

F011
7.014.53
4



09586

Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

dejarlo a mano

LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA LA DEMOCRATIZACION REAL
DE LA EDUCACION

Primer borrador.

Buenos Aires, agosto de 1985.

00966



BIBLIOTECA	
Entró	09 ABR. 1986
Recalento	D. AS
Interviso	AF

F011
37.014.53

INV	009586
SIG	F011 37.014.53
LIB	1

Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA LA DEMOCRATIZACION REAL
DE LA EDUCACION

Primer borrador.

INDICE

- I - Introducción
- II - Diagnóstico:
 - 1. La estructura institucional del sistema educativo argentino
 - a. Conformación histórica del sistema educativo argentino
 - i. El nivel preprimario o inicial
 - ii. El nivel primario
 - iii. El nivel medio o secundario
 - iv. El nivel superior
 - a. el nivel superior universitario
 - b. el nivel superior no universitario
 - b. Algunas consecuencias de lo expuesto
 - i. La coordinación entre jurisdicciones
 - ii. La movilidad del alumnado dentro del sistema
 - c. Conclusiones
 - 2. Lo pedagógico: concepciones, regulaciones y prácticas
 - a. Caracterización de los educandos
 - b. El personal docente
 - i. Sus características y su formación
 - ii. La legislación de la actividad docente
 - c. La relación docente-alumno
 - d. Los currículos y los contenidos
 - e. Los métodos de enseñanza
 - f. Algunos aspectos de la organización escolar
 - i. La organización escolar
 - ii. La disciplina
 - iii. Promoción y evaluación
 - g. Conclusiones
 - 3. La infraestructura edilicia
 - 4. El financiamiento de la educación
 - 5. Los resultados del funcionamiento del sistema educativo
 - a. El acceso de la población a la educación
 - b. La permanencia de los alumnos en el sistema educativo
 - c. El nivel de educación de la población
 - d. El analfabetismo
 - e. La asistencialidad, una forma de paliar esos resultados
 - f. Conclusiones
- III - Objetivos
- IV - Condiciones de operación
- V - Programas
 - a. Previsiones para la operación
 - b. Criterios para establecer prioridades
- ANEXO - Cuadros y gráficos.



LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA LA DEMOCRATIZACION REAL
DE LA EDUCACION

Primer borrador.

I - INTRODUCCION

Se han adjudicado a la educación una serie de funciones respecto de la sociedad, algunas de ellas buscadas de manera intencional y otras que son resultado no buscado de su propia forma de funcionamiento. Entre esas funciones se ha mencionado: la integración social, mediante la transmisión a las generaciones más jóvenes de las normas y valores establecidos socialmente; la distribución social de los saberes; la selección de la población, con sus consecuencias sobre la diferenciación social; la reproducción y legitimación del statu quo; la distribución de un bien social; etc.

De una u otra manera, en la Argentina, la educación ha efectuado aportes en todas las direcciones mencionadas. Sin embargo, la naturaleza de esos aportes no puede darse por supuesta y está condicionada por la manera de ser de nuestro sistema educativo.

Dentro de los objetivos globales del presente gobierno debe buscarse, por todos los medios, que nuestra educación haga un aporte al afianzamiento y desarrollo de la democratización del país, lo que difícilmente pueda lograrse sin democratizar las prácticas, contenidos, métodos y organización de la educación misma.

Como ha sido señalado en reiteradas ocasiones por las autoridades de este Ministerio, se trata de una democratización real y no sólo formal. Una democracia que tienda a la igualdad de oportunidades y a las posibilidades efectivas de que esas oportunidades se concreten. Una democracia que es el camino ineludible para nuestro desarrollo como pueblo y como nación.

Para conseguir que el sistema educativo argentino se oriente en el sentido de realizar un aporte efectivo a la democratización del país, a la vez que procede a su propia democratización, es imprescindible actuar en diferentes direcciones al mismo tiempo.

La forma en que la educación puede incrementar la igualdad de condiciones de la población antes de la edad en que ahora se considera obligatorio su ingreso al sistema educativo consiste, básicamente, en la extensión de la educación inicial, actuando de manera integrada con otros sectores, en especial en el área de la salud. Por otro lado, para que la educación logre una igualdad efectiva en los resultados de los servicios que presta deberá asumir, de manera concreta, la desigualdad de condiciones económicas, sociales y culturales de la población que ingresa al sistema educativo, así como las diferentes perspectivas vitales que esperan a los distintos sectores de la población. Sólo así podrá adecuar sus medios para que las desigualdades iniciales conduzcan al máximo posible de homogeneidad de resultados. Por último, son escasos los aportes que puede hacer la educación para disminuir las desigualdades con que se encuentran quienes, por distintos motivos, salen del sistema educativo en diferentes momentos de sus trayectorias educacionales.



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

2

Sin embargo, el avance en la dirección indicada y el desarrollo de diversas acciones que hagan realidad la educación permanente, constituirán un aporte valioso para el desarrollo y el afianzamiento de la democracia en nuestro país.

Estos lineamientos estratégicos para la democratización real de la educación, pretenden constituirse en una herramienta útil para el logro de esos objetivos globales.

Es necesario poner de relieve algunas de sus características:

- a. Se ocupan del sector educación, sin desarrollar las relaciones que deberán explicitarse, con otros sectores estrechamente vinculados, como cultura y ciencia y tecnología;
- b. Se refieren al total del país y proponen una política educativa nacional, que no se limita a los establecimientos dependientes del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación;
- c. Se presenta un diagnóstico sobre el desarrollo histórico de la organización institucional del sistema educativo, los aspectos pedagógicos, la infraestructura edilicia, la financiación de la educación y los resultados del funcionamiento del sistema educativo. Este diagnóstico tiene características descriptivas. El intento de realizar un diagnóstico histórico-causal, que permitiera detectar no sólo la situación actual sino las causas que condujeron a ella, a fin de disponer de elementos que indicaran acciones eficaces, no pudo concretarse, en gran parte debido a deficiencias en la información necesaria. Este es un desafío que deberá concretarse si se desea disponer de un diagnóstico que incluya a las distintas fuerzas sociales que operaron y operan en el desarrollo del sistema educativo y que permita diseñar estrategias válidas para la acción;
- d. A partir de los problemas que se detectan en el diagnóstico se formulan los objetivos generales y específicos a lograr;
- e. A continuación se ensayan algunas sugerencias sobre las condiciones de operación para el logro de esos objetivos. No se trata de volver sobre los problemas indicados en el diagnóstico, sino de señalar algunos componentes de las condiciones que deben tenerse en cuenta en la planificación y ejecución de los programas, subprogramas y proyectos.
- f. La enumeración de los grandes programas está seguida de algunas indicaciones generales sobre los recursos para llevarlos a la práctica y de los criterios para el establecimiento de prioridades.

La discusión de este documento proveerá los elementos para completar sus insuficiencias, suprimir sus repeticiones, eliminar sus errores, reorientar sus propuestas políticas y construir las bases de un consenso.

Luego de esa etapa, deberá procederse a la elaboración de los subprogramas y proyectos que traduzcan en propuestas concretas una política conducente a una mejor educación para todos los argentinos. Para ser congruente con los objetivos globales, esa elaboración deberá procurar la mayor participación posible.



II - DIAGNOSTICO

1. La estructura institucional del sistema educativo argentino

El sistema educativo argentino está estructurado por niveles: preprimario; primario; medio; superior no universitario; superior universitario. Todos los niveles, salvo el preprimario, incluyen ciclos. El nivel medio incluye modalidades. El nivel superior, sea universitario o no universitario, incluye carreras o títulos. Salvo el nivel preprimario y el superior universitario, todos los niveles son graduados.

El servicio educativo se brinda a través de establecimientos que dependen de veinticinco jurisdicciones educacionales: La Nación; la Capital Federal; el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; cada una de las 22 provincias. A estas veinticinco jurisdicciones, que junto con los servicios educativos que brindan algunas municipalidades, conforman el régimen oficial, debe agregarse la acción de la actividad privada.

Esta diversidad de dependencias encuentra, de alguna manera, sus fundamentos en la Constitución Nacional. En efecto, según la Constitución de 1853, corresponde al Congreso dictar planes de instrucción general y universitaria (art. 67, inc. 16). Por su parte, para que el Gobierno Federal garantice el goce y ejercicio de las instituciones de las provincias, éstas deben dictar constituciones que, entre otras cosas, aseguren la educación primaria gratuita (art. 5). Por último, todos los habitantes de la Nación gozan, entre otros, de los derechos de aprender y enseñar (art. 14).

La configuración actual del sistema educativo argentino es resultado de su desarrollo histórico, por lo que resulta necesario considerar, aunque sea someramente, dicho desarrollo.

a. Conformación histórica del sistema educativo argentino

En las sociedades anteriores a los siglos XVIII y XIX el acceso a la educación estaba restringido a aquellos sectores pertenecientes a los grupos con poder político o vinculados al ámbito religioso. La proclamación de los Derechos del Hombre y la afirmación de la igualdad de derechos al nacer, dieron fundamento ideológico a la generalización de la educación, en particular de la escolarización de la población en la enseñanza básica, en oposición a la situación imperante hasta ese momento. Como es sabido, también incidieron en ese desarrollo otros fenómenos sociales, tales como los requerimientos del naciente capitalismo y otros anteriores, como las propuestas del Iluminismo y el libre examen de los textos sagrados.

Se expande, así, en el siglo XIX, la idea de la educación obligatoria, que se concreta en el funcionamiento de establecimientos con grandes diferencias, según los grupos sociales a los que atendían. Contra ello reaccionaron los adherentes a la "escuela única", que bregaban por reunir a todos los niños y jóvenes, cualquiera fuera su origen social, para proporcionarles la misma formación básica. Este largo debate, que se extiende bajo



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

4

otras formas hasta nuestros días, es uno de los aspectos a los que apunta la democratización del sistema educativo.

En nuestro país, hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo XIX, la política y las acciones se dirigen a institucionalizar las bases de lo que luego se irá desarrollando: las escuelas primarias, el Colegio Nacional, la Escuela Normal de Paraná. En lo que hace al ordenamiento jurídico, se dictan algunas leyes provinciales y se plantea, ya entonces, el deslinde de las atribuciones y facultades de la Nación y de las Provincias.

Es conveniente considerar la evolución registrada desde entonces, por niveles.

i) El nivel preprimario o inicial

Este nivel, que precede a la enseñanza primaria, puede ser dividido en dos etapas. Una primera, comprende desde que el niño tiene 45 días de vida hasta el ingreso al preprimario. La segunda, está constituida por la enseñanza preprimaria propiamente dicha. El nivel preprimario o inicial no es obligatorio. Cada jurisdicción ha definido de manera diferente las edades que abarca este nivel y sus dos etapas, así como los objetivos y currículos.

El desarrollo de los servicios educativos destinados a los niños en edad pre-escolar está estrechamente asociado a la incorporación generalizada de la mujer al trabajo remunerado y, en especial, al trabajo fuera del hogar. Esta conexión con el trabajo económicamente remunerado de la mujer trajo como consecuencia que las actualmente bastante difundidas "guarderías", mantengan una relación debilmente establecida con los organismos estatales responsables de la educación y formen parte sólo parcialmente del sistema educativo argentino.

Asimismo, esa conexión con el trabajo económicamente remunerado de la mujer, ha incidido en la ubicación de los establecimientos, predominantemente urbana y en los sectores sociales que tienen acceso a esos servicios.

Actualmente no existe en la Argentina legislación nacional en materia de enseñanza preprimaria y se carece de una política global que contemple las finalidades y los lineamientos generales de este nivel.

Los establecimientos de este nivel pueden dividirse en dos grandes grupos, según estén o no integrados al sistema educativo formal. En la mayoría de las jurisdicciones educacionales, este nivel no cuenta con un organismo específico de conducción. La transferencia de este nivel a las jurisdicciones educacionales incrementó la heterogeneidad de los ordenamientos legislativos correspondientes.

Los establecimientos integrados al sistema educativo formal están regidos por distintos organismos: a) en el orden nacional: las Direcciones Nacionales de Educación Preprimaria y pri-



maria, de Educación Especial, de Educación Superior (los departamentos de aplicación), la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada, las Universidades Nacionales, el Ministerio de Salud Pública y Acción Social; b) en el orden provincial, por el organismo oficial correspondiente y por el organismo provincial encargado de la superintendencia de la enseñanza privada; c) en el orden municipal, en caso de que exista el servicio, por los organismos correspondientes.

Hay una enorme diversidad de establecimientos no integrados al sistema educativo formal, creados por iniciativas de particulares o de instituciones intermedias (sindicatos, empresas u otras instituciones). No hay ningún control o supervisión estatal sobre las actividades de estos establecimientos.

ii) El nivel primario

La educación primaria es obligatoria y gratuita. La educación primaria común abarca a toda la población entre los 6 y los 14 años de edad. La obligatoriedad del nivel primario puede cumplirse en otros establecimientos: los que atienden a la población afectada por distintos tipos de discapacidades; los que atienden a la población de 15 años y más de edad.

Las escuelas primarias existen desde la fundación de las primeras poblaciones. Dichas escuelas (particulares, conventuales, parroquiales o creadas y sostenidas por los Cabildos), eran supervisadas por esta autoridad municipal cuya competencia, además, incluía la obligación de asegurar la enseñanza primaria. Este regimen, que se mantuvo después de la emancipación, implicó que, al suprimirse los Cabildos, la supervisión de la enseñanza elemental pasara a ser responsabilidad de las jurisdicciones provinciales.

La Constitución Nacional de 1853 consolidó este principio, que permitió la creación de nuevas escuelas en las provincias las que legislaron activamente sobre el tema.

En 1884, la sanción de la Ley 1420 de Educación Común, no sólo significó tomar posición por la "escuela única", antes mencionada, sino que dio fundamento y orientación al accionar de la Nación en este campo. Al establecer que "la instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gradual..." (art. 2º), así como por sus restantes disposiciones, esta Ley se coloca en una posición de avanzada para su época. La legislación en que basó la creación de establecimientos primarios en las provincias y la coexistencia de ambas jurisdicciones (nacional y provincial) en la conducción del nivel, dieron marco a la expansión de la enseñanza primaria en el país.

En su momento, esa legislación expresó un claro proyecto político dirigido a hacer realidad el principio constitucional de enseñar y aprender, orientado a asegurar el nivel primario para todos, a reducir el analfabetismo y a asimilar a la masa de inmigrantes como contribución a la unificación del país. Aunque no se lo formulara como objetivo explícito, en definitiva, se trataba de democratizar la educación. La creación de escuelas



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

6

en todo el territorio nacional fueron su expresión concreta: las provincias crearon escuelas en su territorio; la Nación creó escuelas no sólo en los territorios nacionales sino también en territorio de las provincias.

Este impulso inicial adquirió un nuevo dinamismo con el acceso al gobierno en 1916, del grupo político que representaba la oposición al régimen imperante hasta entonces. Ello permitió poner de relieve el verdadero espíritu y los aspectos más salientes del proyecto de democratización de la educación, con objetivos explícitos y formando parte de un proyecto nacional que superaba ampliamente la alfabetización y la educación para todos, así como el modelo de país agroexportador elaborado por la generación del '80. La profundización de los avances logrados hasta entonces no produjo cambios significativos en los aspectos cualitativos, aunque la expansión se condecía con los requerimientos sociales del momento y mantenía el prestigio logrado por la escuela en los decenios anteriores.

La caída del régimen democrático en 1930, marcó el comienzo de una larga etapa de inestabilidad del sistema político. No obstante, el nivel primario siguió ampliándose reflejando cada vez más, en toda su estructura su falta de adecuación a las necesidades del contexto social, político y económico del país.

La provincialización de los territorios nacionales y la consecuente sanción de las Constituciones Provinciales correspondientes, hizo más patente la existencia de una doble conducción de los establecimientos del nivel. Si bien, en términos generales los programas provinciales se asimilaban a los nacionales, la doble conducción implicaba problemas relativos a los contenidos de la enseñanza, así como en los aspectos más diversos, tales como los objetivos, métodos, organización, administración, etc.

Ante esa situación, ya durante el decenio de los años 60 se iniciaron acciones tendientes a transferir a las provincias, las escuelas primarias dependientes de la Nación y ubicadas en los territorios respectivos. La complejidad de los temas involucrados fue postergando la adopción de medidas concretas. En mayo de 1970 se realizó en Santa Fe la Conferencia Nacional de Ministros de Educación, en la que se determinaron los objetivos, la estructura básica y los contenidos mínimos para todo el sistema educativo nacional. En 1972, se creó el Consejo Federal de Educación, temas éstos sobre los que se volverá más adelante.

Sin embargo, el crecimiento y la expansión del nivel primario continuó con las mismas características. En 1977 el Consejo Federal de Educación recomienda contenidos mínimos para el nivel. Estos contenidos son encarados con enfoques diferentes en muchas jurisdicciones, mientras que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, pone en vigencia un currículum distinto para las escuelas de su dependencia el que, con modificaciones, fue adoptado por las autoridades del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártidas e Islas del Atlántico Sur.

///



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

7

En 1978, por motivos básicamente referidos al ordenamiento contable del presupuesto del Estado Nacional, se produce la transferencia a las provincias de todos los establecimientos dependientes del Ministerio de Educación de la Nación, sin los más mínimos recaudos que permitieran a las provincias enfrentar adecuadamente los problemas económicos, administrativos, organizativos, técnicos y pedagógicos. En esas condiciones muchas provincias debieron hacerse cargo de un número de establecimientos que duplicaba y hasta triplicaba a los que tenían a su cargo hasta ese momento. La forma en que se adoptó esta medida significó un retroceso en lo que se refiere a la democratización de la educación primaria, el que sólo pudo y podrá ser superado a través del esfuerzo de las provincias.

Si bien son pocos los establecimientos de este nivel que han permanecido en la órbita del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación (cinco escuelas en la Capital Federal, la Escuela-Hogar de Ezeiza, los anexos a las ex-Escuelas Normales en todo el país), ellos están bajo distintos organismos de conducción, tales como las Direcciones Nacionales de Educación Pre-Primaria y Primaria, de Educación Especial, de Educación Superior.

En el ámbito de la enseñanza privada, los establecimientos de este nivel son supervisados, en las provincias, por los organismos que tienen a su cargo la supervisión de la enseñanza privada y en la Capital Federal, por la Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada.

En lo que respecta al nivel primario post-escolar, la Ley 1420 dispuso que dicha enseñanza se impartiese en establecimientos de las fuerzas armadas y de policía, en las fábricas, etc., y estaba fundamentalmente dirigida a los adultos analfabetos. Esta situación se mantuvo durante varios decenios, durante los cuales estas escuelas dependían o estaban supervisadas por el Consejo Nacional de Educación y se encontraban, por su naturaleza, distribuidas en todo el país.

A partir de 1964, con la creación de la Comisión Nacional de Alfabetización y Edificación Escolar, se produjeron transformaciones en la educación de adultos, que culminaron en 1968, con la creación de la Dirección Nacional de Educación del Adulto, la que absorbió los servicios que hasta ese momento prestaba el Consejo Nacional de Educación. Bajo la dependencia del Ministerio de Educación de la Nación, los servicios se difundieron por todo el país, mediante la creación de centros educativos y de supervisiones regionales.

En 1980, con un breve lapso de diferencias con la educación primaria común, la educación primaria de adultos fue transferida a las provincias, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En algunos casos, como en el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la instrumentación de esa transferencia significó un deterioro en el servicio, pues muchos centros fueron cerrados por disposición de las autori-



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

6

dades municipales en el momento de la transferencia.

De tal manera, el nivel primario post-escolar ofrece un panorama institucional que puede considerarse similar al de la enseñanza primaria común.

iii) El nivel medio o secundario.

El nivel medio o secundario no es obligatorio en el sistema educativo argentino, aunque está muy difundida la convicción de que la obligatoriedad de la educación primaria debería alcanzar al ciclo básico de este nivel (sus tres primeros años).

Puede decirse que el nivel medio comienza su continuo desarrollo a partir de la segunda mitad del pasado siglo, con la fundación del Colegio Nacional de Buenos Aires (1863) por Bartolomé Mitre y la creación de su antecedente inmediato, el Colegio Nacional de Concepción del Uruguay, fundado por Urquiza en 1853.

A diferencia de la escuela primaria, creada para generalizar la educación de la población, los Colegios Nacionales tuvieron como destinatarios a los sectores minoritarios que iban a continuar estudios universitarios o a asumir cargos directivos en la Administración Pública.

Sus antecedentes afirman este hecho, ya que desde la época colonial sólo cursaban este nivel los alumnos que realizaban estudios preparatorios para la Universidad, sea en el Colegio de Monserrat, en Córdoba, sea en el Real Colegio de San Carlos, en Buenos Aires.

Para la sociedad y para el país de esa segunda mitad del siglo XIX, la educación secundaria sólo estaba dirigida a aquéllos que conformarían la clase dirigente del país, mediante el ejercicio de profesiones liberales y, a través de éstas, mediante su inserción en el sistema político y en la Administración Pública. Puede encontrarse allí el origen del carácter verbalista y enciclopédico de los planes de estudio de este nivel y la ausencia total de contenidos que pudiesen proporcionar algún tipo de capacitación laboral al alumno.

La creación del Colegio Nacional de Buenos Aires fue seguida, hasta finalizar el siglo, por la creación de establecimientos educacionales similares en las principales ciudades del país. Hacia 1900 había en todo el país más de 20 colegios nacionales y en muchos de ellos se registró una tendencia a ofrecer contenidos especiales para aquellos alumnos que no iban a continuar estudios universitarios, aunque esta línea se diluyó, para reaparecer posteriormente.

El aumento de la actividad mercantil influyó en la creación, en 1891, de las dos primeras escuelas nacionales de comercio, una en Buenos Aires y la otra en Rosario, ciudad que ya en ese entonces tenía un fuerte desarrollo comercial. La creación de esta modalidad (como luego sucedería con la creación de otras), significó una adición por yuxtaposición, ya que se sumó



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

9

se plantea algo que sería una constante en el desarrollo del nivel medio de nuestro sistema educativo: al detectarse un cambio social o una determinada necesidad de la sociedad, se crea una modalidad específica para intentar darle respuesta, la que se ocupa sólo de aquel aspecto para el que fue creada, mientras que el resto del sistema continúa como si aquellos cambios o necesidades no los afectarían.

La modalidad comercial se expandió principalmente a través de establecimientos dependientes del Ministerio de Educación de la Nación. Posteriormente, muchas provincias crearon establecimientos de esta modalidad que, en su mayoría, fueron adoptando los planes nacionales.

El desarrollo de la modalidad de educación técnica fue análogo al de la modalidad comercial. La evolución del país y su incipiente industrialización llevaron a la creación del primer colegio industrial (el Otto Krause) como desprendimiento de la Escuela Nacional de Comercio de Buenos Aires. Tal como sucedió con la modalidad comercial, al iniciarse el funcionamiento de estos establecimientos, la cantidad de alumnos que asistían era muy reducida. Pareciera que, en el momento de la creación de los establecimientos que originaron las distintas modalidades, se hubieran diseñado sistemas diferenciados que aíslan a los alumnos de una y otra modalidad y que marcan claramente las clases sociales a que estaban destinados unos y otros. Aunque no haya formulaciones explícitas en tal sentido, en el momento de la creación de cada modalidad, puede hipotetizarse que las escuelas industriales y comerciales estuvieron destinadas, durante un largo período, a los alumnos provenientes de los grupos sociales que, teniendo posibilidades de seguir sus estudios más allá del primario, contaban con menores recursos y no preveían perspectivas de acceso a la universidad. De hecho, los egresados de las modalidades comercial y técnica, durante mucho tiempo, sólo pudieron ingresar a la universidad rindiendo exámenes de equivalencia con el bachillerato.

La creación de establecimientos de la modalidad técnica tuvo un lento desarrollo hasta que, a mediados del decenio de los años '40, el acelerado proceso de industrialización que vivía el país aumentó la demanda de personal técnico capacitado, el que fue proporcionado por las escuelas técnicas de nivel medio. A la Dirección General de Enseñanza Técnica, del Ministerio de Educación, de la que dependían los establecimientos existentes hasta entonces, se agregó la Comisión Nacional de Aprendizaje, dependiente del Ministerio de Trabajo. La Ley 15240 (1950) creó el Consejo Nacional de Educación Técnica, que unificó a los dos organismos antes mencionados y cuyas escuelas se establecieron en todo el país. Aunque la gran mayoría de las escuelas industriales son de jurisdicción nacional, las hay también bajo régimen privado y de dependencia provincial.

La modalidad de la enseñanza agropecuaria de nivel medio, a pesar de las características agroganaderas del país, siempre contó con un número muy reducido de establecimientos. Las primeras creaciones de establecimientos de esta modalidad son de fines del siglo pasado y, hasta 1968, dependieron del Ministerio de Agricultura y Ganadería. A partir de su incorporación al Ministerio de Educación, se fueron estableciendo, paulatinamente,



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

10

mecanismos para establecer nexos con la modalidad bachillerato. Las escuelas de esta modalidad creadas por las provincias tienen una estructura similar a las escuelas que dependen de la Nación.

La modalidad artística es la última en aparecer. Cuentan con un número reducido de establecimientos y de alumnos, aunque éstos han tendido a crecer aceleradamente. Carecen de todo nexo con las otras modalidades del nivel medio.

Aunque ya no exista dentro del nivel medio, merece especial atención la escuela normal. Esta modalidad es importantísima por la influencia que tuvo en el desarrollo educativo del país porque, al cumplir con los fines para los que fue creada proporcionó los recursos humanos que requería el rápido desarrollo de la educación primaria y porque, al decir de algunos autores, creó una mística entre sus egresados y proporcionó los técnicos que dirigieron durante sesenta años la educación argentina.

La Escuela Normal de Paraná, fundada por Sarmiento en 1870, inicia la formación de maestros. A ella le sigue la creación de numerosos establecimientos en el interior del país. La característica fundamental de esta modalidad es que daba, al mismo tiempo, formación general y profesional. Si se tiene en cuenta el momento de su creación, es importante el sector de población que involucra y la trascendencia social de este hecho, ya que accedieron a las escuelas normales sectores sociales de nivel medio bajo que, no hubieran podido acceder a los colegios nacionales. Además, esta modalidad permitió el acceso de la mujer a la educación del nivel medio y, a través de la educación, a la actividad laboral.

Por sus orígenes, objetivos y destinatarios, esta modalidad también se desarrolló como un elemento aislado del resto del sistema. Durante mucho tiempo los egresados de las escuelas normales sólo podían acceder a la universidad a través de equivalencias con el bachillerato.

Desde su creación hasta 1942, los estudios normales tuvieron una duración de 4 años. Luego duraron 5 años divididos en dos ciclos (básico y superior), el primero de los cuales se vinculó con el bachillerato. Por un breve lapso tuvieron una duración de 6 años. A partir de 1968 se produjo una modificación fundamental, ya que se suprimió la inscripción en el ciclo superior del magisterio. En su lugar se extendió la antigua implementación de bachilleratos modalizados (ciencias físico-matemática, letras y ciencias biológicas) y se crearon los bachilleratos con orientación agraria y con orientación pedagógica, este último suprimido actualmente.

Actualmente, existe el Bachillerato con orientación docente, como ciclo superior del nivel medio y como primer ciclo de la formación de docentes para los niveles preprimario y primario, cuyo ciclo superior se completa en el nivel superior no universitario.

///



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Sección General de Programación
Educativa

11

En cuanto a la conducción del nivel medio, se ocupan de ella las siguientes direcciones del Ministerio de Educación y Justicia: de Educación Media; de Educación Superior; de Enseñanza Artística; de Educación Agropecuaria; de Educación del Adulto. También se ubican en la órbita de dicho Ministerio la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). Otros Ministerios también tienen establecimientos de nivel medio: Salud Pública y Acción Social, Defensa, Interior, Obras y Servicios Públicos, Economía. Hay también establecimientos de nivel medio que dependen de universidades nacionales.

A esta diversidad de organismos de conducción de la educación media de establecimientos ubicados en jurisdicción nacional, se agregan los organismos correspondientes de las jurisdicciones educacionales, que regulan los establecimientos oficiales o los establecimientos privados.

iv) El nivel superior: a) el nivel superior universitario

Si bien los orígenes de la universidad en territorio argentino se encuentran en la creación de un colegio jesuítico en la provincia de Córdoba, a principios del siglo XVII, su consolidación como universidad nacional y liberal se produce hacia fines del siglo pasado, formando parte del proyecto político del grupo gobernante conocido como "generación del '80, que llevó a la sanción de la primera ley universitaria en 1875 (Ley Avelleda). La relación, siempre estrecha, entre el sistema político y la universidad, era nítida por aquellos años: la universidad era una institución destinada a la formación de los dirigentes y de los profesionales por lo que la relación entre ella y el gobierno era ágil y fluida.

El acceso al poder de las mayorías populares producido en el año 1916, tiene una viva repercusión en el ámbito universitario y se traduce en la Reforma Universitaria de 1918, con la vigencia de la autonomía y del co-gobierno. La expansión universitaria se detiene a partir del golpe militar de 1930. Entre los años 1946 y 1955, la universidad vuelve a aumentar su matrícula en coincidencia con el período político de vigencia de la Constitución. A partir de 1930 se observa claramente cómo cada golpe militar se asocia con una restricción del acceso a la universidad.

Durante los años '60 y en base a la legislación correspondiente, se produce la creación de un número significativo de universidades privadas. Posteriormente, se crean universidades nacionales en todo el territorio.

Desde sus orígenes, la organización de este nivel fue regulada por una legislación específica, lo que ha incidido fuertemente en una tendencia a concebir a este nivel como separado del resto del sistema educativo. En lo que respecta a las universidades oficiales, todas están regidas por una misma ley, aunque es competencia de cada una dictar su propio reglamento. Las universidades privadas, regidas por una legislación con escasas prescripciones, registran una gran diversidad organizativa.

Actualmente existen en el país 25 universidades nacionales, 1 universidad provincial y 22 universidades privadas.



b) el nivel superior no universitario

La organización de este nivel no escapa a la ambigüedad de su misma denominación: es superior porque para acceder a él debe haberse completado el nivel medio o secundario. A la vez, es no universitario porque no otorga títulos universitarios y porque su organización curricular, en general, tiene características similares a las del nivel medio o secundario.

El 90% de los establecimientos de este nivel está dedicado a la formación docente, sea que pertenezcan al régimen oficial (nacional o provincial) o al privado. Estos últimos están supervisados por las autoridades educativas de la Nación y de las provincias.

Desde 1905, año en que se fundó el Instituto Superior del Profesorado de Buenos Aires, el crecimiento de este nivel se hizo prácticamente sobre ese modelo, en todas las jurisdicciones y establecimientos, tanto oficiales como privados. En los últimos años, algunas provincias ofrecen planes diferentes de dicho modelo, sobre todo en lo referente a la formación docente para el medio rural y para la educación especial. Salvo estas excepciones, este nivel provee docentes a los establecimientos de todos los niveles y modalidades de enseñanza ubicados en zonas urbanas.

En su mayoría, las carreras no docentes de este nivel se dan como respuesta a requerimientos laborales de medios urbanos.

La duración de los estudios en este nivel es menor que aquella de los estudios del nivel superior universitario. Esta característica, en conjunto con el hecho de que es el nivel del sistema educativo que ha crecido a un ritmo más acelerado en los últimos diez años, provee algunos indicios acerca de sus destinatarios. Son los sectores medios y medio-bajos de la sociedad los que, al no poder ingresar al nivel superior universitario o al disponer de una alternativa que les permite disponer una credencial para incorporarse al mercado de empleo en menor plazo y mejores condiciones, se cuentan predominantemente entre su alumnado. En el crecimiento explosivo del nivel superior no universitario ha tenido un papel preponderante la iniciativa privada.

En general, este nivel carece de nexos establecidos con los estudios que se desarrollan en sus establecimientos y los de la universidad.

Casi todos los organismos del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación poseen establecimientos de nivel medio, también tienen establecimientos de nivel superior no universitario (la excepción lo constituye la Dirección Nacional de Educación Media). A ellos se le agregan los organismos provinciales que regulan los establecimientos oficiales y privados del nivel.



b. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LO EXPUESTO

El sistema educativo nacional incluye a todas las acciones educativas, relativas a los distintos niveles y modalidades. El desarrollo de esas acciones se produce dentro del sistema institucional federal de nuestro país. Ello implica que las acciones educacionales responden a distintas conducciones: unas, centralizadas en las autoridades educacionales del nivel nacional; otras, centralizadas en las autoridades educativas provinciales; otras, por fin, llevadas a cabo por la actividad privada y supervisadas por autoridades nacionales o provinciales.

De la exposición del desarrollo de los distintos niveles, que acaba de bosquejarse, se desprenden algunas constataciones.

En primer término, que se ha producido un crecimiento de los servicios educacionales dependientes de las distintas jurisdicciones y de la iniciativa privada más acelerado que el de los servicios prestados por la Nación. Hace ya muchos años que la Nación no ha dado respuesta adecuada a los requerimientos de la población por mayores servicios educativos. Este espacio no ocupado por la Nación, fue llenado por las distintas jurisdicciones, a las que les resultaba más difícil eludir las presiones políticas correspondientes, así como por la actividad privada, esta última impulsada por móviles diversos.

En segundo término, que la carencia de una concepción global de la estructura del sistema educativo, o la presencia de ~~unas~~ concepciones divergentes, condujo a que la creación de establecimientos se produjera simultáneamente con una legislación por niveles y modalidades, a medida que éstos iban apareciendo. El dictado de disposiciones legales por aditamento y yuxtaposición, más que por revisión sistemática de la legislación vigente, conjuntamente con la existencia de normas anacrónicas, dan por resultado un sistema educativo cuya estructura está legislada de manera desarticulada y obsoleta.

Por último, en forma adicional, puede señalarse que:

- a) en la maraña de organismos de las diferentes jurisdicciones y regímenes, cada uno de ellos ha tendido a concentrar el control sobre los aspectos financieros, administrativos, normativos y técnicos sobre el área de su competencia, lo que ha redundado en incoherencias y duplicaciones. Las excepciones pueden encontrarse en algunas jurisdicciones en que se registran experiencias de desconcentración o regionalización aunque, por lo general, se refieren a los aspectos técnicos (entre ellos, la supervisión) y administrativos;
- b) dentro del marco estructural señalado, se han desarrollado cuerpos administrativos que han crecido en cantidad y en complejidad y que han generado sus propias orientaciones, las que no necesariamente responden a la dinámica y a las necesidades del servicio educacional;
- c) en general, salvo lo dispuesto para algunos niveles en algunas jurisdicciones, la legislación no prevé la participación de la comunidad educativa (ni de la comunidad escolar) en el gobierno



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

14

de la educación. La excepción notoria se encuentra en el nivel superior universitario con la vigencia del gobierno tripartito de las universidades, normalmente suspendido por los gobiernos "de facto".

Hay dos hechos que merecen consideración especial: la coordinación entre jurisdicciones; la movilidad del alumnado dentro del sistema.

i. La coordinación entre jurisdicciones

En el marco de una organización federal, cada jurisdicción tiene autonomía para desarrollar acciones educativas para dar respuesta, a través de ellas, a las necesidades de los educandos y a los requerimientos del medio. La ausencia de una coordinación adecuada de las acciones de las jurisdicciones puede tener serias repercusiones sobre la unidad de objetivos y la integración nacional.

Como se señalara al tratar el nivel primario, ya en 1970 se buscaron soluciones al problema. La creación, en 1972, del Consejo Federal de Educación precede a la transferencia de establecimientos de los niveles preprimario, primario y de adultos, realizada entre 1978 y 1980. En consecuencia, el problema de la coordinación de las acciones educacionales de las jurisdicciones es un problema más vasto que el de los niveles involucrados en las transferencias, aunque dichos niveles tengan una incidencia fundamental en el desarrollo de la educación en el país.

A pesar de las modificaciones de que ha sido objeto desde su creación, el Consejo Federal de Educación y Cultura no vio modificado el carácter de sus decisiones, que tienen la índole de recomendaciones y, por lo tanto, no son obligatorias para las jurisdicciones.

Este hecho se ha reflejado en la mayoría de los temas considerados por el Consejo a lo largo de su historia. Los contenidos mínimos para el nivel primario, aprobados por todas las jurisdicciones, fueron adoptados con distintos enfoques en su aplicación por casi todas las jurisdicciones, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires implantó un curriculum diferente y las autoridades educativas nacionales los adoptaron en una pequeña proporción. Los contenidos mínimos para el ciclo básico del nivel medio, fueron implantados en menor medida por las provincias y la nación lo hizo en un número muy limitado de establecimientos. En cuanto a la formación docente, se formularon recomendaciones relativas a la formación básica común a toda la carrera docente, a los objetivos y contenidos del área de fundamentación teórico, así como a la coordinación con la universidad y con otros organismos. Sin embargo, no hay información sobre la puesta en práctica de las acciones pertinentes.

La falta de una coordinación adecuada no se produce sólo entre jurisdicciones, sino que también se registra entre los organismos de conducción de los diferentes niveles educacionales en el interior de algunas jurisdicciones. De hecho, sólo



cuatro organismos de conducción educativa del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación (las Direcciones Nacionales de Educación Media, de Educación Física, Deportes y Recreación, de Educación del Adulto, así como el Consejo Nacional de Educación Técnica), han institucionalizado supervisiones regionales distribuidas en el país, con funcionarios residentes en la región a su cargo. Sin embargo, sólo la Dirección Nacional de Educación Media, contempla que sus inspecciones regionales deben constituir el nexo entre dicha Dirección y las autoridades provinciales y municipales y adoptar medidas tendientes a lograr la mejor distribución con otras jurisdicciones.

La inexistencia de canales de comunicación eficaces entre organismos de conducción que llevan a cabo acciones educativas sobre un mismo territorio y en respuesta a las necesidades de los educandos y a los requerimientos del medio, no sólo tiene repercusiones sobre la unidad de objetivos y la integración nacional (como ya se señalara), sino también sobre el uso más eficiente de recursos escasos.

ii. La movilidad del alumnado dentro del sistema

La forma en que se conformó nuestro sistema educativo, cómo se originaron los distintos niveles, modalidades y orientaciones, sus objetivos, los sectores sociales a que estaban predominantemente dirigidos), no sólo se manifiesta en la situación institucional antes descrita, sino que también se expresa en diferencias de contenidos y métodos, así como de organización administrativa, académica y escolar. Todo esto repercute en las posibilidades de movilidad del alumnado, sea en sentido horizontal o vertical.

La movilidad horizontal hace referencia al pasaje de una jurisdicción a otra dentro del mismo nivel educacional. Al no ser considerado obligatorio, el nivel preprimario no presenta rigideces institucionales para el pasaje de una jurisdicción a otra, lo que no significa que no se presenten de hecho esas dificultades ante la diversidad de objetivos, currícula y duraciones que se registran, entre jurisdicciones, en este nivel. Las diferencias de currícula de las jurisdicciones es una de las mayores rigideces institucionales para el pasaje de una jurisdicción a otra. En el nivel medio, no sólo se presentan dificultades institucionales entre jurisdicciones, sino también dentro de una misma jurisdicción. Entre los establecimientos que dependen del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, la educación artística no se articula con ninguna otra modalidad. Las modalidades de estudios técnicos, comerciales y el bachillerato, se articulan entre sí mediante un sistema de equivalencias de asignaturas, mediante exámenes que deben ser aprobados por los alumnos de manera individual. En lo que hace al nivel superior (universitario y no universitario), ya se ha mencionado la falta total de articulación entre los estudios que se cursan en las distintas casas de estudio.

La movilidad vertical hace referencia al pasaje de un nivel a otro, dentro de la misma o de distintas jurisdicciones.



A pesar de las deficiencias de la articulación horizontal, a la que se acaba de hacer mención, los certificadores de estudios otorgados por las autoridades educacionales de todas las jurisdicciones son válidos entre todas ellas, para pasar de un nivel a otro. Luego de las medidas adoptadas por esta administración educativa en las relativas al pasaje directo desde el nivel primario al nivel medio, no se presentan obstáculos institucionales al respecto. Las dificultades provienen de la falta de coordinación de la preparación proporcionada al alumno en la escuela primaria (conceptos, concepciones pedagógicas) con las condiciones que le presenta el nivel medio (no sólo en contenidos y concepciones pedagógicas sino también en organización escolar). Algo similar acontece con el pasaje entre el nivel medio y el nivel superior, en particular, el nivel superior universitario. En efecto, quienes egresan del nivel medio disponen de la oportunidad de ingresar al nivel superior. No obstante, aparte de las diferentes posibilidades que tienen los distintos sectores sociales para hacer efectiva esa oportunidad, los aprendizajes realizados en el nivel medio no preparan adecuadamente a quienes egresan de él para las exigencias con que se enfrentan al ingresar en la universidad.

c. Conclusiones

Como consecuencia de su desarrollo histórico, el sistema educativo argentino consiste en una coexistencia débilmente articulada, de regímenes y jurisdicciones que, actuando autónomamente, llevan a cabo acciones educacionales. De ahí se derivan un bajo grado de coherencia en sus objetivos, contenidos y metodologías que, sin duda, inciden en la definición de una identidad nacional; superposiciones en las acciones educacionales, con la consiguiente ineficiencia en la utilización de los recursos disponibles; lo que es particularmente grave en una situación de emergencia nacional.

La estructura resultante y su forma de funcionamiento son datos de la realidad que deben ser ineludiblemente tomados en cuenta en las propuestas de políticas y que han de ofrecer serias resistencias a los intentos de transformación.



2. Lo pedagógico: concepciones, regulaciones y prácticas

Existen diversas concepciones acerca de en qué consiste el proceso de enseñanza-aprendizaje y sus múltiples componentes. Estas concepciones, explicitadas por técnicos o académicos proponen cómo debiera ser dicho proceso o sus componentes. Este deber ser pedagógico se expresa, de manera explícita o implícita, en las regulaciones que emanan de los organismos de conducción relativas a cómo debe trabajarse en los ámbitos educacionales. Por su parte, las prácticas pedagógicas consisten en los procesos concretos de enseñanza-aprendizaje y en la manera en que operan en la realidad sus distintos componentes.

Las acciones educacionales que acontecen en la realidad combinan, con distintos grados de coherencia, esas concepciones y esas regulaciones. En los hechos, la emergencia de una nueva concepción pedagógica no desplaza totalmente a las anteriormente vigentes, ni en lo que se refiere a lo académico o técnico ni, menos aún, en quienes las pusieron en práctica. En medio de esta coexistencia de concepciones, las regulaciones pedagógicas se muestran vacilantes y parciales. En el marco de concepciones coexistentes y de regulaciones vigentes (a pesar de su obsolescencia) o actualizadas (aunque parciales), los establecimientos educacionales y su personal llevan a la práctica la prestación del servicio educacional.

Si desde el ámbito de la prestación del servicio educacional se producen esa diversidad de situaciones, éstas se complican aún más cuando el servicio es puesto en relación con los sectores sociales que acceden a él y que no dejan de influirlo. Así, por ejemplo, puede afirmarse que el servicio educacional al que tiene acceso la población de las zonas rurales muestra, por lo general, serias deficiencias, básicamente fundadas en la inexperiencia de los docentes (que suelen comenzar sus carreras profesionales en esas zonas) y en la dotación de la infraestructura y equipamiento. A ello se agregan los escasos medios económicos y culturales de la población de esas zonas y su baja capacidad de presión política. Por su parte, el servicio educacional privado no gratuito, tiene capacidad para prestar un servicio más actualizado, más flexible y de mayor calidad pedagógica que el que presta la escuela oficial. Por último, en el ámbito oficial, las escuelas piloto o en experiencia educativa, suelen estar rodeadas de todo tipo de apoyos, por lo que brindan un servicio educativo de características diferentes al que se brinda en las escuelas comunes.

Estas (más otras) diferencias en los servicios educacionales que se brindan en los distintos establecimientos educacionales y los sectores sociales que tienen acceso a ellos, han llevado a hablar de una segmentación del sistema educativo argentino, especies de circuitos diferenciales por los que transitan, en carreras educacionales de distinta duración, alumnos pertenecientes a los diferentes sectores sociales.

Sobre todo este amplio y significativo campo, hay un conocimiento insuficiente y parcial. No obstante, partiendo del



reconocimiento de las diferencias de servicio y de las insuficiencias de una generalización, en los párrafos siguientes se intentará caracterizar algunos aspectos de la situación pedagógica.

a. Caracterización de los educandos

En lo que hace a las regulaciones pedagógicas, el sistema educativo argentino parte, básicamente, del supuesto de la homogeneidad de los educandos, tomando el modelo de niñez brindado por los estratos medios y altos urbanos. En la práctica, todo desajuste frente a dicho modelo suele ser considerado como un déficit de los alumnos. Esto tiene consecuencias directas para los sectores sociales distintos a aquéllos en que se funda el modelo. Por una parte, las condiciones materiales de vida de los diferentes sectores no son neutrales ante las exigencias del desarrollo físico e intelectual supuestos en la normativa pedagógica. Por otra parte, las diferencias producidas por la desigualdad en las condiciones de vida no se reducen sólo a las diferencias de pautas culturales. El reconocimiento de esas diferencias y no el supuesto de homogeneidad, es un punto de partida ineludible para la comprensión de algunos procesos que ocurren en el ámbito educativo como sucede, por ejemplo, con la retención escolar. Si bien se carece de información representativa para el total del país, ya que las definiciones en que se basa la recolección de la información estadística también parte del supuesto de la homogeneidad de los educandos, el análisis por zonas de los datos disponibles sugiere que los estratos económicos más desfavorecidos son los más afectados por el desgranamiento escolar. Por ello, si bien puede sostenerse que la población que accede al sistema educativo pertenece a todos los sectores sociales, no sucede lo mismo con la que permanece en él y que, a medida que se asciende en el sistema educativo se encuentra que quienes acceden a los beneficios de la educación pertenecen a sectores sociales más altos.

Al supuesto de la homogeneidad de los educandos, debe agregársele el supuesto de su incapacidad de autonomía. De hecho, la práctica escolar revela la persistencia de una concepción del alumno no como un sujeto que realiza aprendizajes sino como un sujeto al cual se enseña. De ello se desprenden varias consecuencias, tales como la escasa actividad del alumno, las pocas oportunidades que se le dan para efectuar opciones, el fomento de una personalidad dependiente o pasiva, etc.

Son frecuentes las menciones a la cantidad de alumnos, bajo la calificación de masificación del servicio educacional, en especial en los niveles medios y superior universitario y no universitario. Si se considera que, hacia 1984, había en el país un total de 30 millones de habitantes y se toman las cifras de establecimientos, alumnos y docentes para ese mismo año, se encuentra que estaría asistiendo a algún establecimiento educacional el 13% de la población y que, en promedio, hay un establecimiento cada 723 habitantes y un docente cada 52 habitantes.



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

19

Aunque estas cifras pudieran estar influidas por la imprecisión de la definición de establecimientos y de docentes y aceptando un margen de error apreciable, no podría hablarse, con propiedad, de insuficiencia cuantitativa de establecimientos y de docentes, sino de la asignación o ubicación de los recursos.

Es más, la carga docente promedio (número de alumnos por docente), aun teniendo en cuenta la desviaciones que siempre existen alrededor de los promedios y las imprecisiones de las definiciones antes aludidas, muestra las siguientes cifras:

<u>Nivel educacional</u>	<u>Alumnos por docente</u>
Preprimario	20
Primario, común	20
Primario, adultos	16
Primario, especial	5
Medio, bachillerato	8
Medio, comercial	8
Medio, técnico	7
Medio, agropecuario	5
Superior no universitario	7
Superior universitario	13
Artística	9

Estas cifras sugieren que se estaría ante un problema de asignación de recursos, más que de su insuficiencia. Asimismo, ante problemas técnicos en un doble sentido: capacitación de los docentes; utilización de tecnologías disponibles. Las escuelas primarias con un sólo docente o con un docente a cargo de varios grados (relativamente comunes en las zonas rurales), no tienen sólo el problema de la escasez de personal, sino que ese problema se agrava ante la falta de capacitación de los docentes para trabajar con varios cursos al mismo tiempo. En el otro extremo, los cursos del nivel medio con 60 alumnos o los del nivel universitario con más de 300 alumnos, no tienen sólo el problema del hacinamiento, sino también el de la insuficiente formación pedagógica de los docentes y de la baja utilización de diversos medios técnicos.

b. El personal docente

i. Sus características y su formación

Salvo en la educación técnica y en la educación superior universitaria, el personal docente es mayoritariamente femenino. En algunos niveles, esa mayoría es abrumadora. En 1984, los porcentajes de personal femenino, por niveles de educación eran los siguientes:

////



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

20

Preprimario	99,5 %
Primaria común	92,5 %
Primaria de Adultos.	75,8 %
Primaria especial.	90,7 %
Media, bachillerato.	74,4 %
Media, comercial	72,4 %
Media, agropecuaria.	53,0 %
Media, técnica	41,7 %
Superior no universitaria.	69,4 %
Superior universitaria	31,6 %
Educación artística	72,3 %

Estas cifras no sólo sugieren que la docencia es una profesión preponderantemente femenina. También deben ser puestas en relación con las definiciones sociales de los roles que corresponden a cada sexo. A pesar de las modificaciones registradas en la organización de la vida doméstica, socialmente se sigue considerando a la mujer como responsable de ella. Asimismo, a pesar de las modificaciones registradas en la asignación de roles familiares, el hombre sigue siendo predominantemente considerado como el proveedor principal de los recursos económicos. Estos elementos, a los que deben agregarse otros componentes culturales tradicionales (la escuela es el segundo hogar, la maestra es la segunda madre), contribuyen a que la docencia (en especial en los niveles preprimario y primario) sea considerada más como una vocación que como una profesión.

Se suele sostener que el magisterio se recluta generalmente en los estratos medios y que ese reclutamiento ha tendido a centrarse en los estratos medio-bajos. Sin embargo, no se dispone de información confiable a ese respecto y menos aún respecto del papel que se acuerda a la profesión docente en las estrategias educacionales y ocupacionales de las capas medias.

En cambio, puede sostenerse que la de docente es una ocupación que ha perdido prestigio. La conciencia de la imagen social que proyectan, la insatisfacción con los salarios que perciben, se expresan en una creciente participación gremial.

En general, se acepta que los docentes del nivel preprimario cuentan con una formación más actualizada que el resto de sus colegas. Como ya se señalara, hace casi dos decenios que se reformó el sistema de formación de los docentes del nivel primario, insertándola en el nivel superior no universitario. Aunque hasta el momento no se ha realizado ninguna evaluación de los resultados de ese cambio, algunas investigaciones sugieren que los maestros normalistas logran mejores resultados que los docentes que han recibido otra formación y que la elevación a nivel terciario fue acompañada de un abandono de una formación específica en didáctica poniéndose el énfasis en la formación en una disciplina.

Las oportunidades de perfeccionamiento y actualización son insuficientes y normalmente apuntan a los aspectos cognitivos sin superar la relación tradicional docente-alumno.

///



Con excepción de un porcentaje reducido de docentes incluidos en el régimen de designaciones por cargo docente (el llamado Proyecto 13), la gran mayoría de los docentes medios son designados para dictar una asignatura en un colegio. Este régimen, conocido como el de "profesor taxi", implica que el profesor se desplace de un establecimiento a otro para desempeñar su tarea. La estructura curricular del nivel, compuesta de asignaturas aisladas condiciona, no sólo la formación de los docentes sino también la forma en que desempeña su profesión.

Salvo algunos intentos aislados aunque, por cierto, cada vez más frecuentes, los docentes universitarios carecen de oportunidades para obtener una formación pedagógica.

ii. La legislación de la actividad docente

La regulación legislativa de su actividad fue una conquista por la que los docentes dieron una larga y dura lucha. De hecho, su vigencia fue suspendida por los gobiernos "de facto".

La actividad docente fue contemplada legalmente por el Decreto-ley 16.767/56 que estableció un Estatuto del Docente, modificado luego por la Ley 14.473, de 1958. Desde entonces, más de veinte leyes y más de sesenta decretos han modificado o ampliado las disposiciones originales. Algunas provincias, como Río Negro, adhieren al Estatuto del Docente Nacional, pero la mayoría de las jurisdicciones educacionales han sancionado su propio Estatuto del Docente.

Esta diversidad legislativa da lugar a diferencias sustanciales en lo que hace a la carrera docente y en otros aspectos, no sólo entre jurisdicciones sino también entre niveles.

En lo que hace a la carrera docente, se registran diferencias en lo referente a las condiciones de ingreso (por ejemplo, las edades límites), en los regímenes de concursos, en los criterios de evaluación de los antecedentes, en los escalafones y en el régimen de incompatibilidades. En un intento de salvar estas diferencias, se han celebrado convenios entre jurisdicciones, pero subsisten las dificultades para la efectivización de traslados inter-jurisdiccionales por ausencia de convenios o por falta de ratificación de los mismos.

Durante los últimos años, la irregularidad en la constitución de las Juntas de Clasificación y Disciplina, redundó en ingresos y ascensos indiscriminados. Esta situación tienden a superarse con la progresiva normalización del funcionamiento de dichas Juntas.

No existe un sistema salarial docente uniforme para todo el país. Aún en diferentes organismos pertenecientes a una misma jurisdicción se registra una superposición de escalafones (administrativo, profesional, técnico-docente, docente deservicios generales), que da por resultado que coexistan cargos con diferentes remuneraciones aunque se desempeñen iguales funciones. En algunos casos, quienes desempeñan cargos y funciones jerárquicos tienen remuneraciones inferiores a las del personal a su cargo.



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

22

Los regímenes previsionales de los docentes de las distintas jurisdicciones registran diferencias en los montos jubilatorios, las edades mínimas para acogerse al beneficio y los años de servicios requeridos.

El Anexo de títulos del Estatuto del Docente (Decreto 823/ 79 y sus apéndices) establece cuáles son los títulos que se consideran docentes, habilitantes o supletorios para dictar las distintas asignaturas, en los distintos niveles y modalidades. Está pendiente la sistematización y compatibilización de los diferentes títulos para las distintas asignaturas, así como la inclusión de algunos organismos, cuyas asignaturas aún no han sido incorporadas. Este Anexo de títulos tiene vigencia para los establecimientos que dependen de la jurisdicción nacional.

El acceso a funciones tales como la dirección de establecimientos, la inspección o la supervisión, se produce por concursos en que se toman en cuenta la antigüedad y los antecedentes, pero no se prevé la capacitación específica y sistemática para el desempeño de esas funciones.

Si bien el Estatuto del Docente prevé, entre los derechos de éstos, la participación en el gobierno escolar, este aspecto no ha sido reglamentado y tiene escasa vigencia efectiva en la práctica escolar.

Toda normativa que regule la actividad docente está, de una u otra manera, asociada al modelo educativo predominante. En consecuencia, cualquier cambio en la educación debe tener en cuenta el establecimiento de una normativa correspondiente.

c. La relación docente-alumno

Una de las primeras situaciones sociales estructuradas en la que se mueve el futuro ciudadano es la situación escolar. Dentro de ella, el tipo de relación que se establece con el docente, así como la que le sea posible establecer con sus pares, condicionarán en gran medida las posibilidades de su comportamiento social futuro.

El proceso de enseñanza-aprendizaje incluye normalmente alguna forma de asimetría entre los que participan en él (edad, conocimientos, etc.). También, normalmente, a partir de estas formas de asimetría, se desarrollan otras que echan mano a recursos provistos por la organización escolar (sanciones disciplinarias, evaluaciones, etc.). Esta parece ser una situación frecuente en el sistema educativo argentino, aunque con diversas manifestaciones según los niveles educacionales.

En las primeras etapas de la vida escolar (nivel preprimario y primeros ciclos del nivel primario), la relación docente-alumno puede caracterizarse como paternalista. La actividad escolar está impulsada predominantemente por el docente que desarrolla su planificación de actividades, en las cuales raramente se contempla la posibilidad de incorporar acciones que surjan de las experiencias vividas por los niños o de una situación



que se genere en el aula.

A partir de la pubertad del alumno (hacia el final de la escuela primaria y en los niveles secundario y superior no universitario) la relación tiende a adquirir un sesgo autoritario. A esto coadyuvan una serie de factores. Es común que los alumnos tiendan a estereotipar a los profesores negándoles la posibilidad de compartir una inquietud o un problema y también es común que los docentes tiendan a ver a los alumnos como sólo una parte de su trabajo. El docente tiende a percibir al alumno, no a sus intereses o a su persona; al adolescente le sucede algo similar. Por otro lado, las diferencias entre la cultura adolescente y la cultura adulta de los profesores, hace que muchos comportamientos de aquéllos, que son aceptados en cualquier otro ámbito social, sean cuestionados por algunos miembros de la institución escolar como improcedentes o incorrectos. Todo esto hace difícil definir una tarea común, ya que es difícil definir la situación de una manera común. A partir de esto se generan distintas formas de agresión, tanto por parte de los docentes como de los alumnos.

d. Los currículos y los contenidos

A pesar de que los contenidos de la educación han sufrido más cuestionamientos y transformaciones que otros aspectos pedagógicos, mantienen ciertas características comunes. La pedagogía tradicional, en gran medida vigente en la práctica escolar, al centrar su atención en la transmisión de conocimientos como un bien en sí mismo, sin reconocer la transmisión de valores inherentes a toda práctica, ni la existencia de un currículum oculto, ni los procesos afectivos subyacentes, da lugar a que los contenidos de la enseñanza sean concebidos como el eje central a través del cual se conduce todo el proceso de enseñanza-aprendizaje.

De acuerdo con ello, cualquier intento de modificación de la situación educacional se aborda en primer término como un cambio de planes y programas, cualquier interés específico de un grupo social o cualquier valor que parece importante introducir o reforzar en la sociedad (cooperativismo, educación para la salud, ahorro, etc.), tiende a ser solucionado incluyendo una asignatura o un punto dentro de los programas escolares. No es de extrañar, en consecuencia, que los intentos de reformar la educación hayan hecho hincapié en la reforma de los contenidos. El pasaje desde un enfoque centrado en los planes y programas a un enfoque centrado en el currículum es relativamente reciente y no se ha manifestado de la misma manera en los distintos niveles educacionales. En efecto, en los encuadres curriculares de los niveles preprimario y primario se encuentra mayor preocupación por los aspectos del desarrollo psicogenético del alumno que en los currículos del nivel medio.

Sin embargo, los documentos curriculares más actualizados (aquéllos que se refieren al nivel preprimario y al primer ciclo de primaria), siguen partiendo del supuesto de la homogeneidad del alumnado. Todos ellos presuponen ciertas condiciones que difícilmente se dan en la práctica como, por ejemplo que el



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

24

niño permanece los siete años de escolaridad básica en la escuela, por lo que distribuyen los aprendizajes de los primeros años en un lapso mayor a fin de respetar los procesos de maduración que las divisiones no superan un número dado de alumnos normalmente no superior a veinte niños; que los turnos tienen una duración mínima de cuatro horas. El escaso contacto de los documentos curriculares con las características reales de los educandos y el hecho de que esos documentos (en el caso de que se hayan aplicado), hayan sido entregados a los docentes sin adecuada capacitación y sin estar acompañado de las necesarias modificaciones institucionales, hicieron poco posible que se lograran las finalidades perseguidas, entre ellas, un cambio en las prácticas pedagógicas concretas en el aula.

Por su parte, la renovación de contenidos del nivel medio y terciario siguen refiriéndose fundamentalmente al ordenamiento de asignaturas que se agregan o se quitan, o se ordenan de manera diferentes o se incluyen o desechan temas específicos, sin integrar todavía, en la práctica, la idea de curriculum como conjunto de actividades propuestas por la institución al alumno. De ahí que las propuestas de actualización de contenidos del nivel medio han tenido un carácter más atomizado, sin llegar a cuestionar de manera generalizada la concepción curricular vigente. Aun en los casos en que, supuestamente, se apuntaba a cambios más profundos, como cuando se crearon los bachilleratos con salida laboral, se mantuvo la característica antes señalada. También en las reformas de planes y programas del nivel medio se hace evidente el desconocimiento del tiempo que el alumno permanece en el sistema educativo. En efecto, todas las propuestas de renovación de este nivel suponen más tiempo de permanencia del alumno, bajo la forma de más horas de clase por semana (en el llamado "Proyecto 13"), de mayor duración de la carrera (bachillerato con salida laboral), e, incluso, de iniciación de la misma antes de terminar el nivel primario (bachillerato humanista).

En la práctica escolar, lo más habitual es que los contenidos se tomen, por lo general, como encerrados en sí mismos y no como parte de una estructura científica, o como integrantes de una situación de aprendizaje o como elementos de una situación social que les da sentido y hacia la cual deben estar dirigidos.

Como consecuencia, puede señalarse una obsolescencia de contenidos que apunta, al menos, a tres direcciones:

- i. Desactualización de los contenidos en relación con el desarrollo del conocimiento. Sobrevive una información científica que ha sido superada en gran parte por los desarrollos de la ciencia contemporánea. Los textos que se utilizan en la escuela en cada disciplina son válidos sólo parcialmente para esa disciplina fuera de la escuela. Por otro lado, la división de disciplinas que se maneja actualmente en la organización de los conocimientos, no es tenida en cuenta en la organización de los contenidos escolares. Esta falta de actualización se constata también en la ausencia de actualización de la perspectiva epistemológica desde la cual están concebidos los programas, se dictan las asignaturas y se estructuran las clases. El énfasis no se coloca en la calidad del conocimiento, en su organización lógica, en la capacidad de analizar y relacionar información, sino en la can-



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

25

tividad de información, en la capacidad de acumularla y memorizarla. Esta falta de actualización también se da en relación con la información histórica, ya que los programas no incluyen lo ocurrido en los últimos 30 o 40 años en los distintos aspectos de la vida social. Esta desactualización provoca desinterés y escepticismo en los estudiantes a quienes les resulta difícil encontrar una relación entre su realidad y los conocimientos que se le enseñan en la escuela e incide en la reiterada constatación de que no saben razonar, no aprenden a pensar, no saben estudiar.

- ii. Desactualización de los contenidos en relación con el desarrollo evolutivo del alumno (qué enseñar y en qué secuencia), aunque en este aspecto es necesario hacer algunas diferencias por niveles.

En el nivel preprimario, la mayoría de los contenidos con los cuales se trabaja tienen en cuenta los aspectos referidos a la génesis del pensamiento del niño, especialmente en lo que se refiere a la construcción del número y del lenguaje (aspectos cognitivos) y de la psicomotricidad, aunque no tanto en lo referido a los aspectos expresivos.

En el nivel primario, muchos de los documentos curriculares vigentes (cuya diversidad hace difícil una generalización), enfatizan la importancia de una aproximación psicopedagógica, en particular en el primer ciclo, aunque alguna información sugiera que esto se desdibuja en el aula. A partir del segundo ciclo, cuando se incrementa la información no directamente vinculada a las áreas instrumentales (lecto-escritura y cálculo) es común que se repita la organización de contenidos de los currículos tradicionales, que no tienen en cuenta la secuencia de los aprendizajes en relación con los procesos de pensamiento correspondientes para la edad. En general, la renovación curricular ha sido importante, aunque no parece registrarse un replanteo general del nivel (por ejemplo, considerarlo terminal y modificar los contenidos del último grado) y un reconocimiento efectivo de que, a lo largo de los siete años que dura el nivel, los alumnos completan su infancia e inician su pubertad.

Los contenidos del nivel medio están organizados sobre la base de una concepción atomizada de la persona, correspondiente a una psicología de las facultades. De ahí que no se integren elementos que reconozcan al alumno como una personalidad integral en desarrollo, ni tampoco información y contenidos que tengan en cuenta el estadio de desarrollo evolutivo que corresponde a las edades promedio correspondientes al nivel. En consecuencia, los contenidos siguen estructurados de la manera tradicional. Si bien es cierto que, desde 1959, existen experiencias de organización de las escuelas por departamento de materias afines y que en 1982 se reconocieron normas rentadas al profesor que es nombrado jefe de departamento, las limitaciones de tiempo de los profesores y la actitud poco flexible, han influido notablemente para que esta tarea no sea del todo efectiva. El resultado es la persistencia de un enfoque asociacionista y memorístico.



111. Desactualización en relación con el desarrollo de la sociedad

Los cambios que se han registrado en la sociedad argentina, no han dado lugar a la creación de nuevas estructuras o a la incorporación de nuevos contenidos. A pesar de que el ingreso tardío y las repeticiones incrementan notablemente las edades de los alumnos que asisten al último ciclo, en el nivel primario no se prevén una capacidad profesional acelerada o la formación en oficios. La necesidad de introducir formación técnica y laboral en la enseñanza media fue postulada por muchas gestiones ministeriales a partir de 1960. La propuesta pedagógica central consistió en introducir elementos laborales en los bachilleratos de formación general, prolongando a 6 años la duración del nivel. Este innovación fue puesta a prueba sólo en 6 establecimientos y tuvo corta duración. Actualmente existen los bachilleratos modalizados que orientan vocacionalmente hacia diferentes áreas disciplinarias (humanísticas, científicas, etc.); el CONET, que forma técnicos para el sector industrial; la Dirección Nacional de Enseñanza Agraria, que forma técnicos agrícolas. Sin embargo, a juzgar por la respuesta que la sociedad da a los egresados, la formación que se ofrece en las carreras con salida laboral no parece responder a los requerimientos actuales de los mercados de trabajo. El 90% de los establecimientos de nivel superior no universitario se dedica a la formación de profesores. Sin embargo, menos del 5% de sus contenidos están destinados a la formación pedagógica. En lo que respecta al nivel superior universitario, las carreras consideradas tradicionales siguen teniendo el mayor número de alumnos y egresados. De tal manera, la orientación general de este nivel parece responder más a los requerimientos de los individuos por la obtención de credenciales que a las necesidades de diversificación de una sociedad más compleja.

e. Los métodos de enseñanza

La metodología vigente en la gran mayoría de nuestras escuelas primarias, secundarias y técnicas es básicamente conductista.

En las mayores de nuestras aulas, el aprendizaje es sinónimo de fijación memorística. No es frecuente que se incite o se habilite al estudiante a relacionar conceptos o ideas, que se estimule su imaginación o su deseo de aprender o saber, su originalidad, su ingenio, su iniciativa individual. Lo que se tiende a exigir al alumno es que imite y que recuerde. La actividad del alumno suele estar prevista sólo en las ejercitaciones, muchas veces de viva voz y otras en forma escrita. El verbalismo es general y los recursos de enseñanza que predominan consisten en leer, escuchar, repetir, copiar.

Se mantiene la valorización de la lección, esto es un conjunto de palabras a ser oídas, fijadas, repetidas, normalmente alejadas de la observación inmediata y sistemática



y de la experiencia vivida. Esto conduce a un escamoteo de la realidad, que es reemplazada por la palabra y a una disociación entre aquella y lo que se aprende en la escuela.

Las experiencias en general (y, en particular, las de laboratorio), el ejercicio de la crítica y el razonamiento, no forman parte habitual de la práctica del aula, aun cuando existan facilidades concretas para ello.

Predomina el trabajo dirigido y sin personalización. Es poco frecuente la incorporación de propuestas personales o grupales de los alumnos, a partir de las cuales comiencen a ejercitar lo que significa elegir, descubrir inclinaciones vocacionales, ejercitar algunas responsabilidades.

En mayor o menor medida, estas características del trabajo escolar se encuentran en todos los niveles de la educación. Existen numerosas evidencias empíricas al respecto y, aunque no están todavía suficientemente sistematizadas, pueden servir como indicadores válidos de estas situaciones.

Algunos estudios muestran que, ya desde el nivel preescolar, hay un énfasis en la enseñanza verbal y pocas oportunidades para que el niño aprenda mediante la exploración.

Es común que en la escuela primaria el aprendizaje se conduzca a través de la copia de lo escrito por la maestra en el pizarrón, sea que las actividades se refieran a actividades de lengua, cálculo o ciencia. El diálogo no es espontáneo y restringe las posibilidades del alumno para expresar sus dudas y necesidades. Habitualmente, el docente hace una pregunta colectiva, selecciona la respuesta correcta, la recorta y la hace repetir por todo el grupo. La transformación del niño en púber no suele llevar aparejada una modificación de los abordajes metodológicos. En general, las exigencias institucionales y los modos de enseñar se mantienen sin grandes modificaciones a lo largo de todo el nivel primario. En los grados superiores el docente tiende a exponer, a dictar resúmenes, etc., aunque un cierto porcentaje de ellos parece estar interesado en buscar formas de abrir nuevas perspectivas al alumno y a ayudarlo a que aprenda a resolver problemas. En la escuela media, el enfoque metodológico predominante dificulta el desarrollo de la autonomía intelectual y personal del alumno, ya que es academicista, verbalista y escolástico. El método más generalizado es el dictado de apuntes que deben registrarse en la carpeta o la explicación magistral y luego se toma lección produciéndose inactividad en el resto de la clase. Algunas investigaciones sugieren que no es habitual que los alumnos hagan experiencias de laboratorio, aunque éstos existan en la escuela. Estas situaciones que se producen tanto en la escuela primaria como en la media no son casuales, sino que están relacionadas con la formación que ha recibido el futuro docente.

f. Algunos aspectos de la organización escolar

La escuela, como ámbito físico, constituye la unidad completa mínima. En ella se desarrollan una serie de procesos



Ministerio de Educación y Justicia

Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

Institucionales que tienen relación con la calidad de la educación, y que están asociados a muchos de los aspectos antes descritos.

1. La organización docente

La organización escolar se define, básicamente, sobre un criterio de verticalidad. En los establecimientos de todo el sistema, sean de nivel primario, medio o superior, es común una neta distinción entre la conducción, el personal y el personal no docente. La separación entre estos estamentos es variable y en gran medida está condicionada por el tamaño de los establecimientos, algunos de los cuales superan el millar de alumnos. A pesar de esas variaciones, puede sostenerse que no es frecuente una situación de gobierno participado en las instituciones escolares, ni siquiera en aquellos casos en que formalmente debiera existir a través, por ejemplo, del funcionamiento de Consejos Consultivos. Estos cuerpos, que deberían estar compuestos por el cuerpo directivo y representantes de los profesores e, incluso, para algunos aspectos, con representantes de la comunidad, en la práctica, muchas veces no llegan a integrarse.

El personal directivo es responsable prácticamente por todo lo que ocurre en la escuela, desde la rotura de vidrios hasta de los aprendizajes de los alumnos, pasando por el funcionamiento del comedor escolar, los problemas de conducta, etc. Como contrapartida, no tiene posibilidades de determinar adecuaciones de los contenidos y métodos a la realidad escolar y, cuando se le otorgan estas atribuciones (como en algunas experiencias educacionales sucede que algunos no están en condiciones de ejercerlas por falta de capacitación, de práctica o de una supervisión adecuada. Están obligados a hacer que se ejecuten planes, programas y metodologías impuestas por la superioridad y a cargo de una función que, en la práctica, presenta muchos rasgos burocráticos. Todo esto limita sus posibilidades creativas para las cuales, a su vez, no suelen contar con la formación, capacitación o motivación adecuadas.

Por su lado, el personal docente trabaja condicionado por las directivas superiores, mediatizadas por los directores o rectores. Las características burocráticas que adquieren las escuelas, debido a los requerimientos de la superioridad limita las posibilidades de trabajo creativo de los docentes, ya que les requieren un esfuerzo adicional al propio de la enseñanza. El verticalismo de las instituciones, el recargo de horas de los docentes, la obligatoriedad de los programas y su extensión, así como la falta de un adecuado desarrollo de las relaciones entre los docentes que trabajan en un mismo establecimiento. Puede afirmarse que, en la generalidad de las escuelas, cada profesor o maestro actúa como una entidad separada que hace sus requerimientos a los alumnos.

En la escuela primaria la conexión entre los docentes a cargo de grado y los profesores de materias especiales es bastante



poco frecuente. Las planificaciones de los profesores especiales tienden a atenerse a su propia lógica y no son aprovechadas como parte integrante de las posibilidades de descubrimiento y desarrollo del alumno. A su vez, el maestro a cargo del grado tiende a considerar poco aprovechable para su trabajo el material que le pueden ofrecer las asignaturas especiales.

La desconexión o aislamiento que predomina entre los estamentos superiores e inferiores, así como entre los pares docentes, signa fuertemente a la institución que transmite este modelo a la comunidad, ofreciendo una imagen de institución cerrada frente a los padres y reaccionando de manera defensiva ante cualquier intento de éstos de intervenir en la tarea de la escuela.

ii. La disciplina

Otro eje fundamental que caracteriza los aspectos cualitativos de nuestras formaciones escolares es el formalismo. Este modelo formal reconoce antecedentes en formas de relación usuales en la sociedad en la primera mitad del presente siglo, en que se enfatizaban comportamientos institucionales rígidos y se prevenían fuertes sanciones para las desviaciones a sus normas. Dentro de este esquema de relaciones, la autoridad se asentaba en el rol desempeñado y no en la legitimidad que pudiera obtener la persona que lo ejercía. Por lo tanto, el padre, el profesor, el maestro, el superior, eran respetados y obedecidos por el solo hecho de serlo, independientemente de sus características personales. En esas situaciones se encuentra claramente establecido (aunque no necesariamente de manera explícita) lo que debe hacerse o no lo que puede hacerse o no. Estas normas homogeneizaban el desempeño de las tareas y garantizaban el orden con que se desarrollaban las instituciones.

Hace ya varias décadas que este modelo de relación ha sido cuestionado en el marco de la sociedad nacional e internacional. La dinámica de los procesos sociales ha transformado profundamente todas estas reglas en la gran mayoría de las instituciones sociales. No obstante, gran parte de las normas establecidas hace ya muchos años, mantienen todavía validez dentro de los establecimientos educacionales desde los niveles iniciales hasta el terciario. La organización de las instituciones escolares en la Argentina está teñida de un ordenamiento de este tipo, de características casi castrenses. Como consecuencia, y a pesar de que supuestamente las escuelas forman para la vida, muchas de las prácticas de relación en uso en el ámbito escolar difícilmente se encuentran fuera de él.

Esto conduce al alumno a manejar un doble código de conducta: el que sirve para comportarse en la escuela y el que es útil para la vida fuera de ella. Esta doble normatividad tiene, todavía, una validez importante en gran parte de los establecimientos escolares y abarca el lenguaje que debe usarse, el modo de vertirse, así como diversas formas de comportamientos.

Con frecuencia, la importancia que se otorga a estos aspectos desdibuja las posibilidades de tener en cuenta que lo principal



es el proceso de enseñanza-aprendizaje. A ello también colabora otro aspecto del formalismo, consistente en enfatizar el producto terminado (el cuaderno de clase, la carpeta de la asignatura, los actos escolares, etc.), en vez de poner el énfasis en el proceso interior del alumno, en los procesos de investigación, de construcción, de crítica, de elaboración de alternativas entre alumnos y docentes.

Como resultado de todo esto, lo que en los niveles iniciales de la escuela primaria provoca, por lo general, una reacción conformista y ajustada del grupo escolar, se va transformando, con el tiempo, en el origen de una reacción que en el adolescente puede terminar en rebeldía.

Por su lado, la institución escolar no cuenta con los elementos necesarios para poder entender el origen y la razón de esa rebeldía y darle respuesta. Su aislamiento del mundo social y la obsolescencia general tanto de sus métodos como de sus contenidos, le dificultan encontrar una respuesta adecuada. Su reacción ante la rebeldía adolescente tiende a expresarse en una mayor rigidez de la estructura.

Los criterios disciplinarios, de carácter casi militar, ya presentes en las escuelas y validados por las reglamentaciones usuales, adquirieron relevancia especial durante el último gobierno militar. El interés por el control ideológico y el hecho de que se joven era sospechoso, reforzaron las pautas disciplinarias tradicionales en el ámbito escolar, lo que se expresó en circulares a los establecimientos.

En la actualidad, estas normas disciplinarias, así como el criterio de autoridad vigente, se encuentran gravemente cuestionados no sólo por los alumnos sino también en gran medida por los padres y gran parte del cuerpo docente de los que se ha hecho eco la nueva normativa. La crisis de obsolescencia de la educación argentina se expresa básicamente en los contenidos y en los métodos, pero tiene sus correlatos en la organización escolar.

iii. Promoción y evaluación

Dentro de las medias de que ha dispuesto tradicionalmente el docente, tal vez sea éste el que evidencia con mayor claridad las actitudes de dominación que supone el ejercicio de su rol. La posibilidad de evaluar, le da también la posibilidad de decidir sobre el futuro inmediato del alumno. Así, este elemento se transforma en un instrumento de dominación, sobre todo cuando se ejerce sin la contrapartida de ofrecer las ayudas necesarias frente a las dificultades que pueda plantear el aprendizaje.

La conducta concreta del docente ante la evaluación está directamente influida por la concepción que tenga del aprendizaje, ya que según como conceptualice lo que es "aprender" otorgará una prioridad diferente a las conductas en las que basará su evaluación.



La mayoría de las pruebas tradicionales e, incluso, las modernas pruebas llamadas objetivas, se basan en la memorización y no buscan medir lo que el alumno sabe sino cuánto sabe. Por otro lado, subyace a las pruebas una actitud de individualismo y competitividad, que durante mucho tiempo se expresó en los cuadros de honor, los premios y la designación de los abanderados.

La errónea identificación de medición con evaluación lleva, en la práctica pedagógica, a una confusión de los instrumentos adecuados para ellas. Algunas conductas del campo cognitivo pueden ser objeto de medición, mientras que no pueden ser objeto de medición las conductas de los campos psicomotriz, afectivo e, incluso, las categorías superiores del campo cognitivo (interpretación, extrapolación, análisis, etc.). De tal manera, las notas, que parecen estar revestidas de una objetividad máxima, en realidad son tan subjetivas como la apreciación cualitativa de resultados. El sistema numérico de calificaciones, aparentemente técnico y aséptico, es distinto en cada profesor y también en la valoración de los alumnos.

9. Conclusiones

La diversidad de concepciones, regulaciones y prácticas pedagógicas, en sí misma, es un hecho difícil de evaluar. Pero esta evaluación no puede efectuarse oponiendo diversidad a uniformidad, sino poniendo en relación los objetivos de la educación, la población a la que se dirige el servicio educacional y los orígenes de la diversidad pedagógica.

Ante una sociedad que tiene profundas desigualdades sociales, el objetivo de lograr la mejor educación para todos debiera partir de una diversidad pedagógica, reconociendo las diferencias en el momento del acceso de la población al sistema educativo, permitiera lograr los objetivos fijados.

Los orígenes de la diversidad pedagógica en nuestro país y las características que acaban de revisarse someramente, más que apuntar a una adecuación pedagógica para lograr los objetivos a partir del reconocimiento de las situaciones en que están los educandos, parecen responder a lo que se ha denominado "anomia pedagógica", a cuya producción no son ajenos, entre otros elementos: la falta de una política educacional basada en un fuerte consenso social y los cambios producidos ante los frecuentes reemplazos de los responsables de la conducción educacional; las características de la formación de los docentes y de las condiciones en que desarrollan su actividad profesional; la capacidad de presión política de los distintos sectores sociales; etc.



3. La infraestructura edilicia

Para una apreciación adecuada de la infraestructura edilicia escolar en todo el país y para todos los niveles de enseñanza, sería necesario contar con información sobre la situación imperante tanto en el régimen oficial (nacional, provincial, municipal) como en el privado.

Dicha información no se encuentra disponible, por lo que estas consideraciones se basan en información referida a la situación de los edificios ocupados por establecimientos escolares de nivel medio dependientes de la jurisdicción nacional, distribuidos en todo el país, de acuerdo a un relevamiento efectuado en el 1980 y que abarcó a 96% edificios en los que funcionaban 1008 establecimientos. Cabe consignar que, a pesar del tiempo transcurrido desde ese relevamiento y del universo de edificios considerados hay elementos para suponer que la situación no se ha alterado sustancialmente y que, en todo caso, se habría agravado. Los estudios realizados por algunas jurisdicciones provinciales, que han sido consultados, no muestran una situación muy diferente a la que aquí se presenta.

El 42% de los edificios fueron construidos antes de 1929 lo que señala, de alguna manera, su antigüedad y las dificultades que se generan para el desarrollo de la actividad docente.

Con posterioridad a esa fecha, la incorporación de edificios (sea por compra, alquiler, cesión, donación, etc.), mantuvo un incremento parejo y bajo (un promedio de diez inmuebles por año), lo que expresa una determinada política en materia de construcciones escolares. Recién a partir del año 1967 esa incorporación registra niveles superiores (aproximadamente un promedio de 16 edificios por año), que alcanza picos en los años 1970, 1972 y 1978 (23, 29 y 30 edificios, respectivamente). De tal manera, en esos doce años se incorporó el 22% del total de edificios existentes hacia 1980. Por otra parte, de los edificios incorporados en ese período, el 88% fueron especialmente diseñados para el quehacer educativo, lo que estaría indicando que el Estado habría modificado la línea que históricamente había mantenido en la materia.

Por su parte, los edificios con 70 años y más de vida constituían el 26% del total de edificios existentes en 1980. El 75% de los edificios con 70 años y más de antigüedad pueden ser considerados técnicamente obsoletos debido a su mal estado de conservación, no obstante lo cual continuaban en funcionamiento hacia 1980.

Este panorama adquiere características particulares cuando se desagrega geográficamente. En los seis territorios con mayor número de edificios escolares de nivel medio dependientes de la jurisdicción nacional (Capital Federal, Gran Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe) se encuentran casi el 75% del total de inmuebles obsoletos. En un extremo, Corrientes y Entre Ríos tienen poco más de la mitad de esos edificios en estado de obsolescencia (58% y 53%, respectivamente); en el otro extremo, La Pampa, Santa Cruz, Neuquén, Formosa y Tierra del Fuego, no presentan edificios con esas características.



La distribución geográfica de los edificios de nivel medio dependientes de jurisdicción nacional, sigue las pautas de concentración de la población y del grado de desarrollo socioeconómico de las provincias. Sólo en Capital Federal, Gran Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, se encuentra el 41% de esos edificios y se alcanza al 69% de ellos si se agregan las provincias de Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos. En las provincias del sur del país se encuentra la menor cantidad de edificios. Dadas las tendencias migratorias que fueron registradas por los censos de 1970 y 1980, es previsible que se produzcan serios problemas de falta de infraestructura edilicia en el sur del país. Por otro lado, la jurisdicción nacional no ha atendido adecuadamente las zonas de frontera, en lo que atañe al nivel medio.

En lo que hace a la situación dominial, un 70% de los edificios escolares es de propiedad fiscal, incluyendo aquéllos de propiedad del Ministerio de Educación de la Nación, de las provincias, de las empresas del Estado, de organismos nacionales, etc., así como los edificios alquilados que son de propiedad fiscal. El 30% restante es de propiedad privada, lo que indica que el Estado ha debido echar mano de este recurso ante una política discontinua en esta área, que no fue suficiente para responder a la demanda existente en cada momento. El régimen jurídico de alquiler trae aparejadas la prórroga periódica, la actualización de los contratos y un importante volumen de erogaciones anuales. Del total de edificios de propiedad privada, un 41% poseen reserva del terreno, el que ha sido adquirido en las dos terceras partes de los casos. Si bien esto implica una intención de revertir la situación dominial de la infraestructura edilicia, se desconoce la existencia de estudios tendientes a determinar si las reservas realizadas son aptas para que en ellas se construyan edificios escolares.

En lo que respecta a la adecuación de los edificios escolares para la realización de las actividades correspondientes, cabe señalar que el 67% de los edificios de propiedad fiscal han sido construídos específicamente con esa finalidad y el resto ha sido objeto de algún tipo de adaptación. La situación es totalmente diferente cuando se consideran los edificios de propiedad privada, ya que el 86% de ellos han debido ser objeto de adaptaciones totales o parciales para poder ser afectados al uso escolar, lo que redundó en los gastos correspondientes.

El 40% de los edificios escolares del país tienen aulas inadecuadas, es decir, carentes de ventilación o iluminación, o aulas precarias. Si se considera el total de las aulas, el 15% de ellas carece de las condiciones mínimas para realizar la tarea docente. Esta situación también se distribuye diferencialmente en el país. En efecto, mientras en Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires sólo hay un 10% de aulas inadecuadas, en Catamarca, Salta, La Rioja y San Luis, ese porcentaje se eleva hasta el 25% y el 30%.

El Código Rector de Arquitectura Escolar establece para el nivel medio de enseñanza un promedio de 1,25 m² por alumno. Ello significa que, para ese nivel, la superficie mínima por aula estaría



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

34

situada entre los 45 y los 55 m². En relación con esos parámetros la información señala que un 55% de las aulas tienen superficies que oscilan entre los 10 y los 44 m².; un 28% tienen una superficie que oscila entre los 45 y los 55 m² y el 17% tienen una superficie de 56 m² y más. Esto significa que, al menos en un porcentaje que puede ubicarse alrededor del 60% de los casos, el proceso de enseñanza-aprendizaje tiene lugar en espacios con una superficie inadecuada.

En general, puede observarse que el mayor número de aulas inadecuadas se encuentra en los edificios escolares de propiedad privada, en los más antiguos y en aquellos que fueron objeto de adaptaciones totales o parciales para el desarrollo de la actividad docente.

En cuanto al estado general de conservación de los edificios, evaluado sobre una escala de 11 posiciones que van desde aquéllos en excelente estado a aquéllos en muy mal estado de conservación se encuentra que en sólo el 20% su estado de conservación puede ser considerado como muy bueno o excelente, el 48% está en buen estado, mientras que el 32% no supera un estado regular de conservación. De hecho, el 47% de los establecimientos no supera el punto medio de la escala descripta. Dentro de este panorama general, los edificios fiscales construídos en fecha reciente y destinados específicamente a la actividad escolar, son los que se encuentran en mejor estado. El excelente y muy buen estado de conservación que alcanzan los inmuebles escolares con menos de 10 años de construcción, se transforma rápidamente en posiciones más bajas en la escala de conservación. Es aquí donde se pone de relieve la importancia del adecuado mantenimiento de los edificios ya que, en caso contrario, a las ya mencionadas dificultades con las aulas, se agregan los problemas de humedades, defectos en los cerramientos, inconvenientes en los sistemas sanitarios, etc., que inciden en el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Esta somera descripción de la situación edilicia sería aún más insuficiente si no se consignara que sólo el 25% de los edificios escolares es compartido por más de un establecimiento, lo que estaría indicando una subutilización de ellos.

La situación de la infraestructura edilicia que se acaba de consignar, es el resultado de un largo proceso, en el que han predominado políticas vacilantes o prácticamente inexistentes en materia de edificaciones escolares. La gravedad de la situación quedó al descubierto en oportunidad de la adopción de la política de ingreso directo al nivel medio que, en cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades y de posibilidades, se puso en vigencia para el curso lectivo de 1985. El incremento de la población estudiantil obligó a actuar rápidamente en la coyuntura, mediante la asignación de recursos presupuestarios a la instalación de nuevas aulas y la colaboración de las asociaciones cooperadoras y de la propia comunidad para la incorporación, en carácter de comodato en muchos casos, de nuevos edificios que posibilitara la creación de los establecimientos requeridos.



Conclusiones

El Estado parece haber seguido una política errática en materia de edificaciones escolares la que, en todo caso, parece haber respondido más a parámetros económicos que al objetivo de asegurar la igualdad de oportunidades y de posibilidades educacionales para toda la población.

En la actual situación de emergencia nacional una manera de abordar el problema que permita acercarse al objetivo señalado con los menores costos consiste en la optimización del uso de los recursos existentes, recordando que el 75% de los edificios escolares son utilizados por un sólo establecimiento.

En esta dirección, es imprescindible la iniciación de acciones concertadas entre los distintos regímenes y jurisdicciones, con la intervención de todos los organismos pertinentes, a fin de realizar los estudios de base y adoptar los acuerdos que permitan dar respuesta adecuada a las necesidades educacionales de la población.



4. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION.

Para analizar la evolución del sector educación en el contexto de la economía de un país, puede recurrirse a un método consistente en establecer el grado de participación que le corresponde en la formación del Producto Bruto Interno (PBI). Con este método se obtiene la participación del sector en la generación de riqueza, expresada como producción de bienes y servicios durante un período determinado.

La información obtenida por ese método debe integrarse con aquella referida al monto de los recursos financieros disponibles, asignados para prestar el servicio en todo el país, lo que se relaciona con el gasto total en el sector de las administraciones de la Nación, de las provincias y de los municipios. El gasto privado no podrá ser considerado porque se carece de información confiable. Sin embargo, será tenido parcialmente en cuenta, ya que se utilizará la información sobre los montos de los subsidios a la enseñanza privada, aportados por el gobierno central y por los gobiernos provinciales.

El período que se tomará en cuenta abarca los últimos veinte años, divididos en quinquenios.

En la formación del PBI correspondiente al año 1983, el sector educación ha contribuido con el 3,1 %, con una participación del 1,9 % por parte de la jurisdicción nacional y del 1,2 % de las jurisdicciones provinciales y municipales (incluyendo entre estas jurisdicciones a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires).

Cuando se desglosa la participación del sector en la creación de servicios por nivel educacional, a fin de medir el esfuerzo que realiza cada jurisdicción, se encuentra una preeminencia de las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el nivel primario y la responsabilidad casi total de la jurisdicción nacional para el nivel medio, mientras en el nivel terciario el esfuerzo es realizado casi exclusivamente por la jurisdicción nacional. En efecto, la información es la siguiente:

///



Educación elemental:	jurisdicción nacional	0,2%
	jurisdicción provincial y MCBA . . .	0,9%
Educación media y técnica:	jurisdicción nacional	0,9%
	jurisdicción provincial	0,1%
Educación superior y universitaria:	jurisdicción nacional	0,7%

No se ofrece información sobre el esfuerzo de las jurisdicciones provinciales en la educación superior, ya que el nivel está prácticamente atendido por la jurisdicción nacional. En lo que hace al nivel superior universitario, existe sólo una universidad provincial; en lo referente al nivel superior no universitario, es atendido por la jurisdicción nacional en sus dos terceras partes.

Con respecto a los recursos financieros disponibles, la participación de la finalidad "educación" en el presupuesto total del sector público alcanzó, en el año 1983, al 8,3%, discriminado del siguiente modo: la jurisdicción nacional destinó a educación el 6,9% del total de sus gastos, en tanto que las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires destinaron el 18,1%. Del total del gasto educativo del país correspondiente al sector oficial, la Nación contribuyó con el 59%, mientras que las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires aportaron el 41% restante.

Cuando estos guarismos se desagregan por niveles educacionales, se vuelve a encontrar un hecho análogo al anteriormente señalado: las jurisdicciones provinciales y municipales asumen prácticamente la totalidad del nivel primario, mientras que la jurisdicción nacional tiene prioridad para el nivel medio (educación media y técnica), y casi exclusividad para el nivel terciario (educación superior universitaria y no universitaria).

Esta distribución en la atención de los diferentes niveles educacionales obedece a que los establecimientos que dependían de la jurisdicción nacional fueron transferidos a las autoridades provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto que los establecimientos de los restantes niveles han seguido dependiendo de la jurisdicción nacional. Esta preponderancia se expresa mediante la prestación directa del servicio por organismos que dependen de la jurisdicción o por organismos privados cuyo soporte financiero está también fundamentalmente a cargo de la Nación.



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

38

Cuando se considera la distribución económica del presupuesto para educación, se encuentra que los gastos corrientes tienen una preponderancia casi absoluta sobre los gastos de capital. Esta distribución resulta parcialmente explicada en razón de que se trata de un servicio que requiere esencialmente mano de obra expresada en personal docente (eje del servicio), directivo, de apoyo administrativo y de maestranza, complementado con los gastos de funcionamiento referidos a bienes y servicios no personales. Este conjunto de insumos hace que los gastos corrientes para la totalidad de las jurisdicciones alcance al 90% de los créditos presupuestarios asignados a la finalidad "educación", quedando sólo el 10% restante para atender a las necesidades de infraestructura física y equipamiento.

Los valores anteriores corresponden al total del país. Al considerar por separado a las distintas jurisdicciones se registran grandes diferencias. En efecto, en el Chaco, el gasto corriente alcanza al 99,7% de su presupuesto, mientras que en Catamarca ese gasto alcanza al 56,3%. De hecho, en este aspecto, las jurisdicciones educacionales pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- Jurisdicciones que destinan más del 90% de sus créditos presupuestarios a atender el gasto corriente: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Jujuy, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán;
- Jurisdicciones que destinan entre el 80% y el 90% de sus créditos presupuestarios a atender el gasto corriente: Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, la jurisdicción nacional;
- Jurisdicciones que destinan menos del 80% de sus créditos presupuestarios para atender el gasto corriente: Catamarca, Neuquén, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego.

El análisis del comportamiento de los dos indicadores que acaban de exponerse a lo largo de los veinte años transcurridos entre 1963 y 1983, permite llegar a las siguientes constataciones:

- a. En ese período, la participación del sector educación en la formación del PBI registró un pobre incremento de 0,3% (ya que pasó del 2,8% al 3,1%), del que correspondió a la jurisdicción nacional el 0,2% y a las jurisdicciones provincial y municipal conjuntamente, el 0,1%. En ese período, el año en que se registró la mayor incidencia global sobre el PBI fue 1973, con una contribución sectorial del 3,8%, integrado por un 2,2% de la

///



jurisdicción nacional y por 1,6% de las jurisdicciones provincial y municipal, conjuntamente.

La jurisdicción nacional incrementó leve pero permanente su participación en el nivel medio, ya que del 0,5% del PBI en 1963, llegó al 0,9% en 1983. En el nivel superior (universitario y no universitario) incrementó sensiblemente su contribución, la que pasó de un 0,4% en 1963 a un 0,7% en 1983. En lo que hace a la jurisdicción provincial y municipal, su incidencia mayor ha estado en el nivel primario. El esfuerzo de ambas jurisdicciones creció entre 1963 y 1978 (pasó de 0,8% al 1,3%), para reducirse sensiblemente en el año 1983, en que llegó a ser el 0,9%.

- b. En ese período el comportamiento de los créditos asignados a la finalidad "educación" dentro del presupuesto total del sector público, registró las siguientes variaciones: i) una leve mejora entre 1963 y 1973 (pasó del 8,5% al 11,7%); ii) un rápido deterioro que lleva al 8,7% en 1978 y a un 8,3% en 1983. Fundamentalmente esta caída se debe a la drástica reducción ocurrida en la jurisdicción nacional, de la que dan cuenta las siguientes cifras:

1963:	18,3%
1968:	20,5%
1973:	20,5%
1978:	15,2%
1983:	6,9%

En lo que hace a la incidencia del gasto en educación en los presupuestos provinciales y municipales la misma se mantuvo en porcentajes que oscilaron alrededor del 20% en los veinte años considerados, con una tendencia a descender en los últimos años, llegando al 18,7% en 1983.

Merece un comentario la transferencia de fondos del sector público al privado en el área educativa. Esta transferencia se realiza mediante la liquidación de subsidios que tanto la jurisdicción nacional como las provinciales destinan a atender el pago parcial o total de sueldos de los docentes que trabajan en establecimientos privados de todos los niveles.

El porcentaje de subsidio que corresponde a cada establecimiento se fija según una serie de variables entre las cuales le corresponde el mayor peso relativo al pago de aranceles por parte del alumnado. En 1983, del total de créditos presupuestarios del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación y de sus pares provinciales, la transferencia de fondos al sector privado alcanzó al 16,6%, correspondiéndole el 15,8% a la jurisdicción nacional y el



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

40

0,8% restante a las jurisdicciones provinciales. Esos montos han significado el 0,31% del PBI del mismo año, lo que muestra un marcado incremento sobre los valores históricos del período 1963-1983 que, en promedio, alcanzaron al 0,22%.

Conclusiones

En el período comprendido entre 1963 y 1983 el sector educación ha disminuído tanto su aporte al PBI como su participación en los créditos presupuestarios. Si bien el descenso de la participación de la jurisdicción nacional puede explicarse parcialmente por la transferencia del nivel primario a las otras jurisdicciones, sólo puede explicarse que éstas no hayan registrado un aumento en su participación, porque ha habido un significativo descenso de los recursos destinados al nivel primario.

Asimismo, el comportamiento de las distintas jurisdicciones respecto de la distribución económica del presupuesto muestra que el peso relativo de los gastos corrientes no resulta totalmente explicado por la estructura propia del servicio, sino por una política deliberada de inacción en el sector.

Por último, el incremento de la participación de la educación privada en el PBI, refuerza lo sugerido anteriormente: la renuncia a una activa política educacional por parte del sector público.



5. LOS RESULTADOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Todos los aspectos anteriores redundan en que el sistema educativo argentino funcione de una manera determinada, la que se refleja en el acceso, la permanencia y el nivel educativo de la población, en el que cabe incluir el analfabetismo. Estos hechos son medidos a través de las matrículas anuales en los distintos niveles y de las declaraciones de las personas acerca del último curso al que asiste o asistió o acerca de si sabe o no leer o escribir. En los parágrafos que siguen se toma al país como distrito único, lo que oculta las profundas diferencias existentes entre jurisdicciones educacionales y entre las zonas urbanas y las rurales de una misma jurisdicción.

a. El acceso de la población a la educación.

En la Argentina, la enseñanza preprimaria tiene una historia relativamente reciente. Los primeros datos sobre la cantidad de niños que acceden a ella corresponden al año 1915, en el que se registró una matrícula de sólo 1300 alumnos. En los comienzos, su evolución fue lenta, registrándose una fuerte tendencia a la expansión a partir de 1950. Los establecimientos que prestan este servicio se han concentrado en las zonas urbanas y, dentro de éstas, en las zonas en que la población se ha estabilizado. En las zonas rurales, así como en la periferia de las ciudades, existen amplios sectores de la población infantil que no tiene acceso a este servicio. Si bien no hay información concluyente al respecto, se sostiene que los alumnos que han tenido atención escolar de nivel preprimario, durante más años y en establecimientos bien equipados tienen un mejor rendimiento en el nivel primario. Sin embargo, se ha hecho notar que lo decisivo es el grado de heterogeneidad de los currículos de ambos niveles y que, como los currículos prevén objetivos y actividades muy diferentes, los niños que no han asistido al preprimario rápidamente pueden alcanzar un aprestamiento escolar similar al de aquéllos que lo han hecho. En todo caso, cualquiera sea la rapidez con que se pueda homogeneizar el grado de aprestamiento de los niños, parecen registrarse diferencias en ese aprestamiento entre los que asistieron al nivel preprimario y aquéllos que no asistieron, lo que constituye un hecho a ser tenido en cuenta ante una política de democratización de la educación.

La aplicación de la Ley 1420 dio lugar a un rápido proceso de expansión de la enseñanza primaria, mediante el cual se logró escolarizar a gran parte de la población en la edad correspondiente. Si se observan los efectos de la aplicación de dicha Ley en la Argentina del siglo XX, se constata que la extensión de la escolaridad primaria alcanzó, tanto en 1909 como en 1914, aproximadamente a la mitad de la población comprendida entre los 6 y los 13 años de edad. Entre este último año y 1931 se registra un marcado aumento en la proporción de niños que asisten a la escuela primaria, ya que los datos correspondientes a esta última fecha señalan que las tres cuartas partes de la



población escolar asistía a la escuela primaria. En lo que hace a la expansión de la enseñanza primaria, los efectos de la Ley de Educación Común se ponen de manifiesto en el período de democratización de la sociedad que, luego de la ley del sufragio universal sancionada en 1912, permite el acceso al poder de las mayorías populares.

Entre 1931 y 1947 la expansión de la escolaridad primaria se detiene, ya que en este período continúan accediendo a la escuela primaria las tres cuartas partes de la población infantil. A partir de 1947, con un nuevo gobierno popular, se retoma el proceso de expansión de la escuela primaria por lo que en la actualidad, las tasas de escolaridad de ese nivel han alcanzado niveles aceptables.

Como se ha visto, el nivel medio carece de una ley que lo regule en forma global y sus distintas modalidades y orientaciones se fueron creando en el transcurso del tiempo como respuesta a distintos requerimientos políticos, económicos y sociales. Si se considera el conjunto de modalidades que constituyen el nivel medio, el carácter elitista de este nivel en sus orígenes se pone de manifiesto con la información que resulta del Tercer Censo Nacional de Población de 1914. En efecto, en ese año, la tasa de escolarización en ese nivel del grupo de población comprendido entre los 13 y los 18 años de edad era del 3%. A partir de esa fecha, las tasas de escolarización en el nivel medio, para la población comprendida entre los 13 y los 18 años, son las siguientes:

1914	3%
1943	10%
1960	23%
1980	38%

A diferencia de lo ocurrido con otros niveles del sistema, resulta difícil encontrar períodos de este siglo que presenten una fuerte expansión de la escolaridad secundaria, ya que su crecimiento ha sido sostenido, pero nunca explosivo. Parece que la política educativa para este nivel hubiera consistido en dar respuesta a los requerimientos de aquellos sectores sociales que tenían interés en proseguir estudios posteriores a la escuela primaria y estaban en condiciones de hacerlo, más que en una política destinada a incrementar significativamente el nivel educacional de la población.

El ingreso directo al nivel medio desde el primario, política adoptada desde el año lectivo 1985, produjo un incremento significativo en la matrícula en el primer año del nivel medio, pero sus repercusiones son probablemente limitadas en la tasa de escolarización de dicho nivel. En todo caso, de contarse con esa política es probable que se presenten serias restricciones presupuestarias debido, entre otras cosas, a las insuficiencias de infraestructura existentes para la tasa de escolarización actual.



Hasta 1916 el acceso a las "casas de altos estudios" era para unos pocos, pero también eran pocos los que podían pretender asistir a ellas, ya que el requisito para hacerlo era contar con el título de bachiller, que poseían sectores muy restringidos de la población. A partir del acceso al poder de las mayorías populares comienzan a vislumbrarse los primeros intentos de presión de los sectores medios de la sociedad para acceder a los estudios superiores universitarios, los que se ven fuertemente frustrados a partir del golpe militar de 1930.

Entre 1946 y 1955, cuando nuevamente las mayorías populares acceden al gobierno, la matrícula universitaria aumenta más de dos veces y media. En ese período tiene lugar un proceso de marcada apertura de la universidad, caracterizado por la vigencia de normas que facilitan el ingreso a ella, normas que fueron suspendidas por el golpe militar de 1955. De ahí en más, se constatan fuertes incrementos de la matrícula universitaria entre los años 1959 y 1960, 1962-1965, 1970-1976 y, actualmente, a partir de 1984. En consecuencia, la política relativa a la educación superior universitaria es muy clara: los gobiernos militares restringen el acceso a la universidad; los gobiernos constitucionales facilitan el acceso a ella.

En lo que hace al nivel superior no universitario, su crecimiento fue lento hasta mediados de la década de los años setenta. A partir de entonces registra una tasa de crecimiento más alta que los otros niveles del sistema educativo.

b. La permanencia de los alumnos en el sistema educativo

Como se ha señalado, la escuela primaria argentina ha tenido una marcada expansión en el transcurso de este siglo. Hasta en las zonas menos pobladas y más deprimidas económicamente, hay una escuela pública para que los niños concurren a ella. Sin embargo, el acceso a la escuela no es suficiente, si no se permanece en ella y si no se logra que los niños que ingresan a primer grado sean promovidos año a año al grado siguiente y concluyan su educación primaria luego de siete años de escolaridad.

Esto no se ha dado, ni se da todavía en la educación argentina. Desde los primeros años de vigencia de la Ley 1420, la escuela primaria presenta un altísimo grado de desgranamiento. En efecto, la matrícula del sexto grado en 1898 era sólo el 3 % de la matrícula de primer grado de 1893. Este desgranamiento del 97 % ha ido mejorando, aunque muy lentamente, durante este siglo. El desgranamiento en el nivel primario entre los años 1950 y 1956 alcanzó a las dos terceras partes del alumnado, llegando a ser levemente inferior al 50 % entre 1974 y 1980, último período para el que se dispone de información. Si esta tendencia de mejoramiento de la retención continuara linealmente dentro de aproximadamente 50 años se lograría eliminar el desgranamiento, es decir, que la matrícula en séptimo grado en un año determinado fuera exactamente igual que la matrícula en primer grado siete años antes. Dados los objetivos de democratización de la educación, resultan inaceptables los actuales niveles de desgranamiento así como el plazo de 50 años para erradicar este mal que afecta a la



educación argentina.

A pesar del altísimo desgranamiento registrado dentro del nivel primario, la gran mayoría de quienes egresan de él intentan cursar el nivel medio.

No obstante, dentro del nivel medio tampoco se logra retener al alumnado, ya que los matriculados en el segundo año en 1980 son el setenta y seis por ciento (76%) de los matriculados en el primer curso el año anterior. Las diferencias en la duración de las modalidades de nivel medio impiden establecer una relación entre la matrícula del primer año y la del último, tal como se hizo para el nivel primario. Sin embargo, todo indica que tampoco dentro del nivel medio se logra retener al alumnado y que también aquí, al igual que en la escuela primaria, no se ha logrado su avance año por año.

Si se construyen las pirámides de matrícula por grado del nivel primario y por año en las diferentes modalidades del nivel medio, se observa un profundo estrechamiento de sus partes superiores respecto de sus bases, como resultado de la repetición y el abandono que padece el sistema educativo argentino. En consecuencia la casi totalidad de los niños en la edad correspondiente ingresan a la escuela primaria, pero aún hoy muchos de ellos no logran cumplirla en el plazo establecido, y un porcentaje que no es bajo, no la termina. La gran parte de quienes terminan la escuela primaria logran acceder al primer año de la escuela secundaria pero nuevamente en este nivel se repite el problema, ya que muchos de ellos no egresan en el tiempo previsto y son muchos, también, quienes no la terminan. El sistema educativo argentino comparte esta característica con otros países latinoamericanos, a diferencia de lo que ocurre en los países centrales en los que, casi la totalidad de quienes ingresan a un nivel lo terminan.

c. El nivel de educación de la población

El acceso de la población al sistema educativo y la permanencia del alumnado dentro de él, dan como resultado el cumplimiento o no de los distintos niveles de enseñanza y, como consecuencia de ello, el nivel de educación formal que existe en la sociedad.

Como se ha señalado, en el caso de la educación primaria argentina, el acceso de la población a ella es, en nuestros días, casi total, aunque también es alto el desgranamiento que se produce en este nivel. La conjunción de ambos hechos hace que, en el año 1980, el 34,5% de la población argentina de 13 años y más no hubiera logrado cumplir con la escolaridad primaria, obligatoria en nuestro país desde hace 100 años. El hecho de que una de cada tres personas de 13 y más años de edad esté en esa situación, indica que aún queda mucho por hacer en la Argentina en materia de escolaridad primaria, fundamentalmente en lo referido a la retención del alumnado dentro de la escuela.

Como puede suponerse, el cumplimiento del nivel medio es mucho más restringido que el primario. En efecto, sólo el 17,4% de la población de 25 y más años de edad había completado estudios secundarios en 1980. Para lograr que sectores más numerosos de la po-



blación lleguen a un nivel de educación con secundario completo, es necesario que haya más egresados del nivel primario y una mayor retención dentro del nivel medio. Esto último pone en evidencia, nuevamente, que el problema de la retención en la escuela primaria es clave para una real democratización del sistema educativo argentino.

La educación superior (universitaria y no universitaria), sigue teniendo alcances reducidos no sólo en la Argentina sino en la inmensa mayoría de los países. En 1980 sólo el 4,1% de la población de 25 y más años de edad tenía algún título de nivel superior, se incluye, universitario o no universitario

d. El analfabetismo

El porcentaje de analfabetismo en la población argentina de 15 años y más de edad ~~era~~, en 1980, del 6,1%. Hacia 1950, ese porcentaje era del 14,0%. Un descenso significativo se registró en ese decenio, ya que en 1960 el porcentaje de analfabetos era del 8,6%. A partir de esa fecha los descensos relativos se hacen más lentos, posiblemente porque se ha llegado a cubrir a toda la población de alfabetización relativamente fácil, lo que no es ajeno al ritmo del proceso de urbanización. Así, el censo de 1970 da un porcentaje de analfabetismo del 7,4%.

Este descenso relativamente lento, junto con la baja tasa de crecimiento demográfico argentino, produce el hecho de que la cifra absoluta de las personas que no saben leer ni escribir se mantenga prácticamente estable en los Censos de Población de 1960, 1970 y 1980, alcanzando a casi 1.200.000 personas. La Campaña Nacional de Alfabetización enfrenta este desafío.

La asistencialidad, una forma de paliar estos resultados.

Los estudios dirigidos a determinar las causas de estos resultados, los han clasificado en exógenas al sistema educativo (culturales y socioeconómicas) y endógenas a dicho sistema (también culturales y socioeconómicas). Entre las causas socioeconómicas exógenas, se han citado con mayor frecuencia a la zona de residencia, el empleo, el ingreso. En general, las constataciones señalan que los sectores con residencia rural o urbano-marginal, con empleos inestables y de baja calificación, con niveles de ingreso bajos e inestables son los más afectados en su situación educacional. Ninguna de esas causas es eliminable en un corto plazo y, dada la situación económica del país, difícilmente lo sean en el mediano.

Las zonas de residencia no sólo están fuertemente asociadas con niveles socioeconómicos, sino que normalmente implican el desarrollo de formas culturales que mantienen una mayor o menor distancia con la cultura escolar. La forma de enfrentar este tipo de causa no parece consistir en una expansión del sistema educativo de manera tradicional, sino en desarrollar formas alternativas de atención educacional, por medios escolarizados y no escolarizados, cuidando de garantizar la calidad del servicio. Esto es válido, principalmente, para todo lo relativo a la atención preescolar y para la educación de adultos.

La asistencialidad escolar se dirige, básicamente, a compensar deficiencias educativas que tienen su origen en las causas socio-



económicas exógenas antes mencionadas y cubren una multiplicidad de acciones. El subsidio por escolaridad está previsto para todos los trabajadores en relación de dependencia por cada hijo en edad escolar. El monto del subsidio es el mismo para todos los trabajadores, aunque difiere según los niveles educativos al que asisten los hijos. Tal como está diseñado, el subsidio no aparece vinculado a la asistencia efectiva de los niños a la escuela, no establece diferencia según el nivel de ingreso de los trabajadores y no cubre a los desempleados, a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores cuya relación de dependencia no haya sido declarada.

El boleto escolar cubre a todos los estudiantes de nivel primario y medio. Sin embargo, subsisten las dificultades o demoras administrativas para obtener los pases de los adultos que deben acompañar a los niños que concurren a establecimientos de nivel preprimario o de educación especial.

La copa de leche y los comedores escolares atienden a un elevado porcentaje de los alumnos que asisten al nivel preprimario y primario. Con esos medios se enfrentan los problemas inmediatos de alimentación, pero difícilmente puedan revertirse los daños causados por la desnutrición. En este sentido, se está poniendo el énfasis en programas de atención materno-infantil y de estimulación precoz. El monto destinado a becas es insuficiente y la provisión de la denominada canasta escolar, que incluye vestimenta, útiles escolares y textos, tiende a ser atendida mediante actividades de tipo cooperativo.

En general, las medidas de asistencialidad están concebidas para una aplicación inmediata y decreciente ya que su persistencia en el tiempo supone la organización de una sociedad asistencialista que no puede dar otra solución a los problemas de ocupación e ingreso. De hecho, estas medidas han sido persistentes y, en algunos períodos, ha habido graves restricciones presupuestarias para ponerlas en práctica.

f. Conclusiones

Los problemas más graves en que se manifiestan los resultados del funcionamiento del sistema educativo argentino se encuentran en el acceso al nivel preprimario, en la retención en el nivel primario, en el acceso y permanencia en el nivel medio y en el consiguiente nivel de educación de la población. Las causas que producen estos resultados son múltiples e interrelacionadas, por lo que requieren una estrategia que ataque varios frentes al mismo tiempo, con prioridades claramente establecidas. Esos resultados y esas causas configuran, ciertamente, un estado de emergencia educativa. Este estado de emergencia educativa no es reciente sino que es el producto de un largo proceso que es necesario detener puesto que sus características son totalmente contradictorias con los objetivos de democratización de la educación.

La presente situación económica nacional, la organización del sistema educativo argentino y el hecho de que los niveles que requieren atención prioritaria sean el preprimario, el primario y el medio, hacen que la acción entre jurisdicciones educacionales sea ineludible en la adopción de políticas y en los medios para llevarlas a la práctica.



III- OBJETIVOS

Uno de los objetivos globales de este gobierno consiste en afianzar y desarrollar la democracia. La educación debe hacer su aporte a ese objetivo global y ello difícilmente pueda lograrse sin un proceso profundo de democratización de la propia educación. En este marco, se proponen los siguientes objetivos generales y específicos.

1. Alcanzar una real igualdad de oportunidades y posibilidades, priorizando la educación común obligatoria, universal, gratuita y asistencial.
 - 1.1. Garantizar el acceso y facilitar la permanencia y reinserción de la población en todos los niveles del sistema educativo.
 - 1.2. Proveer al educando de las condiciones mínimas indispensables relativas a la salud psicofísica, la nutrición, la canasta escolar, la orientación escolar y laboral, desarrollando concertadamente un sistema asistencial.
 - 1.3. Erradicar el analfabetismo, intensificando las acciones destinadas a tal fin.
 - 1.4. Garantizar un servicio educacional equivalente en todo el país, mediante la articulación horizontal y vertical entre niveles y modalidades.
 - 1.5. Ampliar los alcances de la igualdad de oportunidades y posibilidades mediante el reconocimiento de las habilidades y conocimientos adquiridos fuera del sistema educativo.
 - 1.6. Posibilitar el desarrollo de las potencialidades de la población, de acuerdo a sus requerimientos, asegurando un sistema de educación permanente.
 - 1.7. Atender a las necesidades educacionales de las personas que, por sus características físicas, intelectuales y/o emocionales comprobadas, requieran educación especial e individualizada, así como programas, organizaciones, métodos y técnicas educativos específicos.
2. Elevar la calidad del servicio educacional, ajustando el proceso de enseñanza-aprendizaje a las características del alumno y del contexto cultural, social y económico.
 - 2.1. Colocar al educando como protagonista del proceso de enseñanza-aprendizaje, estimulando el desarrollo individual y grupal de la creatividad, del pensamiento reflexivo, del espíritu crítico, de la libre opción, de la autodidaxia y de la participación responsable.



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

48

- 2.2. Atender a las características de los educandos, adecuando las metodologías de la enseñanza y los contenidos y planes de estudio de todos los niveles y modalidades de acuerdo a las contribuciones de la pedagogía y de otras ciencias.
 - 2.3. Atender al desarrollo científico y tecnológico y a los requerimientos culturales, sociales y económicos de la realidad nacional y regional, adecuando las metodología de enseñanza y los contenidos y planes de estudio de todos los niveles y modalidades.
 - 2.4. Adecuar la administración educativa y la organización escolar a las necesidades de la sociedad democrática y a las particularidades regionales, teniendo en cuenta los avances de la pedagogía y de las ciencias de la administración.
 - 2.5. Impulsar la democratización de la comunidad educativa, desarrollando canales adecuados de participación en las diferentes instancias del sistema educativo, incluidas las estructuras administrativas centrales y asegurando la participación de sus miembros e instituciones en la adopción de decisiones.
3. Mejorar y expandir los recursos del sistema educativo y racionalizar su utilización, mediante la acción coordinada y concurrente del Estado y de la comunidad.
 - 3.1. Mejorar la eficiencia administrativa del sistema mediante la reestructuración de organismos y la descentralización de funciones.
 - 3.2. Jerarquizar la actividad docente, tanto en lo referido al ejercicio de su rol profesional como al ejercicio pleno de sus derechos.
 - 3.3. Adecuar las funciones y actividades del personal docente y no docente a la sociedad democrática y a las nuevas necesidades de la educación.
 - 3.4. Asegurar la mejor calidad posible de los recursos humanos y ajustar su cantidad a las exigencias derivadas de los requerimientos por servicios educativos.
 - 3.5. Optimizar el uso de los recursos físicos disponibles adecuándolos a los requerimientos de la expansión cuantitativa y de una mejora cualitativa del servicio educativo.
 - 3.6. Aplicar eficientemente los recursos financieros, ajustando las asignaciones a los objetivos y prioridades de este plan.

///



4. Consolidar la unidad y la articulación del sistema educativo argentino, respetando las particularidades regionales, mediante la coordinación de las acciones educativas entre jurisdicciones y regímenes.
 - 4.1. Articular los servicios educativos de los distintos niveles y modalidades que prestan las jurisdicciones y regímenes, considerando como parte integrante del sistema educativo nacional a las particularidades regionales.
 - 4.2. Establecer objetivos y contenidos mínimos para los niveles y modalidades en forma coordinada entre jurisdicciones y entre regímenes, planificando las acciones pertinentes.
 - 4.3. Optimizar el uso de los recursos disponibles en el sistema educativo, mediante la planificación coordinada de la acción de las jurisdicciones, regímenes y organismos.
 - 4.4. Apoyar adecuadamente las políticas y acciones previstas en este plan, desarrollando una red eficiente de organismos de planificación y de información socioeducativa con la participación de todas las jurisdicciones y regímenes.
 - 4.5. Concertar entre jurisdicciones y regímenes las acciones tendientes al logro de los objetivos y prioridades de estos lineamientos estratégicos.



IV- Condiciones de operación

Ya en un trabajo realizado en 1965, la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo señalaba las siguientes limitaciones y deficiencias del sistema educativo argentino:

- "- Inorganicidad jurisdiccional, institucional y legal. Administración excesivamente centralizada e ineficiente. Falta de coordinación e inadecuada distribución de las facultades de decisión. Escasa participación de la comunidad.
- "- Indeterminación de fines y contenidos, generales y específicos. Ineficiencia de los órganos responsables de su formulación y aplicación.
- "- Deficiencias en la estructura, extensión y articulación de los distintos niveles y ciclos de enseñanza.
- "- Bajo rendimiento, reducida productividad y ritmo lento de trabajo del sistema. Deficiente utilización de los recursos humanos, financieros y físicos existentes.
- "- Inadecuación cuantitativa y cualitativa del sistema para satisfacer los requerimientos de recursos humanos del proceso de desarrollo. Defectuoso aprovechamiento del personal capacitado.
- "- Inexistencia de mecanismos eficientes de transferencia de los efectos del sistema educativo al sistema productivo y de la comunidad.
- "- Insuficiencia de las inversiones.

Veinte años después no sólo persisten esas limitaciones y deficiencias sino que muchas de ellas han adquirido estatuto legal. Estos hechos provocan algunas reflexiones: a) el estado de emergencia educativa que vive el país, lejos de ser una situación coyuntural es el resultado de un largo deterioro que, para no seguir profundizándose, requiere intervención urgente; b) desde el punto de vista político, podrían formularse varias hipótesis: la existencia de una decisión (explícita o implícita) de no adoptar una política activa, la dificultad de generar un consenso mínimo entre todos los agentes vinculados a la adopción o la puesta en práctica de políticas educativas y la parálisis resultante de una especie de empate político entre esos agentes; c) los hechos diagnosticados resultan de comportamientos reales de todos los agentes relacionados con la educación. Esos comportamientos no son producto de la casualidad sino que tienen profundos anclajes sociales y, por lo tanto, no pueden ser modificados sólo por expresiones de deseos o por disposiciones legales.

Lo que acaba de señalarse indica la necesidad de identificar aquellos aspectos donde es necesario realizar acciones conducentes al logro de los objetivos políticos, teniendo en cuenta las posibilidades efectivas de operación. El gobierno se ejerce en condiciones que facilitan o dificultan la acción y que hacen que no todo lo deseable sea posible. La decisión de lograr ciertos objetivos en ciertas condiciones dadas implica la necesidad de determinar los aspectos y las formas en que pueda insertarse eficazmente la acción.



Entre las limitaciones pueden enumerarse las siguientes:

- a) La persistencia de la falta de dinamismo de la política educativa estatal ha generado un escenario político en el cual no se espera una participación activa del Estado, el que deberá recuperar su lugar en dicho escenario;
- b) El estado de desarticulación del sistema educativo argentino hace que toda política educacional, así como su puesta en práctica, requiera la realización de complejas gestiones políticas entre regímenes y jurisdicciones e, incluso, en relación con las universidades. Esta limitación adquiere tal relevancia que ha sido incluida entre los objetivos generales de este Plan. Por su carácter instrumental, se hace presente en los restantes objetivos.
- c) Las limitaciones presupuestarias derivadas de la situación económica nacional e internacional significan una restricción importante a las posibilidades de acción. Asimismo, esta situación está incidiendo temporalmente en los niveles de empleo y de salarios, y, por ende, en las posibilidades de la población para acceder y permanecer en el sistema educativo, así como en las condiciones en que lo hace.
- d) La disposición de los docentes hacia una política educativa. En este sentido, es frecuente que se aluda al autoritarismo de los docentes lo que, en muchos casos es incorrecto. En efecto, un docente con veinte años de servicio, ha ejercido a través de once Presidencias de la República y más del doble de Ministros del ramo. Los sucesivos cambios de políticas dentro de un sistema educativo verticalista no constituyen el medio más adecuado para que el docente (un profesional asalariado, que trabaja con conocimientos, valores y símbolos), pueda desarrollar y expresar sus propias valoraciones. Por el contrario, lo más probable es que se haya generado uno de dos tipos de actitudes:
 - i) una actitud de indiferencia, según la cual el docente decide hacer su trabajo con prescindencia de lo que sucede a su alrededor;
 - ii) una actitud de tipo "radar", según la cual el docente tiende a detectar las fuentes de posibles problemas, a fin de evitarlos. De tal manera, el docente no está habituado a percibir que está en una estructura educativa que le garantiza el desarrollo de su propia identidad de valor y su creatividad profesional y social.
- e) Las normas y hábitos verticalistas del sistema educativo, así como su inmovilismo y su aislamiento social, han generado una cultura que no sólo se registra entre quienes participan directamente en él, sino también entre quienes forman parte de la comunidad educativa. La recuperación de la democracia ha dado lugar a distintas reacciones (demagógicas, defensivas, represivas) que producen una inestabilidad que sólo podrá superarse en la medida en que la interacción en nuevas condiciones vaya estableciendo nuevas estructuras y nuevas reglas de juego más flexibles y más abiertas al cambio. Después de años de exclusión no cabe esperar que los padres acudan masivamente a la convocatoria a participar en la educación de sus hijos. Después de años de prohibición, no cabe esperar que la recuperación de los centros de estudiantes se encauce inmediatamente en una participación solidaria, creativa y responsable en la construcción de una educación mejor. Después de años de vigencia de la Resolución Nº 44, del 11 de octubre de 1977, no cabe esperar que se restaure inmediatamente el tejido de la relación entre el cuerpo di-



Ministerio de Educación y Justicia

Secretaría de Educación
Nación General de Programación
Educativa

reactivo y docente de los establecimientos escolares. Es con-

veniente recordar algunos pasajes de la aludida resolución.

Entre sus considerandos, señalaba "Que el personal directivo

y de supervisión por la índole de su función es el que debe

realizar una labor de permanente control sobre todo el perso-

nal docente para evitar y contrarrestar lo señalado anterior-

mente. Que para ello debe sumministrarse a ese personal di-

rectivo elementos de juicio que lo ilustren sobre procedimientos

rectivos utilizados por la infiltración marxista y normas adecuadas

para que se tomen en cada caso las medidas correspondientes co-

la celeridad debida". Por su parte, el artículo primero resol-

vió: "Las autoridades de establecimientos educativos de nivel

primario, secundario y terciario no universitario, en los ca-

sos en que adviertan una orientación de índole subversiva en el

dictado de clases o en otro tipo de actividad docente o en cua-

quier expresión dirigida a los alumnos, deberán proceder con-

forme se indica en la anexa "Directiva sobre infiltración sub-

versiva en la enseñanza", que forma parte integrante de la pre-

sente resolución".

Esta resolución no sólo autorizó sino que obligó al control, la

vigilancia, la detección y la represión en el ámbito educativo.

Son conocidos sus efectos sobre las personas y sobre el empleo

de los docentes.

Aquí se intenta poner de relieve que los docentes argentinos

tuvieron que convivir en establecimientos en que esa norma tuvo

vigencia.

Acaban de enumerarse algunas de las limitaciones con que se

encontró y se seguirá encontrando el gobierno en el diseño y eje-

cución de su política educativa.

Entre los aspectos que pueden facilitar la acción del gobierno

se cuentan: la creciente conciencia de la gravedad de la situa-

ción educativa del país; el consenso sobre la necesidad de de-

sarrollar y afianzar un estilo de vida democrático, la disposición

de la inmensa mayoría de los agentes sociales a avanzar conjun-

tamente superando intereses sectoriales.

La Ley 23.114, aprobada por unanimidad en ambas Cámaras, con-

voca a un Congreso Pedagógico que se efectuará con la más amplia

participación de todos los niveles de enseñanza, estudiantes, pa-

draes, cooperadores escolares, gremialistas, docentes, estudiosos

del quehacer educativo y el conjunto del pueblo a través de los

partidos políticos y organizaciones sociales representativas.

Este Congreso Pedagógico permitirá, mediante la más amplia

participación del pueblo, superar el estancamiento de la educa-

ción argentina y proporcionará el consenso básico que dará susten-

to social a la legislación educativa.



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

A N E X O - Cuadros y Gráficos

Buenos Aires. agosto de 1985.



ANEXO - GRAFICOS Y CUADROS
INDICE

CUADROS

- Cuadro Nº 1 - Establecimientos, alumnos y docentes, según nivel, régimen y dependencia. Argentina, 1983
- Cuadro Nº 2 - Distribución porcentual de la matrícula - Total del sistema y niveles, por régimen y dependencia - Años 1970-1984
- Cuadro Nº 3 - Establecimientos escolares oficiales de nivel primario (edad escolar) según dependencia, antes y después de la transferencia de servicios
- Cuadro Nº 4 - Educación preprimaria. Matrícula Total. Años 1911-1984
- Cuadro Nº 5 - Educación primaria. Matrícula total. Años 1900-1984
- Cuadro Nº 6 - Educación Media. Matrícula total. Años 1900-1984
- Cuadro Nº 7 - Educación superior no universitaria. Matrícula total. Años 1905-1984
- Cuadro Nº 8 - Educación superior universitaria. Matrícula total. Años 1906-1984
- Cuadro Nº 9 - Tasa de escolarización, según nivel y edad, 1980
- Cuadro Nº 10 - Nivel primario:
a. Matrícula por grado. Años 1974-1980
b. Retención por grado. Años 1974-1980
c. Desgranamiento por grado. Años 1974-1980
- Cuadro Nº 11 - Nivel educacional de la población (población de 13 y más años de edad que ha cumplido cada uno de los niveles de enseñanza)
- Cuadro Nº 12 - Analfabetismo

GRAFICOS

- Gráfico Nº 1 - Educación preprimaria. Matrícula total, años 1911-1984
- Gráfico Nº 2 - Educación primaria. Matrícula total, años 1900-1984
- Gráfico Nº 3 - Educación media. Matrícula total, años 1900-1984
- Gráfico Nº 4 - Educación superior no universitaria. Matrícula total, años 1906-1984
- Gráfico Nº 5 - Educación superior universitaria. Matrícula total, años 1906-1984



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

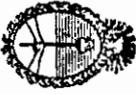
NIVEL	ESTABLECIMIENTOS					MATRICULA					DOCENTES				
	TOTAL	OFICIAL		PRIVADA	TOTAL	NACIONAL	OFICIAL		PRIVADA	TOTAL	NACIONAL	OFICIAL		PRIVADA	
		NACIONAL	PROVINCIAL				MUNICIPAL	PROVINCIAL				MUNICIPAL	PROVINCIAL		MUNICIPAL
PRE-PRIMARIA	100,0	2,07	65,98	2,62	29,33	100,0	2,76	57,36	8,19	31,69	100,0	2,98	55,16	8,76	33,10
PRIMARIA	100,0	1,71	86,11	2,29	9,89	100,0	2,28	76,12	3,86	17,72	100,0	2,99	76,45	4,72	15,84
PRIMARIA COMUN	100,0	0,95	86,19	2,15	10,71	100,0	2,01	75,81	3,85	18,33	100,0	2,24	76,43	4,71	16,62
PRIMARIA ADULTOS	100,0	7,12	38,19	3,25	1,44	100,0	8,68	86,21	3,61	1,50	100,0	9,15	83,91	4,90	2,04
ESPECIAL	100,0	6,76	77,21	3,17	12,54	100,0	7,66	75,60	6,58	10,16	100,0	11,85	72,23	4,65	11,27
MEDIO	100,0	26,22	27,14	0,88	44,56	100,0	45,21	24,41	0,11	30,27	100,0	41,25	28,65	0,16	29,54
BACHILLERATO	100,0	21,63	29,62	-	48,75	100,0	34,43	33,88	-	31,69	100,0	30,12	38,96	-	30,92
COMERCIAL	100,0	26,48	17,47	-	56,05	100,0	42,62	15,55	-	41,83	100,0	35,85	20,42	-	43,73
TECNICA	100,0	47,42	36,39	0,21	15,98	100,0	71,63	16,95	0,41	11,01	100,0	70,12	18,81	0,57	10,50
AGROPECUARIA	100,0	20,21	44,04	0,52	35,23	100,0	24,09	46,01	0,81	29,09	100,0	20,91	50,15	0,53	28,41
ASISTENCIAL	100,0	6,90	8,62	1,72	82,76	100,0	3,04	15,71	1,44	79,81	100,0	4,33	19,19	0,72	75,76
VARIOS	100,0	16,15	74,19	-	9,68	100,0	12,02	84,75	-	3,23	100,0	23,70	72,67	-	3,63
SUPERIOR	100,0	40,07	15,96	0,51	43,46	100,0	66,06	9,49	0,09	24,36	100,0	48,59	13,60	0,09	37,72
UNIVERSITARIA	100,0	60,95	1,43	-	37,62	100,0	80,27	0,27	-	19,46	100,0	63,08	0,90	-	36,02
NO UNIVERSITARIA	100,0	28,50	24,03	0,79	46,70	100,0	29,97	32,91	0,33	36,79	100,0	27,18	32,38	0,23	40,21
ARTISTICA	100,0	39,74	45,73	6,41	8,12	100,0	27,82	57,64	10,41	4,13	100,0	44,50	45,29	5,15	5,06
ELEMENTAL	100,0	-	-	-	-	100,0	35,27	48,74	11,34	4,65	100,0	-	-	-	-
MEDIO	100,0	-	-	-	-	100,0	49,30	44,22	2,35	4,13	100,0	-	-	-	-
SUPERIOR	100,0	-	-	-	-	100,0	57,00	18,94	8,78	15,26	100,0	-	-	-	-
PARASISTEMATICA	100,0	-	-	-	-	100,0	7,95	75,12	14,81	2,11	100,0	-	-	-	-
PARASISTEMATICA	100,0	16,80	24,10	0,55	58,55	100,0	5,87	21,33	1,34	71,46	100,0	7,29	36,90	1,31	54,50
MATERIAS PRACTICAS	100,0	37,98	54,48	1,24	6,30	100,0	17,43	63,57	4,01	14,93	100,0	13,91	70,36	2,50	13,21
ACAD.PART.LIBRES	100,0	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	100,0
TOTAL	100,0	7,69	67,46	1,90	22,95	100,0	15,90	56,80	3,14	24,16	100,0	22,23	49,81	2,71	25,25

(*) FUENTE: Ministerio de Educación y Justicia, Departamento de Estadística, Estadística de la Educación. Establecimientos- Alumnos- Docentes (por nivel)

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MATRICULA - TOTAL DEL SISTEMA Y NIVELES

POR REGIMEN Y DEPENDENCIA - AÑOS 1970-1984

NIVEL, REGIMEN y DEPENDENCIA		AÑOS														
		1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
TOTAL DEL SISTEMA		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL DEL SISTEMA	OFICIAL	TOTAL	80,6	80,3	80,2	80,2	80,3	80,1	80,2	79,5	79,1	78,7	78,6	78,2	78,5	78,1
	NACIONAL	35,4	35,6	35,8	36,3	37,0	36,8	36,7	35,3	19,1	17,4	16,7	16,8	16,6	16,4	17,3
	PROVINCIAL	45,2	44,7	44,4	43,9	43,3	43,3	47,5	44,2	61,0	61,3	61,9	61,4	61,9	61,7	60,7
	PRIVADO	19,4	19,7	19,8	19,8	19,7	19,9	19,8	20,5	20,9	21,3	21,4	21,0	21,5	21,9	21,1
TOTAL PRE-PRIMARIO		4,4	4,6	4,9	5,2	5,6	6,3	6,6	7,0	7,2	7,3	7,5	7,9	8,2	8,4	8,7
NIVEL PRE-PRIMARIO	OFICIAL	TOTAL	3,0	3,2	3,4	3,6	3,0	4,4	4,7	4,9	5,1	5,1	5,4	5,7	5,7	5,9
	NACIONAL	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,5	1,6	1,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
	PROVINCIAL	2,1	2,2	2,3	2,5	2,6	2,9	3,1	3,2	4,9	4,9	4,9	5,2	5,5	5,5	5,7
	PRIVADO	1,4	1,4	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	2,1	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5	2,7	2,0
TOTAL PRIMARIO		71,0	69,6	68,4	66,9	64,5	63,4	62,7	63,3	64,0	64,3	64,1	63,7	63,3	62,9	61,4
NIVEL PRIMARIO	OFICIAL	TOTAL	60,3	58,9	57,7	56,4	54,2	54,0	52,4	52,6	53,1	53,3	53,0	52,6	52,3	51,8
	NACIONAL	21,3	20,7	20,1	19,6	18,5	17,8	17,4	17,2	2,4	2,4	1,4	1,7	1,5	1,5	1,4
	PROVINCIAL	39,0	38,2	37,6	36,8	35,7	35,3	35,0	35,4	50,7	50,9	51,6	58,9	50,8	50,3	49,9
	PRIVADO	10,7	10,7	10,7	10,5	10,4	10,4	10,3	10,7	10,9	11,0	11,1	11,1	11,0	11,1	11,1
TOTAL MEDIO		18,9	19,3	19,5	20,1	20,6	20,7	20,9	20,9	21,0	20,7	20,7	20,5	20,6	20,6	20,9
NIVEL MEDIO	OFICIAL	TOTAL	12,6	13,0	13,1	13,6	14,2	14,3	14,6	14,5	14,6	14,3	14,3	14,2	14,3	14,6
	NACIONAL	9,0	9,0	9,1	9,5	9,6	9,5	9,5	9,4	9,5	9,3	9,4	9,4	9,4	9,3	9,3
	PROVINCIAL	3,6	4,0	4,0	4,2	4,5	4,8	5,1	5,1	5,1	5,0	4,9	4,8	4,9	5,1	5,3
	PRIVADO	6,3	6,3	6,4	6,4	6,4	6,4	6,3	6,4	6,4	6,4	6,4	6,3	6,3	6,2	6,3
TOTAL SUPERIOR		5,7	6,5	7,2	7,8	9,3	9,6	9,8	8,8	7,8	7,7	7,7	7,9	7,9	8,1	9,1
NIVEL SUPERIOR	OFICIAL	TOTAL	4,7	5,4	6,0	6,6	8,1	8,3	8,6	7,4	6,3	6,0	6,1	6,2	6,1	7,5
	NACIONAL	4,3	5,0	5,5	6,1	7,6	7,9	8,2	7,0	5,9	5,6	5,7	5,5	5,5	5,3	7,1
	PROVINCIAL	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,8	0,4
	PRIVADO	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,4	1,5	1,7	1,6	1,9	1,7	2,0	1,6



Ministerio de Educación y Justicia
 Secretaría de Educación
 Dirección General de Programación
 Educativa



Ministerio de Educación y Justicia
 Secretaría de Educación
 Dirección General de Programación
 Educativa

Ministerio de Cultura y Educación
 Secretaría de Educación
 Dirección General de Programación
 Educativa

CUADRO Nº 3

61

Establecimientos escolares oficiales de Nivel Primario (edad escolar)
según dependencia, antes y después de la transferencia de servicios

JURISDICCION	ANTES DE LA TRANSF.			DESPUES DE LA TRANS.		
	NAC.	PROV.	MUNIC. (*)	NAC.	PROV.	MUNIC.
Capital Federal	746	-	10	6	-	750
Buenos Aires	68	4244	-	1	4311	-
Catamarca	394	153	-	-	547	-
Córdoba	533	1495	-	2	2026	-
Corrientes	563	331	-	-	894	-
Chaco	529	351	-	-	880	-
Chubut	119	48	-	-	167	-
Entre Ríos	246	945	-	-	1191	-
Formosa	194	177	-	-	371	-
Jujuy	223	237	-	1	459	-
La Pampa	247	85	-	-	332	-
La Rioja	51	345	-	-	396	-
Mendoza	324	495	-	-	819	-
Misiones	364	279	-	-	643	-
Neuquén	146	74	-	-	220	-
Río Negro	55	285	-	-	340	-
Salta	497	301	-	-	798	-
San Juan	181	137	-	-	318	-
San Luis	330	175	-	-	505	-
Santa Cruz	27	4	-	-	31	-
Santa Fe	561	1267	-	1	1827	-
Santiago del Estero	604	384	-	-	1188	-
Tierra del Fuego	21	-	-	-	21	-
Tucumán	527	325	-	-	852	-
TOTALES.....	<u>7750</u>	<u>12.137</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>19.136</u>	<u>750</u>

(*) No se consideraron las escuelas municipales en territorios provinciales.

FUENTE: Ministerio de Cultura y Educación
 Departamento de Estadística Educativa.



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

CUADRO Nº 4

EDUCACION PRE-PRIMARIA. MATRICULA TOTAL. AÑOS 1911-1984

AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA
1911	1.055	1941	6.700	1971	242.182
1912	1.214	1942	7.837	1972	266.024
1913	1.249	1943	7.569	1973	290.834
1914	1.203	1944	7.767	1974	327.303
1915	1.321	1945	8.581	1975	378.523
1916	1.356	1946	9.107	1976	402.702
1917	1.382	1947	10.523	1977	430.916
1918	1.376	1948	14.722	1978	444.780
1919	1.519	1949	29.945	1979	455.745
1920	1.324	1950	32.745	1980	480.216
1921	1.413	1951	33.419	1981	526.964
1922	1.268	1952	63.314	1982	570.353
1923	1.255	1953	64.632	1983	602.226
1924	1.312	1954	67.242	1984	654.645
1925	1.318	1955	68.346		
1926	1.362	1956	59.902		
1927	1.315	1957	67.698		
1928	1.408	1958	74.920		
1929	1.422	1959	75.067		
1930	1.474	1960	84.601		
1931	1.474	1961	93.983		
1932	1.542	1962	102.981		
1933	1.528	1963	109.359		
1934	1.533	1964	125.252		
1935	1.532	1965	146.741		
1936	1.316	1966	162.906		
1937	1.778	1967	171.249		
1938	1.943	1968	184.037		
1939	2.798	1969	208.738		
1940	3.135	1970	229.025		

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia. Departamento de Estadística



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

CUADRO Nº 5

EDUCACION PRIMARIA: MATRICULA TOTAL. AÑOS 1900-1984

AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA
1900	451.247	1930	1.482.942	1958	2.859.826
1901	460.229	1931	1.563.016	1959	2.907.516
1902	472.425	1932	1.580.711	1960	2.947.666
1903	499.220	1933	1.615.031	1961	3.010.715
1904	526.016	1934	1.671.805	1962	3.036.811
1905	539.981	1935	1.733.006	1963	3.097.241
1906	587.118	1936	1.766.742	1964	3.188.491
1907	608.050	1937	1.834.704	1965	3.279.290
1908	630.664	1938	1.884.039	1966	3.472.780
1909	670.525	1939	1.944.839	1967	3.504.343
1910	577.026	1940	1.972.570	1968	3.546.177
1911	774.995	1941	1.987.257	1969	3.605.544
1912	821.281	1942	1.972.235	1970	3.648.057
1913	879.524	1943	1.981.421	1971	3.667.905
1914	898.842	1944	2.007.304	1972	3.707.511
1915	951.495	1945	2.033.781	1973	3.728.332
1916	988.226	1946	2.049.337	1974	3.771.594
1917	1.041.261	1947	2.090.307	1975	3.802.299
1918	1.050.712	1948	2.131.917	1976	3.832.360
1919	1.086.827	1949	2.175.018	1977	3.884.025
1920	1.150.160	1950	2.272.108	1978	3.937.135
1921	1.195.774	1951	2.359.854	1979	4.003.670
1922	1.259.317	1952	2.461.279	1980	4.110.821
1923	1.286.716	1953	2.559.976	1981	4.217.992
1924	1.296.582	1954	2.654.829	1982	4.382.351
1925	1.302.525	1955	2.735.026	1983	4.513.866
1926	1.309.020	1956	2.793.767	1984	4.643.910
1927	1.343.229	1957	2.782.524		
1928	1.381.758				
1929	1.441.053				

FUENTE: Ministerio de Educación y Justicia - Departamento de Estadística



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

64

CUADRO N° 6

EDUCACION MEDIA. MATRICULA TOTAL. AÑOS 1900-1984

AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA
1900	6.735	1931	81.098	1962	641.193
1901	7.126	1932	87.683	1963	686.711
1902	8.108	1933	92.153	1964	743.190
1903	9.006	1934	98.001	1965	789.077
1904	9.640	1935	104.862	1966	827.720
1905	10.279	1936	109.788	1967	863.579
1906	12.048	1937	121.667	1968	901.612
1907	13.923	1938	135.825	1969	940.815
1908	15.089	1939	143.025	1970	980.558
1909	16.886	1940	153.918	1971	1.017.115
1910	18.079	1941	160.349	1972	1.060.060
1911	20.425	1942	172.006	1973	1.119.394
1912	22.324	1943	181.455	1974	1.203.892
1913	24.501	1944	191.253	1975	1.243.942
1914	28.449	1945	201.170	1976	1.278.909
1915	33.174	1946	217.817	1977	1.282.032
1916	38.483	1947	221.451	1978	1.295.301
1917	45.131	1948	231.702	1979	1.291.120
1918	46.793	1949	248.611	1980	1.323.250
1919	49.166	1950	323.584	1981	1.355.481
1920	48.477	1951	356.498	1982	1.425.648
1921	51.632	1952	363.571	1983	1.483.434
1922	55.615	1953	404.558	1984	1.582.209
1923	56.520	1954	427.917		
1924	57.394	1955	471.895		
1925	60.993	1956	496.225		
1926	63.919	1957	489.530		
1927	65.185	1958	505.938		
1928	71.906	1959	533.397		
1929	74.676	1960	563.987		
1930	85.732	1961	607.742		

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia. Departamento de Estadística



CUADRO Nº 7

EDUCACION SUPERIOR NO UNIVERSITARIA. MATRICULA TOTAL. AÑOS 1905-1984

AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA
1905	49	1935	2.710	1965	24.486
1906	898	1936	2.692	1966	25.113
1907	937	1937	2.904	1967	25.894
1908	763	1938	3.230	1968	30.849
1909	1.103	1939	2.803	1969	34.069
1910	634	1940	3.080	1970	39.846
1911	865	1941	3.416	1971	52.899
1912	744	1942	3.994	1972	56.961
1913	915	1943	4.181	1973	54.688
1914	883	1944	4.476	1974	57.674
1915	939	1945	5.191	1975	64.329
1916	936	1946	4.561	1976	68.243
1917	1.825	1947	4.065	1977	71.283
1918	1.785	1948	4.030	1978	75.532
1919	2.051	1949	3.479	1979	86.550
1920	2.194	1950	5.635	1980	93.645
1921	2.093	1951	6.650	1981	123.618
1922	2.315	1952	6.937	1982	139.443
1923	2.410	1953	6.854	1983	164.055
1924	2.129	1954	7.580	1984	169.541
1925	2.184	1955	7.225		
1926	2.322	1956	6.816		
1927	2.350	1957	7.593		
1928	2.309	1958	13.570		
1929	2.328	1959	13.920		
1930	2.201	1960	14.292		
1931	2.090	1961	19.043		
1932	2.571	1962	20.203		
1933	2.697	1963	26.791		
1934	2.826	1964	29.195		

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia. Departamento de Estadística.



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

66

CUADRO N° 8

EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA. MATRICULA TOTAL. AÑOS 1906-1984

AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA	AÑOS	MATRICULA
1906	1.942	1936	25.514	1966	225.788
1907	3.972	1937	26.630	1967	240.452
1908	4.374	1938	29.394	1968	236.452
1909	4.530	1939	32.957	1969	229.800
1910	4.730	1940	38.006	1970	253.456
1911	5.054	1941	39.783	1971	290.080
1912	5.387	1942	42.877	1972	333.299
1913	5.476	1943	43.361	1973	377.773
1914	5.547	1944	46.804	1974	484.661
1915	6.308	1945	47.400	1975	507.716
1916	6.983	1946	52.011	1976	532.525
1917	8.322	1947	51.447	1977	465.167
1918	8.634	1948	56.722	1978	402.193
1919	9.104	1949	66.222	1979	489.249
1920	12.116	1950	80.292	1980	397.828
1921	14.057	1951	90.922	1981	402.070
1922	14.296	1952	98.132	1982	411.113
1923	15.569	1953	119.063	1983	416.571
1924	14.013	1954	135.907	1984	507.994
1925	14.683	1955	138.249		
1926	16.123	1956	135.011		
1927	18.186	1957	145.115		
1928	17.876	1958	137.673		
1929	19.848	1959	147.878		
1930	20.258	1960	159.643		
1931	21.139	1961	160.188		
1932	22.674	1962	168.156		
1933	22.893	1963	181.760		
1934	23.971	1964	206.294		
1935	25.544	1965	222.194		

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia. Departamento de Estadística



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

67

CUADRO Nº 9

TASA DE ESCOLARIZACIÓN, SEGUN NIVEL Y EDAD

EDAD	POBLACION	TASA DE ESCOLARIZACION (en %)			
		Pre-Primario	Primario	Medio	Superior
5	605.187	59,5			
6	555.167	20,4	64,0		
7	543.712		94,3		
8	547.791		95,3		
9	531.898		95,7		
10	528.795		95,5		
11	498.947		95,2		
12	489.929		92,4	1,4	
13	469.027		54,2	32,2	
14	469.470		27,9	46,2	
15	477.623		13,7	46,9	
16	471.842		6,6	43,5	
17	467.046		3,1	39,5	0,4
18	472.239		2,0	21,3	7,0
19	446.657		2,2	10,4	10,7
20	446.129		1,2	6,0	11,4
21	435.020		1,1	4,0	11,0
22	443.316		1,0	2,9	9,8
23	452.777		1,0	2,1	8,6
24	440.455		1,0	1,7	7,2
25 y más	14.913.575		0,44	0,22	0,34

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda - Año 1980

hja

CENTRO
DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN EDUCATIVA
Paraguay 1857 - 1er. Piso - Buenos Aires - Rep. Argentina



Ministerio de Educación y Justicia
 Secretaría de Educación
 Dirección General de Programación
 Educativa

CUADRO Nº 10

NIVEL PRIMARIO

a) Matrícula por grado - Años 1974-1980

1er. Grado	Año 1974	729.048
2do. Grado	Año 1975	594.161
3er. Grado	Año 1976	556.140
4º Grado	Año 1977	513.253
5º Grado	Año 1978	466.330
6º Grado	Año 1979	431.211
7º Grado	Año 1980	391.756

b) Retención por grado - Años 1974-1980

1º-2º Grad.	Años 1974-1975	81,5
2º-3er. Gr.	1975-1976	93,6
3er-4º Grad.	1976-1977	92,3
4º-5º Grad.	1977-1978	90,9
5º-6º Grad.	1978-1979	92,5
6º-7º Grad.	1979-1980	90,9
1º-2º Grad.	1974-1980	53,7

c) Desgramiento por grado - Años 1974-1980

1º-2º Grad.	Años 1974-1975	18,5
2º-3er. Gr.	1975-1976	6,4
3er-4º Grad.	1976-1977	7,7
4º-5º Grad.	1977-1978	9,1
5º-6º Grad.	1978-1979	7,5
6º-7º Grad.	1979-1980	9,1
1º-2º Grad.	1974-1980	46,3

FUENTES: Ministerio de Educación y Justicia
 Departamento de Estadística



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

69

CUADRO Nº 11

Nivel educacional de la población (Población de 13 y más años de edad que ha cumplido cada uno de los niveles de enseñanza)

EDAD	Población Total	% Población que ha cumplido con el nivel		
		Primario	Medio	Superior
13	469.027	39,0	-	-
14	469.470	62,2	-	-
15	477.623	73,3	-	-
16	471.842	78,8	-	-
17	467.046	82,3	2,1	-
18	472.239	82,3	16,2	-
19	446.657	83,2	25,8	-
20	446.129	82,4	29,0	0,7
21	435.020	82,9	31,0	1,4
22	443.316	81,1	30,3	1,9
23	452.777	80,2	30,2	2,8
24	440.455	79,8	30,0	4,0
25 y más	14.913.575	62,0	17,4	4,1
TOTAL	20.405.176	65,5	16,9	3,2

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda - Año 1980



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

CUADRO Nº 12

70

A N A L F A B E T I S M O

AÑOS	1914	1947	1960	1970	1980
Población Analfabeta(*)	1.806.248	1.541.678	1.206.408	1.225.746	1.184.964
Porcentaje sobre la población total	35,9	13,6	8,5	7,4	6,1

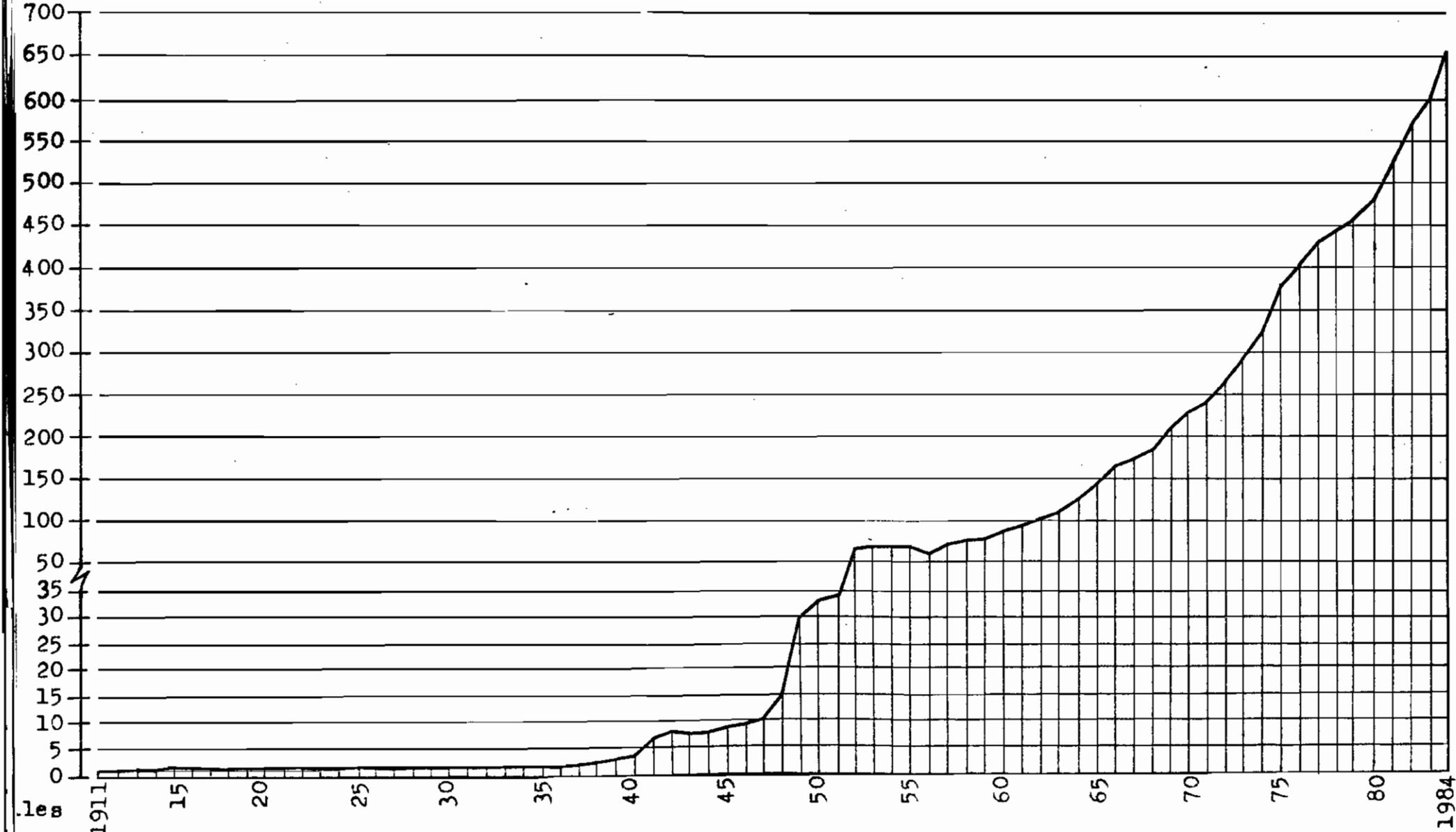
(*) Años 1914, 1947 y 1960: población de 14 y más años de edad.
Años 1970 y 1980: población de 15 y más años de edad.

FUENTE: Censos Nacionales de Población

hja

EDUCACION PRE-PRIMARIA - MATRICULA TOTAL
AÑOS 1911 - 1984

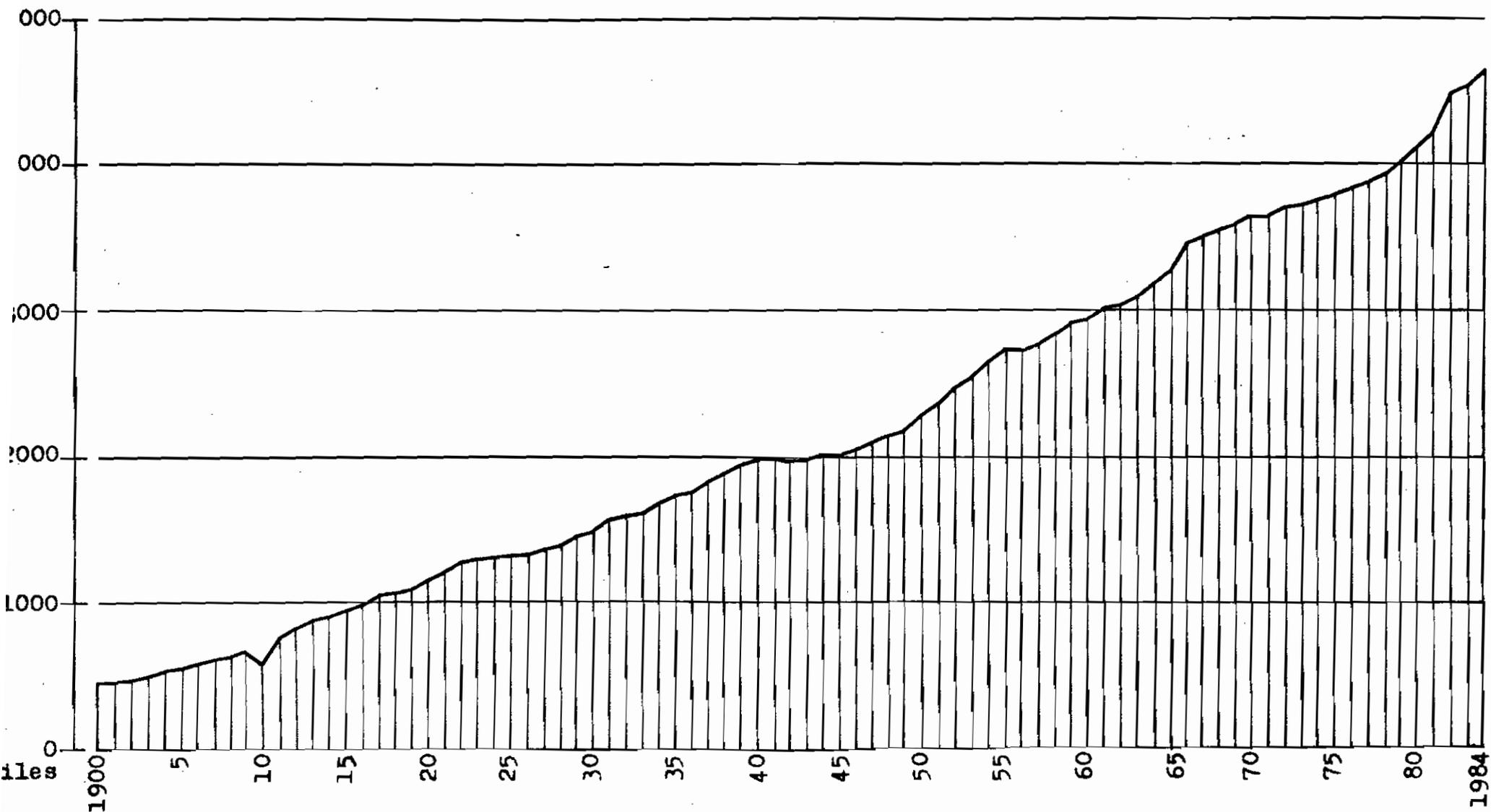
Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa



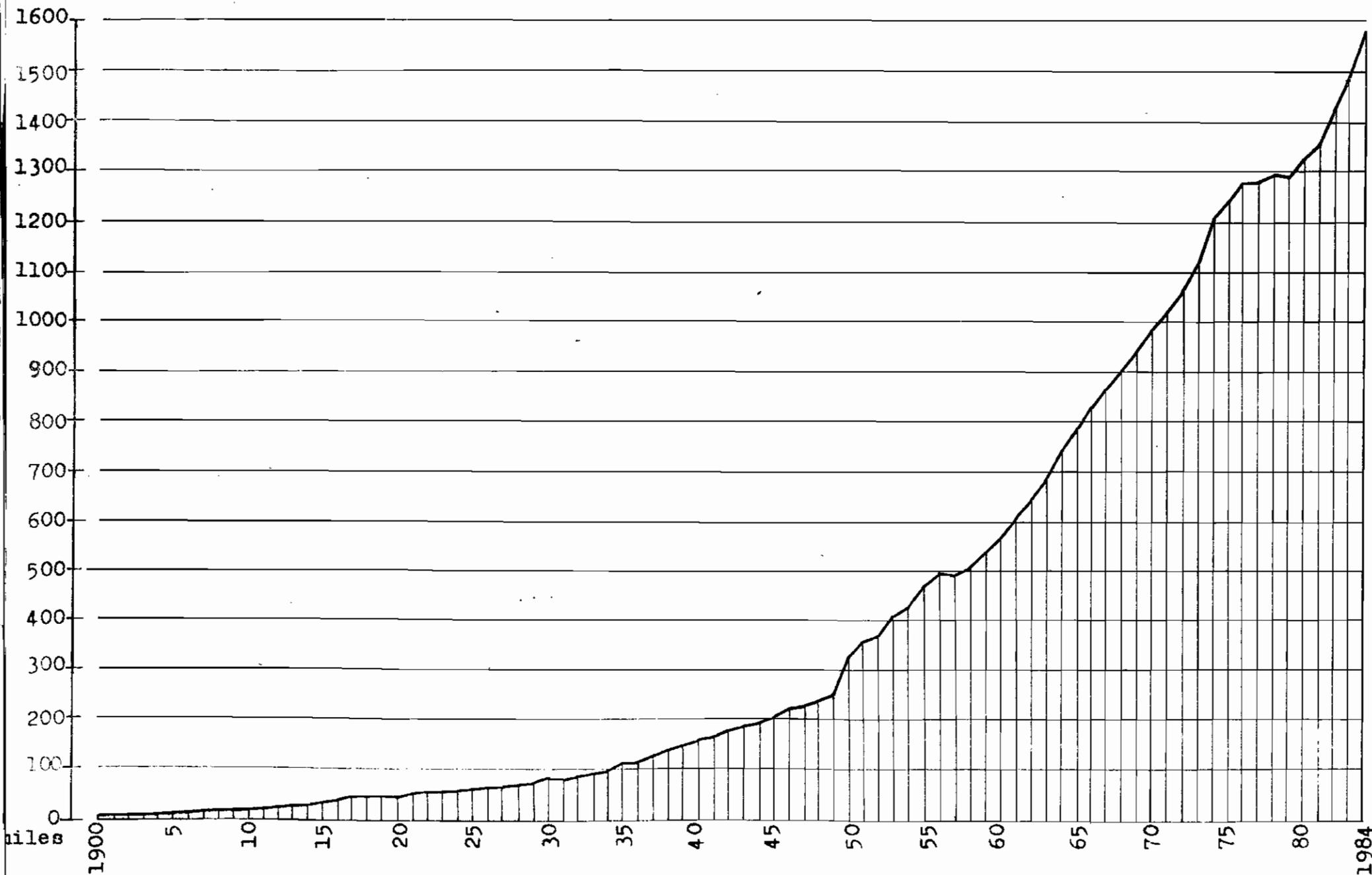


Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

EDUCACION PRIMARIA - MATRICULA TOTAL AÑOS 1900 - 1984

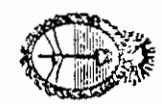
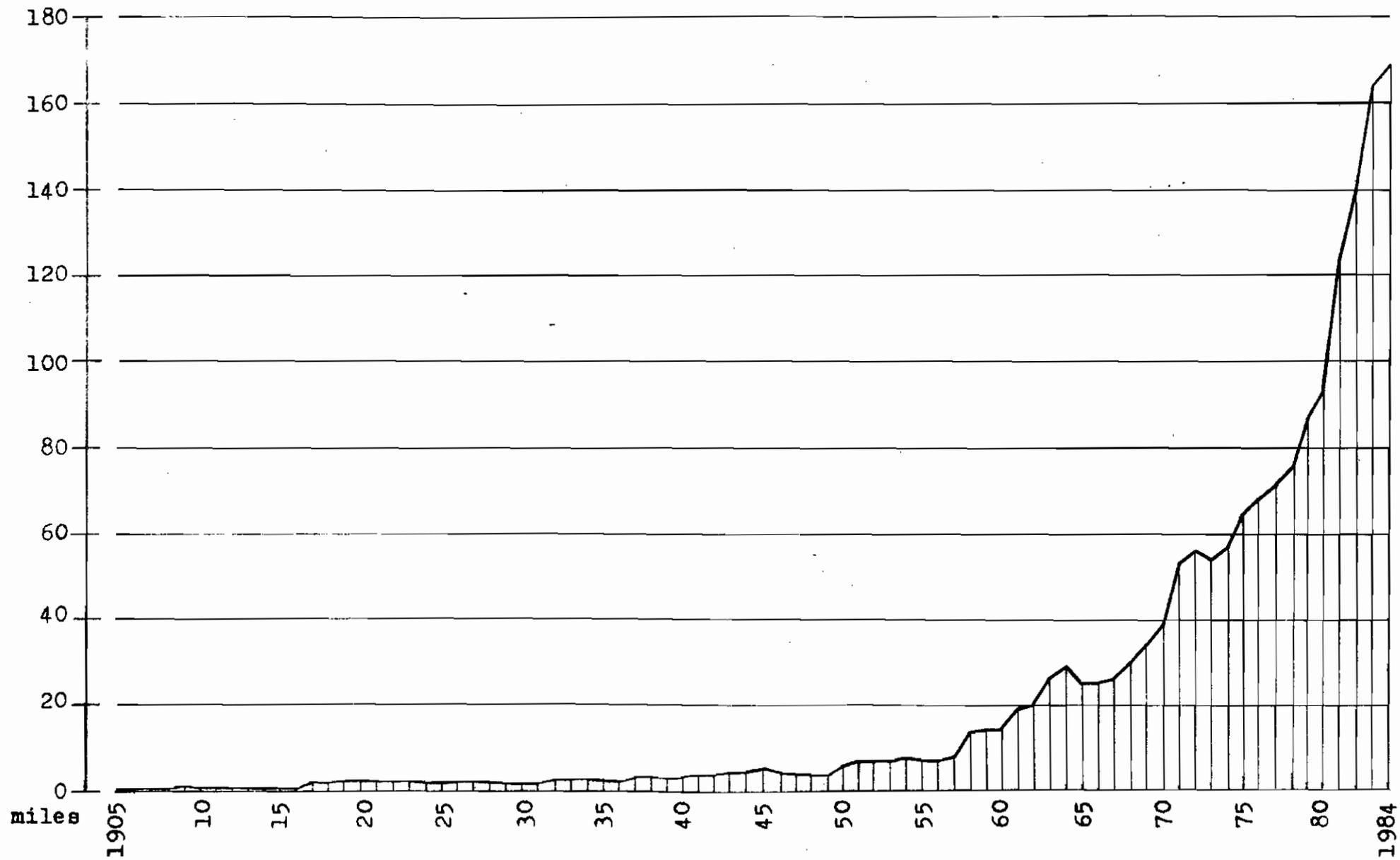


EDUCACION MEDIA - MATRICULA TOTAL
AÑOS 1900 - 1984



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

EDUCACION SUPERIOR NO UNIVERSITARIA - MATRICULA TOTAL
AÑOS 1905 - 1984



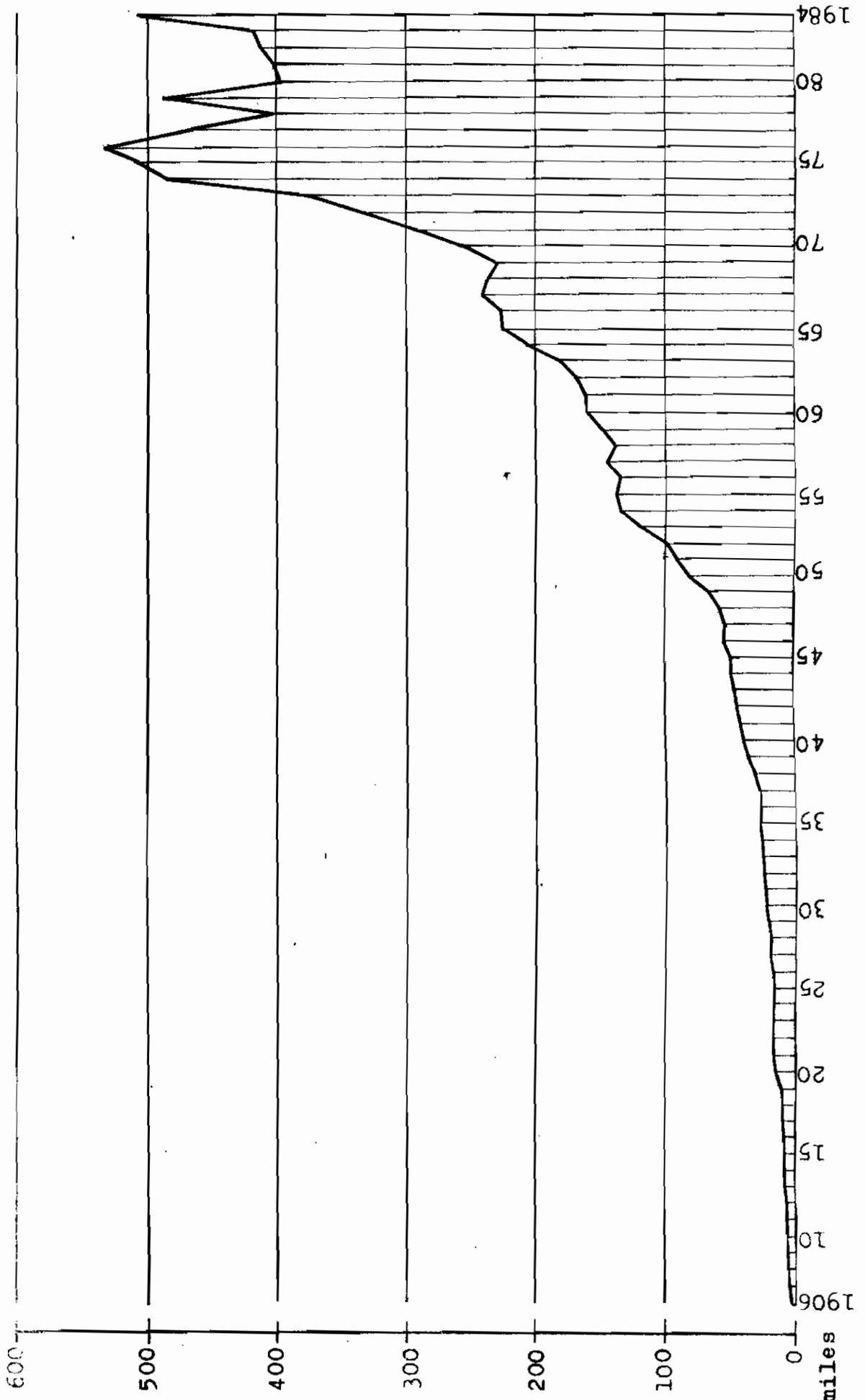
Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa



Ministerio de Educación y Justicia
Secretaría de Educación
Dirección General de Programación
Educativa

74

EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA - MATRICULA TOTAL
AÑOS 1906 - 1984



75

Impreso en el Departamento de Estadística
del Centro Nacional de Información, Documentación
y Tecnología Educativa del Ministerio de Educación
y Justicia de la Nación.