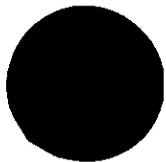


Foll
34/35

018844



REPUBLICA ARGENTINA

**Aplicación de la Ley Federal de Educación
MAS Y MEJOR EDUCACION PARA TODOS
1993-1995**

MARCO GENERAL DE POLITICA EDUCATIVA

018844

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION
Secretaría de Programación y Evaluación Educativa

Julio 1993

018844

Foll
34/35

1

I. Objetivos básicos

La hora actual exige profundas transformaciones en el sistema educativo que permitan alcanzar con éxito el desafío de construir una Nación en crecimiento, sólidamente integrada en lo cultural, social y económico.

Hoy estamos frente a un nuevo hito histórico, que se potencia a partir de la reciente sanción de la Ley Federal de Educación. Nuestro país tiene, por primera vez, una ley federal (y general) de educación que coloca a la Argentina a la altura de las necesidades del Siglo XXI, donde la educación, la ciencia y la tecnología (en resumen, el conocimiento) son los ejes del crecimiento sostenido, con justicia social.

Estas necesidades enmarcan y condicionan la educación argentina de fines del siglo XX y obligan a reorientarla. En un mismo y único proceso de transformación, el sistema educativo está llamado a conservar algunas de sus funciones y objetivos permanentes, recontextualizándolos, y a emprender otros nuevos.

En este sentido, el compromiso básico del Ministerio de Cultura y Educación se orienta a:

a. Garantizar la unidad nacional.

Esta función permanente, expresada en la idea de integración nacional como base fundamental del sistema educativo, requiere redefinirse desde su comprensión como uniformidad y absorción de la diversidad, a su interpretación como "unidad en la diversidad". Se hace necesario mantener la formación para la ciudadanía, como objetivo estratégico, pero pasando de una "educación para la ciudadanía tradicional y excluyente", a la "formación para una ciudadanía moderna, ampliada y participativa".

b. Garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades.

Se requiere la redefinición de la idea de igualdad de oportunidades como derecho fundamental de todos los ciudadanos. Definida tradicionalmente desde su concepción de una oferta única, debe hoy entenderse a partir del compromiso de

ofertas variadas y diversificadas capaces de adaptarse a las necesidades específicas de los diversos grupos poblacionales. Se hace necesario revalorizar la idea de *equidad* como objetivo estratégico, pero pasando de la tradicional "igualdad de oportunidades de ingreso" a la educación, a la "igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, la permanencia y el egreso" del sistema educativo.

c. Garantizar la calidad del servicio educativo.

El compromiso original de extender la educación como centro de las acciones del sistema educativo, debe redefinirse desde su concepción de instrumento esencial de la democratización y de la justicia social, a su comprensión de condición necesaria pero no suficiente. Se hace necesario complementar la idea clásica de "educación para todos" con el requerimiento actual de "educación de mejor calidad para todos".

El contexto de la transformación

La coyuntura de los ochenta y comienzos de los noventa ha marcado la apertura de un nuevo ciclo en la educación latinoamericana, y por lo tanto también de la argentina.

Asistimos a una época, que al igual que el siglo pasado está produciendo una revalorización social de la educación. La existencia actual de un conjunto de contravalores como la especulación en el orden económico o el individualismo en el social y personal, ponen de manifiesto la necesidad de recuperar los valores esenciales que constituyen nuestra identidad nacional. De allí que el uso de los ejes fundantes de la transformación educativa sea la formación integral, permanente del hombre y la mujer guiados por valores que los conviertan en ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad, a través del amor, el conocimiento y el trabajo.

Los sistemas educativos enfrentan la necesidad de un replanteamiento en un contexto cambiante e incierto. En efecto, a escala internacional, se está acelerando la revolución de la información y de los conocimientos, que se acumulan exponencialmente y que cuestionan todas las antiguas certezas. Al mismo tiempo, y hoy más que nunca, el conocimiento y la tecnología se han incorporado de manera decisiva a la producción moderna de bienes y servicios. En la actualidad, es la aplicación de la ciencia y la tecnología el factor dinámico de la economía que antes estuvo representado por el dominio de materias primas o por el desarrollo de las energías.

Por otra parte, el mundo se tiende a convertir en un gran espacio cultural, que podría subsumir las peculiaridades locales y regionales. A todo ello contribuye la revolución de las comunicaciones, especialmente aquéllas masivas y basadas en la transmisión de la imagen.

La reforma del Estado, la recuperación de las reglas de juego de la economía y el ajuste económico han coincidido con la consolidación de la democracia en los países que habían sufrido regresiones autoritarias. El perfeccionamiento de las instituciones democráticas a través del avance hacia el estado de eficiencia y de justicia social, se han visto dificultadas por la magnitud de los conflictos y desequilibrios sociales generados durante el desajuste.

En este contexto y como una gran estrategia de salida de la esterilidad de los años ochenta - "la década perdida" - se viene formulando la propuesta del crecimiento productivo con equidad.

Aunque es verdad que todavía quedan desafíos de cobertura, es indudable que hoy el problema básico a enfrentar es de índole cualitativa.

Estos procesos y situaciones enmarcan y condicionan la educación latinoamericana de fines del siglo XX y la obligan a reorientarse.

El nuevo rol de la gestión pública y de los Ministerios de Educación.

La magnitud de las interpelaciones que la realidad hace a la educación reclaman un rol responsable y activo del sector público, y desaconsejan un rol subsidiario, meramente supletorio de la iniciativa privada.

No se trata de un rol sobredimensionado y paralizante de la sociedad civil, ni de una actitud monopólica insostenible en las tiempos de hoy. Se trata de un Estado que regula, sin recargar el sistema de normas rígidas y minuciosas que no dan cuenta de la diversidad, ni permiten reaccionar frente a lo emergente y agotan la iniciativa y la creatividad de los actores.

Más que detenerse en el cumplimiento de las normas, se trata de desarrollar una gestión eficiente atenta a los desempeños y a los resultados. En este sentido, cobra central importancia la función de evaluación que permite corregir los procesos que sufren distorsiones negativas, estimular los procesos y desempeños positivos, y redistribuir los recursos de modo de compensar las frecuentes disparidades que afectan a la educación.

Por esto, la acción positiva en la asignación de recursos debe ser otro de los principios que caractericen la gestión de nuestro tiempo, ya que esta es una de las modalidades principales para avanzar en el moderno concepto de justicia social que es la equidad.

Un ministerio de educación para las tareas transformadoras debe ser flexible y ágil para responder a requerimientos cambiantes y complejos, en un contexto de incertidumbre, como es el de la modernidad.

Esta condición sólo puede lograrse en la medida en que sea, antes que burocrático, un ministerio con alta densidad profesional. Tal densidad debe entenderse no sólo como una proporción cuantitativa, sino como una definición, que entiende el profesionalismo como un comportamiento responsable y autónomo, en que la autonomía se logra y se legitima a partir de un dominio teórico y técnico superior, y del manejo de herramientas conceptuales y prácticas que permitan reaccionar positiva, creativa y oportunamente ante problemas diversos e inesperados.

Los ministerios de educación que necesitamos deben tener un tamaño óptimo, que no perpetúe el gigantismo del Estado, pero que no le impida cumplir sus misiones fundamentales por carencia de masa crítica. Se requieren ministerios plenamente desconcentrados y descentralizados, que deleguen en sus escalones intermedios y en sus escalones locales todas las competencias y tareas administrativas que éstos puedan cumplir, para que el nivel central quede liberado de esas funciones y pueda concentrarse en ejecutar con eficiencia su tarea principal: garantizar a todos los jóvenes iguales oportunidades educacionales y contenidos educativos pertinentes a lo que se requiere para enfrentar el próximo siglo.

Se necesita que la estructura permanente de los ministerios sea capaz de responder a lo contingente. Por esto debe ser capaz de combinar apropiadamente su organización regular y jerárquica, que se responsabiliza de las tareas permanentes, con la estructuración de programas ad-hoc respecto a tareas de emergencia, acotados en el tiempo.

La capacidad de negociar y procesar los conflictos es otra de las características del ministerio de nuestros días. Para la construcción de la nueva democracia deben superarse los modos de relación autoritarios e impositivos, instalando una autoridad legitimada y escuchante, con la participación consultiva y oportuna de los actores sociales principalmente implicados. Ello supone una capacidad para comunicar y defender informaciones, enfoques, propuestas y argumentaciones complejas, ante actores diversos.

Finalmente, se requiere una gestión que supere el cortoplacismo propio de las

visiones y propuestas corporativas o de partido, y que sea capaz de levantar una mirada de mediano y largo plazo, que sólo es posible con propiedad cuando se intenta representar los intereses de la Nación en su conjunto.

Acuerdo Nacional Educativo

La transformación de la educación constituye un proceso complejo y de difícil ejecución ya que es necesario tener en cuenta el contexto, la significación de la trayectoria histórica del sistema educativo, los volúmenes en términos de recursos humanos, físicos y financieros involucrados, la complejidad de su administración y los requerimientos e intereses de los diferentes sectores sociales.

Los cambios deberán apuntar a transformaciones profundas y estructurales e incluir los distintos aspectos culturales, socioeconómicos, organizativos y pedagógicos involucrados, tanto en los niveles centrales como en los locales y de cada institución escolar. El proceso deberá orientarse a la reforma de los actuales niveles y modalidades del sistema educativo, al desarrollo de cambios organizativos e institucionales, a la consideración de niveles, medios e instrumentos de enseñanza, al logro de un mayor protagonismo de la sociedad en el campo educativo, a la emergencia de nuevos modelos de planificación, gestión y evaluación, a un mayor profesionalismo de los docentes y de los agentes públicos, y a la constitución de eficientes sistemas de información y comunicación tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación.

En todos estos temas será necesario confrontar ideas y propuestas. La magnitud de estas tareas indica la necesidad de generar consensos y acuerdos entre los actores y sectores involucrados en la educación, para darle permanencia y profundidad al proceso de transformación, teniendo en cuenta que la educación es una política social que opera fundamentalmente en el mediano y largo plazo. Esto supone la construcción de acuerdos, el desarrollo de negociaciones y la constitución de una cultura política democrática basada en la tolerancia, la pluralidad de perspectivas y el respeto por las identidades particulares de los participantes.

Por todo esto, tanto la ejecución de objetivos de mediano y largo plazo, como la capacidad de trabajar en la coyuntura, requiere a su turno la existencia de consensos nacionales sobre educación.

El Presidente Menem convocó en su discurso a la Asamblea Legislativa del 1º de Mayo de 1993 a un gran "Consenso Nacional Educativo hacia el año 2000". En este sentido señaló que la meta es "alcanzar una educación básica de 10 años de alta

calidad para todos los argentinos" promoviendo la "participación del conjunto de los sectores de la comunidad, partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos, comunidades religiosas, actores públicos y privados del proceso educativo". Más adelante sintetizó que el propósito del Consenso es "definir las etapas, las metas y los objetivos para la educación argentina de la próxima década."

En efecto, los fenómenos y procesos educacionales son difícilmente modificables en cortos plazos. Una política educacional eficazmente transformadora debe tener rasgos de permanencia tales que sobrepasan los lapsos propios de los gabinetes o de las gestiones. Una política educacional transformadora es, en última instancia, una política de Estado, que sólo se legitima como tal cuando se apoya en grandes ideas-fuerza compartidas por los más amplios sectores de la sociedad.

La estrategia de la transformación

La estrategia para la transformación se inserta en el medio de dos grandes condicionantes: la inercia y el continuismo del sistema educativo, y el peligro de la negación del papel central del Estado en toda transformación.

En cuanto a lo primero, que prolonga mecánicamente los enfoques y herramientas propias del ciclo expansivo que se agota, se debe reconocer su agotamiento. El contexto y los objetivos han cambiado. No alcanza ya con ofrecer más educación, aunque éste es un objetivo irrenunciable. Se debe ofrecer otra educación. Aquélla que sea pertinente para el mundo que se está perfilando.

En cuanto a lo segundo, que rechaza el rol del Estado como agente principal y propone la alternativa del mercado como gran asignador de recursos, debe también reconocerse que propone una visión reduccionista.

Se puede aceptar el funcionamiento eficaz del mercado en la economía, pero no necesariamente en sectores sociales como el educativo. La naturaleza misma de las necesidades educacionales y de los objetivos que la sociedad se asigna en este campo requieren una ordenación de recursos y de procesos que suponen regulaciones propias, no necesariamente nacidas únicamente de la lógica de la competencia.

Un tercer condicionante se agrega a los anteriores, como consecuencia de la redefinición de funciones planteadas por la descentralización que obliga a revisar el papel tradicional del Estado Nacional y los Estados provinciales.

La Ley Federal de Educación establece que el Estado Nacional tiene la

responsabilidad de garantizar la unidad del Sistema Nacional Educativo; de organizar el sistema de información y evaluación y la red de formación, perfeccionamiento y actualización docente; desarrollar programas compensatorios, coordinar y ejecutar acciones de estímulo de la calidad educativa.

Solo un Estado Nacional fortalecido será capaz de encarar acciones positivas que eliminen el riesgo de la profundización de diferencias entre unidades escolares o entre regiones del país.

En este marco es que puede discutirse el carácter de la planificación que necesitamos hoy día: su alcance estratégico, su naturaleza indicativa, su flexibilidad, su complejidad creciente desde los niveles nacionales hasta los más locales.

Herramientas para la acción

La magnitud de la tarea a emprender requiere del establecimiento de prioridades, pero también es necesario tener en cuenta las enseñanzas del pasado, y de otros contextos, que alertan sobre las herramientas más idóneas para emprender esta tarea.

La experiencia ha señalado que más eficaces que las tradicionales 'reformas educativas' asociadas a los contextos de centralización, uniformidad, y equidad entendida como igualdad, son los "proyectos localizados de intervención", facilitados por contextos de descentralización y que responden a políticas públicas de acción positiva focalizadas en la asignación de recursos. Un "proyecto", cuando está bien diseñado y empleado, permite aprovechar mejor los recursos, que normalmente son escasos.

Por otro lado, parece indispensable apoyarse en informaciones ciertas que incluyan los tradicionales indicadores de eficiencia (como matrícula, asistencia, deserción y repitencia) e incorporen mediciones de la calidad de la educación a fin de poder intervenir apoyando, estimulando o corrigiendo donde fuere necesario.

La combinación de estos datos, desagregados en los distintos niveles socioeconómicos de las familias y de los alumnos, permitirá la identificación de zonas o de establecimientos de "alto riesgo educativo", y adoptar las providencias del caso. Este es un fuerte desafío para un sector tan amplio y diverso como es la educación.

Otra importante herramienta para llevar adelante transformaciones con éxito, es la política de incentivos a los establecimientos escolares, que a la vez que estimulen

el mejoramiento de la calidad, tengan en cuenta los desiguales puntos de partida. La experiencia de "proyectos institucionales" generados por las escuelas, que planteen un compromiso concreto de transformación, puede ser la base de importantes adelantos en el proceso de cambio profundo que emprendemos.

No podemos dejar de lado la importancia del papel del docente para cualquier transformación en educación. Las condiciones del trabajo docente dan lugar a una interesante discusión. Se reacciona, con algún grado de razón, contra los regímenes salariales propios de la función pública tradicional, que tienden más bien a premiar la simple y rutinaria permanencia en el servicio educacional y/o estimular la salida de los mejores cuadros docentes hacia los puestos de supervisión y administración, contribuyendo así al deterioro de la calidad de la enseñanza misma. Pero no se tiene en cuenta en estos planteos que los educadores necesitan algún grado de estabilidad y que su experiencia debe ser tenida en cuenta.

La propuesta de transformación productiva con equidad demanda de la educación un nuevo objetivo estratégico, el de la competitividad. Se trata de contribuir desde la educación a las exigencias del desarrollo contemporáneo de la producción, sin que ello signifique reducir la esfera formativa a lo puramente instrumental. Por eso, se requieren políticas públicas que favorezcan el desempeño eficaz de los sistemas y de las instituciones educativas ya que para dar una base de realidad al lineamiento de la equidad es necesario cumplir de manera óptima las metas propuestas con un nivel dado de recursos, que siempre resultan escasos.

Estos y otros requerimientos, obligan a plantearse de modo muy responsable el tema de la gestión y la planificación, de modo de que éstas puedan mejorarse para facilitar la tarea transformadora que se ha esbozado.

Los programas y proyectos

Los diversos sectores políticos y sociales del país aceptan hoy que el cuadro de suma gravedad registrado por la educación nacional es consecuencia de una aguda y prolongada crisis global de carácter estructural.

Por otro lado, existe latente en nuestra sociedad la voluntad general de cambio y la convicción de que debe operárselo perentoriamente.

Dentro de este cauce, cabe a la educación la responsabilidad de producir transformaciones estructurales. Corresponde al Estado definir los lineamientos políticos de las acciones educativas, científicas y culturales para que en la actual

coyuntura histórica los objetivos de la revolución productiva se cumplan en orden al desarrollo nacional y la justicia social.

El espíritu y los objetivos de la educación que se propicia apuntan a generar una transformación cultural donde el trabajo y la ética social que él supone, sean considerados pilares básicos de la estructura educativa. El trabajo deberá ser asumido en los currículos como un valor integrado con los otros valores que constituyen el plexo axiológico aceptado en la sociedad y referido a lo esencial de su cultura y de su estilo de vida.

Estas líneas básicas de política educativa se expresan en una serie de acciones que describen el compromiso actual de esta gestión con la transformación educativa, explicitados en el *Marco General de Acciones para la Transformación Educativa*.