existir dos tipos de obstáculos: dentro y fuera del Estado. Fuera del Estado, como se puede ver, la opinión pública desconoce la idea de vouchers educativos, y si a eso se le suma una intuitiva resistencia ideológica se concluye que podría encontrar a la idea como contraria a sus valores si su comunicación fuera deficiente (especialmente si surgiera oposición vocal contra el proyecto).

Pero también podrían surgir problemas de oposición a la introducción de vouchers educativos al interior del Estado, pues la creación de un “mercado” para la educación podría crear grave oposición en todos los poderes: en el ejecutivo, por ejemplo, se la podría esperar por parte de las burocracias de los ministerios de educación que deban implementar las medidas que se tomen. En el poder legislativo, a su vez, la potencial ausencia de mayoría gubernamental en las cámaras nacionales o provinciales donde se busque sancionar el proyecto podría generar problemas para aprobar o reformar las leyes que sean necesarias. En el poder judicial, por último, podrían encontrarse objeciones a la constitucionalidad de las reformas por parte de particulares, grupos organizados o incluso provincias. Todas estas cuestiones, junto a potenciales cursos de acción disponibles

para cada caso que derivan de la evidencia acumulada en la ciencia política, serán analizadas en la próxima sección.

IV. Cursos de acción para superar los obstáculos a la introducción de vouchers educativos

a. En el poder ejecutivo

Si un gobierno se propusiera implementar un sistema de vouchers educativos en Argentina, probablemente se propondría evitar el group-think. La idea de que los gobernantes pueden proponer reformas discutiéndolas exclusivamente en su interior no solamente ha llevado, históricamente, a proponer iniciativas que fracasan espectacularmente (a lo que King y Crew, 2014, han dedicado un libro entero) sino que lógicamente es imposible pensar que un gobierno pueda acaparar toda la información necesaria para resolver problemas, al menos desde que von Mises (1920) y von Hayek (1945) llamaran la atención sobre el asunto. Por esta razón, ampliar la discusión fuera del gobierno podría conducir a mejores resultados.

Dentro de él, sin embargo, la búsqueda de una discusión abierta no debería derivar en una “guerra burocrática” (en términos de Preston y Hart, 1999) que genere posicionamientos enfrentados dentro de ella porque la burocracia es esencial para implementar con éxito cualquier política pública, por lo que debe ser tratada con especial cuidado para alcanzar los objetivos del proyecto.

En realidad debería hablarse de “las” burocracias en plural, pues el problema más grave que enfrentaría un gobierno nacional en este sentido es que Argentina es un país con un sistema educativo federal. Esto significa que, aunque existe un ministerio de educación nacional, sus prerrogativas no son demasiado extensas y sus directivas son consultivas, no vinculantes: desde la sanción de las leyes de 1977 y 1992 la cuestión de la educación ha sido transferida desde el gobierno central a los gobiernos provinciales. Por esta razón, el incentivo para desviarse de las recomendaciones de un gobierno central es inevitablemente alto (Bednar, 2009:63): en última instancia, en realidad los que importan son los 24 ministros provinciales. Habrá que decidir, pues, si los esfuerzos serán coordinados desde la nación o focalizados en gobiernos provinciales.

Si se optara por emitir recomendaciones desde la nación, los vouchers educativos difícilmente pasarían de ser una propuesta a ser

una realidad. Pero si se apostara porque haya provincias que adopten el sistema surgirían dos tipos de problemas: el más obvio es el problema de que quizás no todos los gobernadores estén de acuerdo con introducir vouchers, por lo que la selección posible de provincias se achicaría. Pero, además, existiría otra problemática, que es la que presenta la diversidad de burocracias con las que hay que lidiar para implementar cualquier decisión. Incluso con el aval de una gobernación, lo que es adecuado para algunas jurisdicciones puede no serlo para otras: puede que existan niveles de profesionalismo desiguales en las burocracias de distintas provincias, o burocracias con distinto poder de veto (en términos de Tsebelis, 2002) según, por ejemplo, el poder que los sindicatos ejercen dentro de ellas. Sería más conveniente, en este sentido, trabajar con provincias cuyas burocracias sean capaces de implementar técnicamente las propuestas, así como con provincias donde el involucramiento sindical, por ejemplo, no impida ex-ante cualquier tipo de cambio.

La cuestión de los vouchers educativos, sin embargo, es singular porque en su forma más pura no propondría cambiar lineamientos burocráticos, sino eliminarlos. Por esta razón es que algunas burocracias, sino todas, probablemente se opondrían a que desaparecieran sus poderes de dictaminar lo que se estudia y lo que no se estudia, o a qué escuelas se les puede dar un subsidio y a cuáles no, a qué docentes se contrata y a cuáles no. Si la oposición se elevara y tomara la forma de huelgas, protestas en la vía pública, tomas de edificios o boycotts en las tareas, entonces esto podría ser problemático para la implementación de los vouchers: por lo tanto, habría que considerar que si las directivas centralizadas desaparecieran, entonces los burócratas que las emiten deberían ser despedidos o sus tareas reconvertidas.

Si se pudiera elegir lo primero, entonces el problema se solucionaría automáticamente; pero si no, deberían buscarse incentivos para que la burocracia no bloquee la implementación de estos cambios. Ellos podrían estar relacionados a su reconversión parcial para los fines que busca el sistema de vouchers para que no se rehúse a cooperar: darle la oportunidad a la burocracia de “supervisar” los cambios podría ser una manera de neutralizar su resistencia, así como dejarla continuar con sus tareas habituales e implementar el programa en un número limitado de escuelas (aunque esto solo puede ser una opción temporal, ineficaz si se busca ampliar el programa a toda una jurisdicción).

b. En el poder legislativo

Sea a nivel nacional o provincial, existen dos maneras de introducir vouchers educativos: a través de un decreto o a través de un proyecto de ley. Si se decidiera emitir un decreto, esta fase sería irrelevante en un primer momento, aunque podría no serlo posteriormente si el congreso se reúne para rechazar el decreto (ver Bonvecchi y Zelaznik, 2012); pero si se decidiera trabajar con el congreso debería tenerse en cuenta la posibilidad de que no exista una mayoría preestablecida en alguna, o ninguna, de las dos cámaras. La naturaleza del problema de vouchers, además, podría generar no solo controversia en los distintos plenarios, sino incluso hacia el interior del bloque gobernante.

El punto de partida en un juego de este tipo importa, sea o no legislativo (Brams, 1994). Si el gobierno intentara que los vouchers se introdujeran por medio de un proyecto de ley, entonces éste podría ingresar tanto por la cámara de diputados como por la de senadores. Hoy, dada la actual relación de fuerzas en el parlamento argentino, las ventajas y desventajas de cada opción serían inversas: hacerlo entrar por diputados otorgaría al oficialismo el control del debate en comisión, debido a que ostenta allí la presidencia de la comisión de educación, y le daría por lo tanto más chances de hacerlo aprobar allí, lo que también mejoraría su posición en el plenario (según el argumento desarrollado por Shepsle y Bonchek, 1997). Sin embargo, este proceder no le daría ninguna garantía de que el senado, donde la posición oficial es peor, apoye o no modifique sustancialmente el proyecto. Por el contrario, si se empezara por el senado, sería más sencilla la segunda etapa, pero sustancialmente más difícil la primera. Como sea, nunca puede pensarse en términos de una sola etapa, porque el juego es prolongado (como plantea Sin, 2014). Esta relación de fuerzas, por cierto, está sujeta a cambios cada dos años, producto de las renovaciones parciales de cada cámara.

Una vez tomada esta primera decisión se debería pensar qué hacer con el proyecto en sí mismo. De buscarse la aprobación del legislativo el gobierno podría revisar atentamente el proyecto de ley original con el objetivo de “inflarlo”: el gobierno podría presentar un proyecto más ambicioso que el que realmente quisiera aprobar y crear “fusibles” de los que fácilmente se pueda desprender para hacer avanzar el proyecto cuando sea el turno de la oposición (y así confundirla, en una situación similar a la descrita por Putnam, 1988:4503). No obstante,

3 En términos del juego de doble nivel que plantea Putnam (1988), lo que es

cualquier opción sobre este punto debería contrastarse en términos de costo y beneficios con la debilidad que podría proyectar el gobierno si su proyecto termina siendo demasiado distinto al original.

La estrategia alternativa es buscar la aprobación del proyecto original de vouchers educativos sin enmiendas relevantes: para esto, el pork-barrel que implica premiar con fondos para los distritos representados y/o cargos para los representantes que acompañen al gobierno, quizás teniéndolos en cuenta para las nuevas burocracias que podrían crearse en reemplazo de las viejas, puede ser una manera de conseguir sus votos. Pero se decida o no por esta estrategia, en realidad cualquier iniciativa requerirá colaborar con los legisladores, porque las reglas del congreso argentino otorgan un nivel de poder importante para cualquier minoría: por ejemplo, ninguna iniciativa es tratada en la cámara de diputados sin que todos los partidos la aprueben a través de la comisión de labor parlamentaria, lo que delimita un “modelo consensual” de tratamiento de la agenda (Ferretti, 2012). No sorprende, por lo tanto, que la mayor parte de la legislación argentina se apruebe unánimemente o con grandes mayorías (Calvo, 2014).

c. En el poder judicial

El problema de la justicia es probablemente el que menos debería importar al gobierno si quisiera lanzar un programa de introducción de vouchers educativos. La razón es bastante simple: el poder judicial siempre viene detrás. Para que se litigue en la arena judicial una decisión tiene que haber sido tomada e implementada, lo que en cualquier caso representa un indicador de que se ha logrado llevar algo a cabo.

De todas maneras, el gobierno debería prepararse para la eventualidad de que los jueces intervengan, especialmente debido a que la intervención judicial creciente sobre los actos de gobierno lleva cada vez más a un fenómeno distintivo que se ha denominado “judicialización de la política” (Smulovitz, 2008). En este sentido, los poderes de revisión de constitucionalidad en Argentina son tan amplios que cualquier juez puede pronunciarse sobre cualquier cuestión, razón por la cual el control de constitucionalidad nacional ha sido descrito como

particularmente positivo de una propuesta de introducción de vouchers educativos es que, dado que son virtualmente desconocidos por la opinión pública y no son defendidos por grupos organizados, el gobierno puede manipular su win-set como le plazca, pues no necesita refrendar un eventual compromiso frente a sus propios votantes.

“difuso” (Nino, 1988:79). Y, dado que el poder judicial está siempre compuesto por una cantidad considerable de individuos nombrados por gobiernos anteriores, es prácticamente inevitable que, independientemente de si existen problemas reales de constitucionalidad, alguno falle en contra del gobierno. En el caso de los vouchers educativos, lo que es atractivo para la opinión pública (la introducción un sistema que sería, de mínima, igualitario para toda la población y donde la demanda podría estar totalmente subsidiada) podría ser utilizado para contrarrestar fallos en contra si la ley o el decreto contiene referencias explícitas a la constitución nacional y especialmente a los artículos 5 y 75 (inciso 19), que remarcan el carácter “gratuito y equitativo” de la educación. Esto no garantizaría la existencia de una sola interpretación del asunto, pero sí sería lo suficientemente claro para que al menos se pueda rápidamente generar una respuesta por parte de otro juez si las circunstancias lo requirieran. Si, en lugar de convocar a otros, la idea es modificar el comportamiento de los jueces, o incluso de legisladores, está claro que existen distintas maneras de “convencer” a cualquier juez, dado que puede tener múltiples objetivos (Baum, 1997). Sin embargo, muchas de ellas no solo son normativamente indeseables sino que podrían ser riesgosas para el gobierno si luego se conociera su uso (como sucedió, en el ámbito del poder legislativo, en el caso emblemático de la reforma laboral de 2001).

Si se prefiere no esperar a que surja un conflicto como el descrito, dado que el punto de partida importa, se puede intervenir de antemano. El gobierno mismo, quizás indirectamente, podría solicitar un recurso *per saltum* para pedir que la corte suprema trate el caso, si es que se evalúa que el proyecto es lo suficientemente sólido como para superar su intervención y si el proyecto de introducción de vouchers tiene alcance federal (si no lo tiene, se puede evaluar la realización de la misma acción frente a las cortes provinciales). Con bastante seguridad, sin embargo, el hecho de que cualquiera de estas medidas funcione dependerá de cómo esté el gobierno plantado frente a la opinión pública.

d. En la opinión pública

Hay evidencia de que si el gobierno argentino es percibido como “fuerte” de cara a la sociedad, la corte suprema valida lo que hace (Helmke, 2003). Pero no solo eso: si el gobierno es fuerte, los legisladores se abroquelan y los indecisos se vuelcan hacia su lado. Esto último puede tener un efecto equivalente al de ampliar el bloque, lo que también se ha mostrado que tiene un efecto positivo en la aprobación

de los actos de gobierno por parte de la corte suprema (Tommasi et al., 2007). En realidad, es la opinión pública la que hará fracasar o no este proyecto, porque la presión que ejerce es en última instancia determinante hacia cualquiera de los tres poderes.

Ganar la opinión pública para ejercer presión sobre el resto de los actores se puede hacer de dos maneras principales. Específicamente, se puede presentar la propuesta de introducción de vouchers educativos como un cambio radical o uno gradual. Si el cambio se presentara como radical, probablemente debería darse en forma de decreto y poseer una comunicación agresiva, que haga énfasis en la no disposición del gobierno a dejarse “chantajear” por los sindicatos o la burocracia, que se opondrán al proyecto porque afecta sus intereses corporativos. Esta comunicación debería enfatizar, por un lado, que se registra un importante incremento en la asignación de recursos para la educación pero que la calidad educativa continúa decreciendo (Rivas, 2010; Guadagni, 2014; OCDE, 2016); y, por otro, debería enfatizar que el sistema propuesto es uno que países “modelo” como Suecia o Estados Unidos, así como otros más cercanos como Chile, han implementado con éxito. Los argumentos del gobierno, defendidos por funcionarios y académicos, deberían señalar las ventajas que el cambio brindaría en términos de calidad educativa, inclusión social y ahorro fiscal.

Una transformación gradual del sistema educativo, en cambio, podría empezar por el congreso. La retórica anti-sindical y anti-burocrática debería ser evitada, dadas sus consecuencias negativas para juntar los votos necesarios para aprobar el proyecto y para la implementación. Similarmente, el fracaso educativo tendría que ser matizado para no despertar enojo en cualquiera que pueda ser presionado por los sindicatos, a la vez que solo la apelación a los ejemplos “políticamente correctos” (como Suecia, un país socialdemócrata y ergo amigable para la ideología de los argentinos) se mantendría intacta. En este caso, especial énfasis debería darse a que el proyecto es inclusivo: precisamente en el caso sueco puede mostrarse, por ejemplo, que la mejora en la performance de los estudiantes se da especialmente entre aquellos en situación de vulnerabilidad social (Sandström y Bergström, 2005; Böhlmark y Lindahl, 2013; lo mismo puede afirmarse para los Estados Unidos según Greene, Peterson y Du, 1999, o Howell et al., 2002).

V. Elección de una estrategia para superar los obstáculos a la introducción de vouchers educativos

En síntesis, en relación al interior del Estado, las principales decisiones a tomar por el gobierno con respecto a la presentación de un proyecto de introducción de vouchers educativos son de tres tipos y tienen que ver, primero, con el alcance geográfico de la reforma educativa (nacional o provincial); segundo, con el tipo de aprobación buscado (ejecutiva o parlamentaria); y, tercero, con la estrategia de implementación ex-post (con la cooperación o no de la burocracia). Simultáneamente y en relación al exterior del Estado, es decir, a la opinión pública, la principal decisión a tomar por el gobierno es la del tipo de reforma que se busca instalar (radical o gradual).

El supuesto más importante que se hace, llegado este punto, es que “los grandes avances de las políticas se vuelven posibles sólo después de que se ha persuadido a la opinión pública de que acepte ideas nuevas” (Majone, 1997:72). Esto, si es posible, es todavía más cierto en caso como el actual, en el que el gobierno se encuentra en minoría en el poder legislativo. En realidad, dado que los vouchers educativos se asocian a una tradición liberal, por lo menos en el corto plazo es de esperar que cualquier gobierno que busque introducirlos se encuentre en una posición tan débil como la del actual: esto es así debido a la existencia de un sesgo mayoritario y partidario que, como se ha calculado, beneficia sistemáticamente a un partido generalmente distante de las recomendaciones de política pública liberales (el peronismo, ver Calvo et al., 2008) y le permite controlar la cámara alta y, usualmente, también la cámara baja.

Por lo tanto, la estrategia que parece más conveniente seguir es gradual. Sin embargo, el gobierno no debería dejar que “gradualismo” se confunda con “debilidad”, porque si los actores intuyen que el gobierno es débil, en una suerte de profecía auto-cumplida, es más probable que los actores indecisos necesarios para implementar el proyecto no se sumen, la opinión pública dude, y el proyecto fracase (un interesante experimento sobre el efecto bandwagon en la opinión pública fue conducido por Rothschild y Malhotra, 2014). Si eso sucediera, el gobierno pagaría por el costo de impulsar una reforma pero ésta quedaría truncada; y esto es, de hecho, lo que parece estar sucediendo en la actualidad con la reducción anunciada pero no implementada del déficit fiscal, una iniciativa costosa que sin embargo muestra escasos efectos, algo que el propio presidente parece admi-

tir (ver Guarino, 2017 y Pagano, 2017). La consecuencia de realizar esfuerzos fútiles no solo es que se mina la credibilidad del gobierno, sino que también disminuye su capacidad de tomar la iniciativa en el futuro. Por estas razones es que el cambio en la educación, debería decir el gobierno, se realizará luego de debates, con el mayor consenso posible y con atención a todos sus principales beneficiados y perjudicados, pero en última instancia se realizará.

En este sentido, el problema del federalismo que se observó más arriba provee una oportunidad al gobierno para implementar una reforma gradual que comience con programas “piloto” antes de avanzar en un cambio general. La descentralización del sistema educativo, en este sentido, juega un papel inesperadamente favorable cuando se combina con la dependencia provincial por fondos nacionales: dado que la tendencia fiscal en los últimos años continúa siendo de centralización (Gervasoni, 2011; Lodola, 2011), el gobierno nacional podría ofrecer incentivos monetarios a las provincias para que se sumen al programa. Un hecho negativo desde un punto de vista liberal normativo, como es la debilidad del federalismo fiscal (y como ve Miguez, 2014), podría así aprovecharse para “liberalizar” otras áreas.

Si se sigue esta línea de razonamiento, la aprobación que debería buscar el gobierno sería de los ejecutivos provinciales, y no de sus parlamentos ni del parlamento nacional. Se recomienda este curso de acción por sobre discutir un proyecto de gran envergadura en el congreso nacional o sancionarlo a través de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) nacional: con respecto a lo primero, la idea de los vouchers es hasta ahora abstracta y desconocida y el gobierno no tendría número ni cohesión suficientes para defenderla. Pero sancionar un decreto no es más sencillo. El problema de redactar un decreto para este proyecto es que, puesto que la educación es un tema sensible para la opinión pública, el gobierno se arriesga a que el congreso lo rechace de manera explícita, a través de una resolución o votación. Con toda seguridad, un rechazo de estas características condenaría al proyecto a fracasar, porque o bien el congreso votaría una resolución en contra (no-vetatable) o bien rechazaría explícitamente todo el proyecto, porque no es posible que los legisladores modifiquen el DNU como si fuera un simple proyecto de ley (Bonvecchi y Zelaznik, 2012:69). En cualquiera de los dos casos, además, incluso si se superara la resistencia parlamentaria sería difícil enfrentar la del poder judicial, dado que las provincias tienen en la actualidad poderes constitucionales de los que

la nación carece en lo que se refiere a la política educativa, y este proyecto podría interpretarse como una intromisión centralista indebida. Como se ve, la introducción de vouchers a nivel nacional involucraría de una manera u otra al congreso nacional o a la justicia federal, y con resultados previsiblemente negativos.

En este contexto, un decreto o una resolución del ministerio de educación nacional que cree las condiciones para que algunos distritos puedan implementar vouchers educativos serían menos problemáticos que cualquier opción previa, no solo porque se ofrecería una cantidad de dinero difícil de rechazar por las provincias sino porque tampoco habría demasiados afectados directos, por lo que difícilmente la idea sería rebotada por el congreso o la justicia. Paradójicamente, si se emite un DNU para que esto funcione debería elevarse la magnitud del problema a una similar a la de “crisis”, porque solo así se podría justificar la “necesidad y urgencia” de un DNU de este tipo: una amenaza que no presenta problemas inmediatos no genera una sensación de crisis (Boin et al., 2005:3). Sin embargo, y como es obvio, una crisis de ninguna manera admite una respuesta tan parcial y focalizada: por eso se requiere que la ciudadanía sienta la necesidad de actuar pero sin tomar medidas “torpes” por lo apresuradas; y cuanto más lo haga, más favorables serán las perspectivas del gobierno, quizás incluso lo suficientemente buenas como para generar una discusión parlamentaria nacional o provincial.

En cuanto a la selección de los distritos experimentales, ella debe realizarse con sumo cuidado. Naturalmente, la selección de provincias más afines partidariamente y con peores niveles de calidad educativa debería ser prioritaria, para que se minimicen los incentivos para hacer fracasar el experimento. Si las jurisdicciones son solo urbanas o también rurales dependerá de la evaluación de la factibilidad del proyecto, pero en cualquier caso el desempeño de las áreas seleccionadas debería ser comparable con el de áreas vecinas no experimentales, para maximizar el impacto del proyecto.

Para medir el progreso del proyecto parece inevitable la cooperación con una burocracia que realice un seguimiento de él. Aunque es probable que la eliminación de ciertas regulaciones o la minimización de su aplicación provoquen que las funciones de ciertos empleados estatales dejen de ser necesarias, se hace difícil pensar que la planta permanente pueda ser desplazada, dado que existe en Argentina una “estabilidad total” del empleo público en Argentina que ha sido

sostenida hasta por la corte suprema (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2007). Debido a la restricción legal no menos que a la popular (porque según la ideología de los argentinos los “despidos” siempre son impopulares) es que una “redirección” de las tareas burocráticas hacia los objetivos del proyecto, junto al cese de su expansión, parece ser la mejor manera de encarar una cooperación con la burocracia que se hace inevitable.

De manera paralela a estas decisiones debe pensarse una estrategia para la comunicación del proyecto: los vouchers son un tema nuevo para la opinión pública, y por eso la primera impresión que genere el gobierno será clave para el futuro de la idea. En este sentido, conviene generar empatía con el posicionamiento ideológico de la mayor parte de los argentinos: podría hablarse del ejemplo de Estados Unidos, pero más recomendable sería mostrar el caso de Suecia; podría hablarse explícitamente de “competencia” en el sistema educativo, pero mejor sería mencionar el otorgamiento de “premios” a las mejores escuelas; podría hablarse de una mejora general en la calidad educativa, pero mejor aún sería enfatizar el aspecto igualitario de este nuevo sistema, que podría beneficiar desproporcionadamente a estudiantes hoy marginados. Debería darse importancia al hecho de que los padres eventualmente podrán elegir las escuelas e incluso métodos educativos en lugar de que les sean asignados unos; y no menos importante sería tender puentes con los propios maestros, que gozarían de una libertad académica hasta ahora nunca habida.

Una mera comunicación positiva, sin embargo, podría resultar insuficiente para despertar entusiasmo por el proyecto. Si ese enfoque no funcionara, podría utilizarse un segundo recurso para lograr que se materialice la introducción de vouchers educativos: ese recurso es la animosidad latente de muchos argentinos, y especialmente del propio electorado gubernamental, hacia los sindicatos, especialmente en relación a los conflictos docentes (Mora y Araujo, 2011; Giacobbe & Asociados, 2017). Los sindicatos son un “enemigo perfecto”: asociados a la corrupción, inmovilidad y violencia, son prometedores oponentes si son demasiado vocales contra la reforma y buscan bloquearla en sus primeros pasos. Debe notarse que, debido a su relación con la burocracia, las relaciones con ellos deberían ser tratadas con cuidado y este enfoque debería utilizarse solo como último recurso, para no perjudicar la implementación del proyecto.

VI. Reflexiones finales

En este trabajo se ha realizado un “experimento mental” acerca de un suceso no ocurrido: la introducción de vouchers educativos en la Argentina. A través del análisis de evidencia disponible por la ciencia política sobre las acciones de los distintos actores relevantes a la hora de tomar decisiones, se ha teorizado acerca de las posibles medidas y cursos de acción que un gobierno puede tomar y, ulteriormente, acerca de cuáles de ellos serían los más convenientes para llevar a cabo una reforma del tipo señalado. Específicamente, se ha recomendado seguir una estrategia centrada alrededor de una idea de “cambio gradual” que comenzaría con un programa piloto geográficamente circunscripto a algunas provincias argentinas, apoyado por los gobiernos provinciales y que no implique un conflicto abierto con la burocracia involucrada. Si se sigue la argumentación realizada en este trabajo, se ve que existe una oportunidad de llevar a cabo la reforma, especialmente si se enfatiza que el área a la que se hace referencia está en crisis y que se requiere acción urgente sobre ella (afirmaciones que en este momento, presumiblemente, serían más útiles que enfatizar la autoridad del gobierno, para completar la tipología de macro-ventanas de oportunidad de Keeler, 1993).

Vale aclarar, llegado el final de este trabajo, cuál es el objetivo que éste se propuso. En este sentido, hay que decir que la finalidad de estas líneas es sostener que es posible implementar políticas públicas que provienen de la tradición liberal contemporánea, incluso hoy, en Argentina. Que en el país predomine una ideología no liberal, al menos en materia económica, no hace imposible que se puedan introducir reformas liberales: pero esto no parece posible si no existe voluntad por parte de los gobiernos de hacerlo, debido a que es patente la debilidad relativa de todos los grupos organizados asociados de una manera u otra al liberalismo, ya se trate de universidades, fundaciones o incluso partidos. Aunque el debate sobre si los liberales deberían aceptar cambios graduales en la educación o no sigue abierto (ver Benegas Lynch (h), 2017), sería difícil justificar el no aprovechamiento de una oportunidad desde el Estado si esta fuera posible. Y la idea de este trabajo es mostrar que, si se adoptan estrategias plausibles que tengan en cuenta el punto de partida y las acciones de los actores, no es descabellado pensar que la Argentina pueda comenzar a virar, lentamente, hacia el liberalismo. Si ese cambio se realiza a la par de la introducción de nuevas ideas en el público acerca del rol que el Estado debería jugar en la vida de la sociedad, quizás el optimismo respecto de un futuro más liberal no esté fuera de lugar.

Referencias

- Angrist, Joshua, Eric Bettinger y Michael Kremer (2006), "Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia", en *The American Economic Review*, 96, 3.
- Bagessen Klitgard, Michael (2008), "School Vouchers and the New Politics of the Welfare State", en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21, 4.
- Baum, Lawrence (1997), *The Puzzle of Judicial Behavior*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, capítulos 1 y 4.
- Bednar, Jenna (2009), *The Robust Federation: Principles of Design*, Cambridge University Press, Cambridge, capítulo 3.
- Benegas Lynch, Alberto (h) (30 de junio de 2017), "Falacias de la educación estatal", en *Punto de Vista Económico*, disponible en <http://bit.ly/2sUXG0m> (consultado el 17 de julio de 2017).
- Böhlmark, Anders y Mikael Lindahl (2013), "Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes - Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform", en *Economica*, 82.
- Boin, Arjen *et al* (2005), *The Politics of Crisis Management*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2012), "Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina", en Lanzaro, Jorge (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 63-102.
- Bouckaert, Geert *et al*. (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations*, Macmillan, London, capítulos 2 y 3.
- Brams, Steven (1994), *Theory of Moves*, Cambridge University Press, Cambridge, capítulo 1.
- Brownlee, Kimberley y Zofia Stemplowska (2016), "Trapped in an Experience Machine with the Famous Violinist: Thought Experiments in Normative Theory", en Blau, Adrian (ed.), *Methods in Analytical Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Calvo, Ernesto (2014), *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge, capítulo 2.
- Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca (2008), "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas", en Calvo, Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h) (eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, segunda edición.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (3 de mayo de 2007), “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación”, 1488, XXXVI.
- Elacqua, Gregory, Dante Contreras, y Felipe Salazar (2009), “The Effectiveness of Franchises and Independent Private Schools in Chile’s National Voucher Program”, en Barrera-Osorio, Felipe, Harry Patrinos y Quentin Wodon (eds.), *Emerging Evidence on Vouchers and Faith-Based Providers in Education: Case Studies from Africa, Latin America, and Asia*, The World Bank, Washington, DC.
- Epple, Dennis, Richard Romano y Miguel Urquiola (2017), “School Vouchers: A Survey of the Economics Literature”, en *Journal of Economic Literature*, 55, 2.
- Feldfeber, Myriam (2003), “La redefinición del espacio público: el caso de las escuelas autogestionadas en Argentina”, en *Educação & Sociedade*, 24, 84.
- Friedman, Milton (1955), “The Role of Government in Education”, en Solo, Robert (ed.), *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.
- Friedman, Milton (1980), *Free to Choose*, Harcourt, New York City, NY.
- Gallego, Francisco (2006), “Voucher-School Competition, Incentives, and Outcomes: Evidence from Chile”, Massachussets Institute of Technology.
- Gamallo, Gustavo (2016), “Neoliberalismo y educación. Diez ideas y un comentario sobre Argentina”, en *Puente y Puerta: Apuntes críticos de sociología*, Universidad de Buenos Aires.
- Gervasoni, Carlos (2011). “La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo”, en Malamud, Andrés y Miguel de Luca (coords.), *La política en tiempo de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.
- Giaccobe & Asociados (2017), “Informe especial: conflicto docente”, Buenos Aires.
- Greene, Jay, Paul Peterson y Jiangtao Du (1999), “Effectiveness of School Choice: The Milwaukee Experiment”, en *Education and Urban Society*, 31, 2.
- Guadagni, Alieto (2014), “En educación aumenta el gasto, pero se enseña poco”, en *Centro de Estudios de la Educación Argentina*, Universidad de Belgrano, 3, 22.
- Guarino, Julián, (2 de mayo de 2017), “El déficit fiscal del 2017 será el tercero más alto de la historia”, en Ámbito Financiero.
- Helmke, Gretchen (2003), “La lógica de la defeción estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los períodos de la dictadura y la democracia”, en *Desarrollo Económico*, 43, 170.
- Hoxby, Caroline (2003), “School choice and school competition: Evidence from the United States”, en *Swedish Economic Policy Review*, 10.

- Howell, William *et al.*, (2002), "School Vouchers and Academic Performance: Results from Three Randomized Field Trials", en *Journal of Policy Analysis and Management*, 21, 2.
- Ibarómetro (2015), "Radiografía ideológica de los argentinos", Buenos Aires.
- Keeler, John (1993), "Opening the Window for Reform. Mandates. Crises, and Extraordinary Policymaking", en *Comparative Political Studies*, 25, 2.
- King, Anthony y Ivor Crewe (2014), *The Blunders of Our Governments*, Oneworld Publications, London.
- Ladd, Helen (2002), "School Vouchers: A Critical View", en *Journal of Economic Perspectives*, 16, 4.
- Lee, Amelia y Carl Bagley (2017), "School choice with education vouchers: an empirical case study from Hong Kong", en *International Studies in Sociology of Education*, 26, 1.
- Lodola, Germán (2011), "Gobierno nacional, gobernadores e intendentes", en Malamud, Andrés y Miguel de Luca (coords.), *La política en tiempos de Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, capítulo 2.
- Malik, Allah (2010), *Public-Private Partnerships in Education: Lessons Learned from the Punjab Education Foundation*, Asian Development Bank, Mandaluyong City.
- Miguez, Jonathan (2014), "Los aspectos políticos del federalismo fiscal argentino", en *Revista de Ideas, Instituciones y Mercados*, 61.
- Mora y Araujo, Manuel (2011), *La Argentina bipolar*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Morgan, Claire, Anthony Petrosino y Trevor Fronius (2015), "The impact of school vouchers in developing countries: A systematic review", en *International Journal of Educational Research*, 72.
- Narodowski, Mariano (2002), "Socioeconomic segregation in the Argentine education system: School choice without vouchers", en *Compare*, 32, 2.
- Nino, Carlos (1989), "La filosofía del control judicial de constitucionalidad", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), "Pisa 2015: Results in Focus", París.
- Pagano, Marcela (29 de agosto de 2017), "Mauricio Macri: 'Si alguno no se preocupa por bajar el déficit, esto no va a andar'", en *Clarín*.
- Patrinos, Anthony y Chris Sakellariou (2009), "Returns to Schooling and Vouchers in Chile", en Barrera-Osorio, Felipe, Harry Patrinos y Quentin Wodon (eds.), *Emerging Evidence on Vouchers and Faith-Based Providers in Education: Case Studies from Africa, Latin America, and Asia*, The World Bank, Washington, DC.
- Peters, Guy (2001), *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London.
- Preston, Thomas y Paul 't Hart (1999), "Understanding and Evaluating

- Bureaucratic Politics: The Nexus between Political Leaders and Advisory Systems”, en *Political Psychology*, 20, 1.
- Putnam, Robert (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, 42, 3.
- Rivas, Axel (2010), *Radiografía de la educación argentina*, CIPPEC, Buenos Aires.
- Rouse, Cecilia Elena y Lisa Barrow (2008), “School vouchers and student achievement: Recent evidence, remaining questions”, Working Paper, Federal Reserve Bank of Chicago, 2008-08.
- Rothschild, David y Neil Malhotra (2014), “Are public opinion polls self-fulfilling prophecies?”, en *Research and Politics*, July-September Issue.
- Sandström, Mikael y Fredrik Bergström (2005), “School vouchers in practice: competition will not hurt you”, en *Journal of Public Economics*, 89, 2-3.
- Shepsle, Kenneth y Mark Bonchek (1997), *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*, Norton, New York City, NY.
- Sin, Gisela (2014), *Separation of Powers and Legislative Organization*, Cambridge University Press, Cambridge, capítulo 3.
- Smulovitz, Catalina (2008), “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, 48, 189-190.
- Tetaz, Martín (9 de abril de 2017), “Ni vouchers ni status quo: a la escuela por sorteo”, en *Clarín*.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton.
- Tommasi, Mariano *et al.*, (2007), “The Supreme Court”, en *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Trilling, David (2016), “School vouchers and student achievement: Reviewing the research”, en Journalist’s Resource, Harvard Kennedy School, disponible en <http://bit.ly/2tjJbTr> (consultado el 17 de julio de 2017).
- Ulbrich, Holley (2011), *Public Finance in Theory and Practice*, Taylor & Francis, New York City, NY, capítulo 18.
- von Hayek, Friedrich (1945), “The Use of Knowledge in Society”, en *The American Economic Review*, 35, 4.
- von Mises, Ludwig (2012 [1920]), *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, AL.
- Zabolotsky, Edgardo (2014), “Otra educación es posible”, Universidad del CEMA, Documentos de Trabajo, 556.