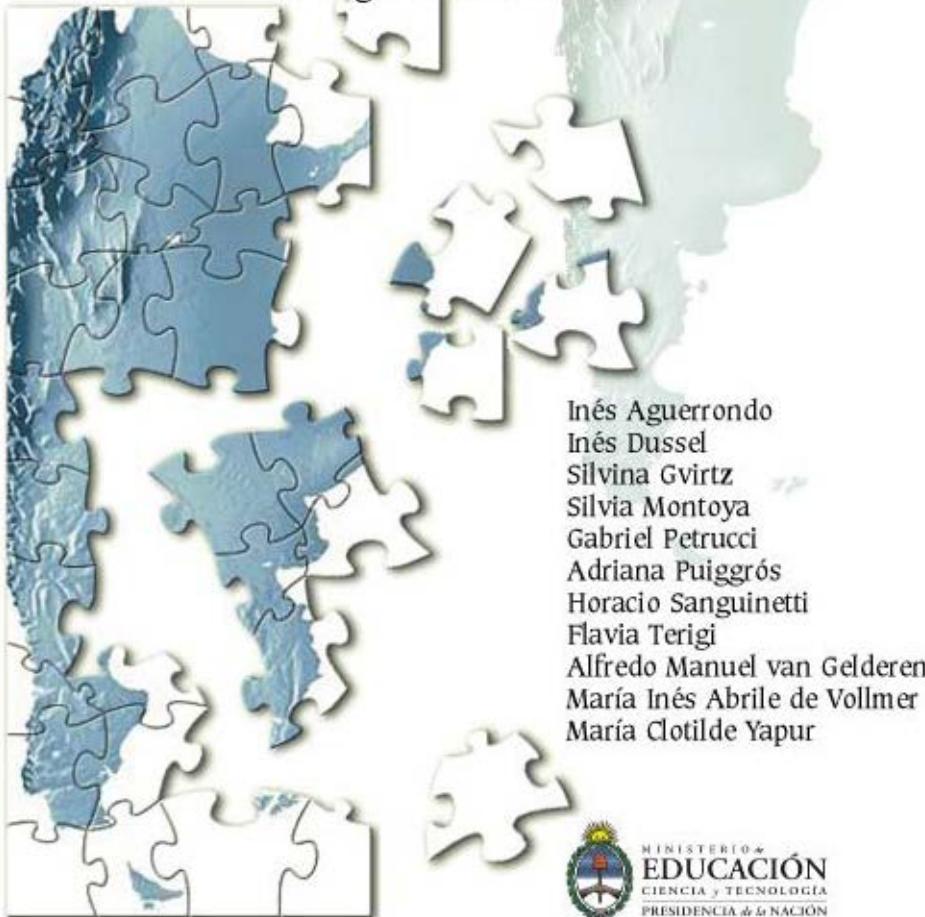


# ¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?

Juan Carlos Tedesco, compilador

Prólogo de Daniel Filmus



Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



Iipe - UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires



**¿Cómo superar la desigualdad  
y la fragmentación  
del sistema educativo argentino?**

# **¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?**

Juan Carlos Tedesco, compilador

Prólogo de Daniel Filmus

Inés Aguirrondo

Inés Dussel

Silvana Gvirtz

Silvia Montoya

Gabriel Petrucci

Adriana Puiggrós

Horacio Sanguinetti

Flavia Terigi

Alfredo Manuel van Gelderen

María Inés Abrile de Vollmer

María Clotilde Yapur



Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



IIPE - UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires



## ¿CÓMO SUPERAR LA DESIGUALDAD Y LA FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO?

© Copyright UNESCO 2005  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, Paris, Francia

IIEP - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires  
Agüero 2071  
(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

ISBN: 987-20149-0-6

# Índice

Perfil de los autores	9
<b>Prólogo , por Daniel Filmus</b>	<b>13</b>
<b>Los nuevos temas de la “agenda” de la transformación educativa en Argentina , por Juan Carlos Tedesco</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 1 Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en la Argentina Inés Aguerrondo</b>	<b>35</b>
<b>Capítulo 2 Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy . Algunas reflexiones y propuestas Inés Dussel</b>	<b>85</b>
<b>Capítulo 3 Propuestas para mejorar el sistema educativo. Un futuro para la Argentina del siglo XXI Silvina Gvirtz Gabriel Petrucci</b>	<b>117</b>
<b>Capítulo 4 Desafíos para el logro de la igualdad de oportunidades en el sistema educativo Silvia Montoya</b>	<b>155</b>
<b>Capítulo 5 Hacia un sistema educativo nacional, de base federal y democrática Adriana Puiggrós</b>	<b>183</b>

Capítulo 6 <b>Propuestas para mejorar la educación argentina</b> Horacio Sanguinetti	213
Capítulo 7 <b>Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional</b> Flavia Terigi	229
Capítulo 8 <b>Aportes y propuestas individuales y generales, sin diagnósticos</b> Alfredo Manuel van Gelderen	291
Capítulo 9 <b>Estrategias para superar las desigualdades y la fragmentación en el sistema educativo</b> María Inés Abrile de Vollmer	309
Capítulo 10 <b>Tucumán: del “Edén de América” al infierno de la desnutrición</b> María Clotilde Yapur	337

## **Perfil de los autores**

**Juan Carlos Tedesco:** Licenciado en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como profesor en distintas universidades de Argentina y de América Latina y ha publicado numerosos artículos y libros sobre las relaciones entre educación y sociedad. Ocupó diversos cargos de dirección en oficinas de la UNESCO: CRESALC (Centro Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe), Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) y la Oficina Internacional de Educación (OIE), en Ginebra. Actualmente es el Director de la sede regional del Instituto Internacional de Planificación de la Educación IIPE - UNESCO en Buenos Aires.

**Inés Aguer rondo:** Licenciada en Sociología. Fue Subsecretaria de Programación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación a cargo de los aspectos sustantivos de la transformación educativa 1993-99. Es Profesora de la Maestría en Administración y Gestión de la Educación de la Universidad de San Andrés y personal del staff de profesores del IIPE-UNESCO, Sede Buenos Aires. Es autora de numerosos libros, entre ellos: *Los Institutos de Formación Docente como Centros de Innovación Pedagógica*.

**Inés Dussel:** Ph.D., University of Wisconsin-Madison. Magister en Ciencias Sociales y Educación, FLACSO/Argentina. Licenciada en Ciencias de la Educación, FFyL-UBA. Coordinadora del Área Educación de FLACSO/Argentina. Es autora de numerosos libros y escribió más de 50 capítulos de libros y artículos publicados en revistas nacionales e internacionales. Actualmente coordina un proyecto financiado por la Fundación Ford para desarrollar materiales educativos audiovisuales sobre la discriminación.

**Silvina Gvirtz:** Doctora en Educación egresada de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es directora de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, investigadora del CONICET y directora del Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación. Publicó diez libros y más de 30 artículos en revistas con referato de distintos países. En 2003 fue designada Fellow 2003 de la Fundación John Simon Guggenheim y

en 2004 ganó el premio Vigésimo Aniversario de la Academia Nacional de Educación.

**Silvia Montoya:** Es Licenciada en Economía de la Universidad de Córdoba. Actualmente cursa un master en Administración Pública en la Universidad de Harvard. Es autora de numerosos artículos en el ámbito de lo laboral, de la salud y de la educación. Ganó el Premio José Luis Bobadilla en el año 1997 a la investigación en el área de salud. Fue Directora Ejecutiva del Instituto para el desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE) en el Ministerio de Educación de la Nación entre 1999 y 2001.

**Gabriel Petrucci:** Magíster en Educación de la Universidad de San Andrés. Licenciado y Profesor en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires y Profesor para la Enseñanza Primaria. Ha sido becario de la “Fundación Luminis” en la Escuela de Educación (UdeSA); consultor en el Ministerio de Educación de la Nación y en la OEI. Actualmente se desempeña como profesor en la ENS Nº 1 y ejerce además como maestro de grado en la Escuela 4 DE.16.

**Adriana Puiggrós:** Es Doctora en Pedagogía de la UNAM y Master en Ciencias del Cinvestav, México. Recibió la beca de la Fundación Guggenheim, la mención Konex y el Premio Andrés Bello. Fue Secretaria de Estado de Ciencia y Técnica, Diputada Nacional, Convencional Constituyente y Decana de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Es autora de 15 libros y coautora de 33. Es profesora de la Universidad de Buenos Aires e Investigadora Principal del Conicet.

**Horacio José Sanguinetti:** Es abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Rector del Colegio Nacional de Buenos Aires (desde 1983). Fue Ministro Secretario de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (1996-97). Profesor titular consulto de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho (UBA) y Profesor titular de Derecho en el Colegio Nacional de Buenos Aires. Desde 1999 es académico de número de la Academia Nacional de Educación.

**Flavia Terigi:** Es Licenciada en Ciencias de la Educación, Profesora para la Enseñanza Primaria. Actual Subsecretaria de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Profesora adjunta de la Facultad de Ciencias Exactas y de la Facultad de Filosofía y Letras de

la Universidad de Buenos Aires. Autora de publicaciones sobre temas vinculados con la enseñanza y el aprendizaje escolar, la formación docente y la elaboración curricular.

**Alfredo Manuel van Gelderen:** Es Maestro y Profesor en Letras. Profesor Emérito de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires. Académico Secretario de la Academia Nacional de Educación de la República Argentina. Miembro de la Academia Europea de Artes y Ciencias. Ha sido el primer Director Nacional de Enseñanza Privada, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación y Subsecretario de Estado del Ministerio Nacional de Educación.

**María Inés Vollmer:** Es profesora de Ciencias de la Educación. Fue Ministra de Cultura y Educación de Mendoza, Coordinadora del Programa de Reformas e Inversiones del Sector Educación financiado por el Ministerio de Educación y el Banco Interamericano de Desarrollo, Subsecretaria de Desarrollo Social de Mendoza y Diputada Provincial. Actualmente es Subsecretaria de Desarrollo Territorial y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**Clotilde Yapur:** Profesora en Pedagogía y Magister en Educación. Profesora Titular de Didáctica y Directora del Depto. de Formación Pedagógica, ambos cargos en la Universidad Nacional de Tucumán. Docente/investigadora Cat. 1. Áreas de estudio: formación docente y educación superior. Subsecretaria de Educación de la provincia de Tucumán (1992-94) y Secretaria de Posgrado y Académica de la UNT (1994-97 y 1998-2002).

## Prólogo

Nuestro país ha comenzado a transitar un proceso de recuperación de una de las crisis más profundas de toda su historia. El optimismo que este cambio de tendencia provoca en todos los argentinos no debe servir para ocultar la gravedad y la urgencia de los problemas que debemos enfrentar. La educación, la ciencia y la tecnología son componentes fundamentales de la recuperación; no obstante, para que puedan cumplir ese papel deben resolver problemas muy significativos, que pertenecen tanto a las deudas del pasado como a los desafíos del futuro. Un firme compromiso por parte del Estado, asumiendo en plenitud su rol indelegable en la materia, resulta imprescindible para afrontar esta doble y compleja tarea.

En este contexto, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ha identificado dos grandes ejes de problemas y desafíos que debemos enfrentar con urgencia: uno, la *desigualdad* en los resultados de aprendizaje que obtienen los niños y las niñas de nuestro país, y dos, la *fragmentación* de la oferta educativa, tanto entre provincias como entre los diferentes niveles del sistema educativo, que expresa otra faceta de la desigualdad social, acentúa la exclusión educativa y contribuye a reproducirla.

La desigualdad de los resultados ha sido constatada por todos los instrumentos de medición, tanto nacionales como internacionales, aplicados en el país. Nuestros alumnos aprenden poco, pero las diferencias que existen entre lo que aprenden los que han tenido la suerte de nacer en las zonas

más desarrolladas del país o en el seno de familias de altos ingresos con respecto a los que han nacido en las zonas o en las familias más pobres está alcanzando niveles muy significativos. Esta desigualdad es intolerable si pretendemos construir una Nación integrada, cohesionada, con una democracia sustentable y con ritmos de crecimiento económico que permitan brindar a todos sus habitantes empleos decentes y competitivos a nivel internacional.

Pero, además de la desigualdad, tenemos un sistema fragmentado y desarticulado. Existen estructuras diferentes entre las distintas provincias y aun en el interior de algunas de ellas, así como una significativa desarticulación entre la enseñanza secundaria y la universidad, entre la investigación científica y la enseñanza, entre la prescripción curricular y la conducta real. Estos niveles de fragmentación provocan serios problemas de gobernabilidad del sistema educativo que es preciso superar si queremos garantizar la sustentabilidad de los procesos de transformación.

Sabemos que estos problemas son el resultado de varias décadas de deterioro, durante los cuales sufrimos las consecuencias de los modelos autoritarios, de la creciente desinvención y del empobrecimiento de las condiciones de vida de un alto porcentaje de la población. Superar la desigualdad y la fragmentación exige, por lo tanto, una estrategia de desarrollo en la cual la educación deje de ser una política sectorial para convertirse en la variable clave por su impacto simultáneo en los niveles de competitividad de nuestros trabajadores, en la ampliación de las posibilidades de mayor equidad y justicia social y en los niveles de desempeño ciudadano que consoliden el sistema democrático.

Sin embargo, para que la educación juegue ese papel, ella misma debe cambiar. No se trata de volver a postular

proyectos refundacionales sino de introducir cambios que articulen la solución de las situaciones de urgencia con los proyectos de largo plazo. Para definir esas líneas de acción es fundamental promover un debate abierto, que cuente con la participación de todos los protagonistas del proceso pedagógico. Entre esos protagonistas clave están los especialistas, los académicos y los intelectuales: ellos pueden brindar el aporte del conocimiento y de las experiencias internacionales en este campo. En este sentido, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología creyó necesario consultar a un grupo destacado de expertos en educación para obtener su aporte a la construcción de estrategias de acción orientadas a enfrentar los problemas de desigualdad y fragmentación que sufre el sistema educativo argentino. El resultado de la consulta queda reflejado en este libro, que ahora difundimos para ampliar el debate y la construcción de alternativas de consenso. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ya ha iniciado acciones que recuperan algunas de las ideas expuestas en el libro y seguirá consultando, debatiendo e impulsando otras.

Quiero expresar un sincero agradecimiento a los educadores que han participado de esta consulta, por su generosidad y su compromiso con el futuro de la educación y quiero, asimismo, agradecer la cooperación del IIPE - UNESCO por la coordinación de las tareas y la difusión de los resultados a través de la publicación de este libro. Estoy seguro de que estos aportes contribuirán a la indispensable puesta en marcha del proyecto educativo para la integración, la igualdad y el desarrollo que estamos impulsando desde el Ministerio de Educación.

**Daniel Filmus**

Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología

# **Los nuevos temas de la “agenda” de la transformación educativa en Argentina**

**Juan Carlos Tedesco**

## **Introducción**

El debate educativo, tanto en Argentina como en el resto de América Latina, está incorporando temas y características diferentes de los que tuvo en la década pasada. Al respecto, es necesario recordar que la “agenda” educativa de la década de los años ’90 modificó sustancialmente los debates tradicionales e instaló un esquema de análisis basado en la centralidad del conocimiento y la información en las estrategias de desarrollo. A partir de esta hipótesis, se produjo un consenso bastante general acerca de la necesidad de transformar la oferta educativa vigente, para responder a los nuevos desafíos que se presentaban tanto desde el punto de vista del proceso productivo como del desempeño ciudadano.

El consenso acerca de la necesidad de transformar la educación fue seguido de un debate, más o menos intenso según los diferentes contextos nacionales, acerca de las estrategias específicas de acción. Más allá de las particularidades nacionales, es posible sostener que en el caso de América Latina los procesos de reforma se apoyaron en una agenda que otorgó una fuerte prioridad al cambio **institucional**<sup>1</sup>. La evaluación de los resultados de estos procesos es hoy motivo de análisis y discusiones que abarcan no sólo los proce-

<sup>1</sup> Un análisis más extenso sobre las reformas educativas en América Latina puede verse en Juan Carlos Tedesco. *Educar en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 2000, capítulo 4.

sos de transformación educativa sino el conjunto de las políticas y estrategias de desarrollo. Al respecto, queremos partir del postulado según el cual tanto los efectos de las políticas aplicadas durante la década de los años '90 como el agotamiento de algunas de sus orientaciones dominantes constituyen el marco desde el cual comienzan a formularse nuevos temas y problemas, a redefinirse algunos de los tradicionales y a modificarse los patrones que orientan las estrategias de **desarrollo**<sup>2</sup>. Si bien estos cambios se refieren al conjunto de las políticas sociales y económicas, en el caso específico de la educación pueden agruparse en cinco grandes puntos: (i) la dificultad para cambiar los sistemas educativos en el contexto del “nuevo capitalismo”, (ii) el nuevo papel del Estado, (iii) la escasez de recursos y el exceso de demandas, (iv) la revalorización de la dimensión pedagógica del cambio educativo y (v) la tensión entre consenso y conflicto para la definición de estrategias de acción educativa.

### La complejidad del cambio educativo

En primer lugar, se ha tomado conciencia acerca de la *enorme complejidad y dificultad que existe para modificar los patrones de funcionamiento de los sistemas educativos*. El balance de las reformas de la década de los años '90 indica que si bien permitieron aumentar la cobertura e introducir nuevas modalidades e instrumentos de gestión (descentralización, medición de resultados, etcétera), no han logrado modificar significativamente los resultados de aprendizaje de los alumnos. Los casos de Chile y Francia, para tomar ejemplos de contextos socioeconómicos muy diferentes pero en los cuales no hu-

<sup>2</sup> Un testimonio elocuente del cambio de clima intelectual y de las nuevas orientaciones tanto conceptuales como políticas puede verse en el libro de Joseph E. Stiglitz, *Los felices 90; La semilla de la destrucción*. Buenos Aires, Taurus, 2003.

bo crisis sociales de gran envergadura como las que sufrió la Argentina, son ilustrativos de esta situación. En Chile, todos los indicadores relativos a los insumos del aprendizaje mejoraron, pero esa mejoría no tuvo el impacto esperado en los logros de aprendizaje de los **alumnos**<sup>3</sup>. Lo mismo sucede en Francia, donde en la última década aumentó la inversión, disminuyeron los alumnos y, sin embargo, los resultados no **mejoraron**<sup>4</sup>. Las explicaciones acerca de estas dificultades son diversas y muchas de ellas bastante conocidas y tradicionales: corporativismo de los actores internos del sistema, tradicionalismo, resistencia a las innovaciones, etcétera. Sin desconocer que este tipo de comportamientos explican una parte del problema, parece importante destacar la presencia de una serie de factores nuevos, vinculados a las tendencias estructurales de este "nuevo capitalismo" basado en el uso intensivo de las tecnologías de la información, en la globalización y en la desregulación de los servicios sociales.

Estas tendencias están provocando impactos muy significativos en la sociedad, bastante alejados de los pronósticos optimistas de inicios de la década de los años '90. La concentración del ingreso, el aumento de la pobreza, el desempleo y la exclusión social, la fragmentación cultural, la erosión en los niveles de confianza en la democracia como sistema político

<sup>3</sup> Los datos disponibles indican que en Chile, a partir de los gobiernos democráticos, el gasto en educación, tanto público como privado, pasó del 3.8 al 7.4%, la matrícula escolar aumentó 20.4% en básica y media y 7.4% en superior, se mejoró significativamente la infraestructura y aumentó el número de escuelas de tiempo completo, se incrementó la disponibilidad de textos y computadoras por escuela, se modificaron los diseños curriculares y aumentó el salario docente en un 130% en términos reales. Sin embargo, los logros de aprendizaje de acuerdo a los datos del SIMCE indican que hubo una tendencia leve de incremento en los promedios nacionales hasta la mitad de la década, que luego se estancó y que la distribución social muy inequitativa y estratificada de los aprendizajes no se modificó. Ver, por ejemplo, OCDE. *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*. París, 2004.

<sup>4</sup> Ver Luc Ferry. *Lettre à tous ceux qui aiment l'école; Pour expliquer les réformes en cours*. París, O. Jacob, 2003.

capaz de responder a las demandas sociales son, entre otros, los fenómenos que caracterizan la incorporación de los países de la región al “nuevo capitalismo”. En este contexto, si bien la educación es una condición necesaria para garantizar competitividad, empleabilidad y desempeño ciudadano, existen cada vez más dificultades para generar posibilidades de empleos e ingresos decentes que incluyan a toda la población y para crear un clima de confianza en las instituciones y en los actores políticos de la democracia. En este sentido, el problema ya no se reduce exclusivamente a la dificultad para transformar la educación desde el punto de vista de sus modelos de organización y gestión, sino a las dificultades que tienen los diferentes modelos de gestión educativa para romper el determinismo social de los resultados de la acción escolar.

El caso argentino es un ejemplo elocuente de cómo se ha complejizado la relación entre cambio educativo y cambio social. La reforma educativa fue diseñada en un contexto muy diferente al que se instaló a poco de iniciado su proceso de implementación. Un indicador elocuente de este cambio de contexto es el que se refiere a la distribución del ingreso. En 1995 los ingresos del 20% más rico equivalían a 11.5 veces de los más bajos. En el 2002, esa diferencia se amplió a 20.4 veces y algunos datos más recientes indican que la brecha se ha ensanchado aún más. Por otra parte, se incrementó significativamente el número de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas. El mayor impacto de esta situación lo están sufriendo los niños y adolescentes y se estima que, en el peor momento de la crisis, siete de cada diez niños y adolescentes eran pobres y la mitad de ellos **indigente**<sup>5</sup>.

El impacto de estos fenómenos sociales sobre los resultados educativos también es muy visible y se aprecia funda-

<sup>5</sup> Ver PNUD. *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina. 2002. Desigualdad y Pobreza*. Buenos Aires, PNUD, 2002.

mentalmente a través del aumento de la desigualdad en los logros de aprendizaje, claramente asociada a las condiciones socioeconómicas de las familias y a la distribución regional de la población. Pero no se trata de un mero aumento cuantitativo de la desigualdad y de la cantidad de población que vive en condiciones de pobreza, también han cambiado las características de estos fenómenos. En este sentido, es necesario recuperar los resultados de los estudios recientes sobre las nuevas formas que asumen las desigualdades, donde juegan un papel fundamental la construcción social de situaciones de exclusión, de ruptura de los vínculos con la sociedad, de ausencia de proyecto y de perspectivas de futuro. En contextos de este tipo, las relaciones tradicionales entre educación y equidad social deben ser revisadas. Para expresarlo en pocas palabras, es necesario superar el enfoque tradicional, donde el esfuerzo se ponía en analizar la contribución de la educación a la equidad social, para postular la necesidad de un mínimo básico de equidad y cohesión social como condición necesaria para que sea posible un proceso educativo **exitoso**<sup>6</sup>.

Esta visión sistémica del vínculo entre educación y equidad social tiene consecuencias importantes para las estrategias políticas destinadas a enfrentar el problema de la desigualdad educativa. La consecuencia principal tiene que ver con el carácter integral de las estrategias de acción, que se refiere a la articulación de las políticas educativas con la dimensión social de las estrategias de desarrollo y crecimiento económico, donde las políticas destinadas a promover una

<sup>6</sup> Ver Juan C. Tedesco, *op.cit.* También Néstor López, "Igualdad en el acceso al conocimiento: la dimensión política de un proyecto educativo". IIBE - UNESCO-Buenos Aires, 2004. María del Carmen Feijoó. *Equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires, IIBE - UNESCO-Buenos Aires, 2002. María del Carmen Feijoó y S. Corbetta. *Escuela y Pobreza: Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires. IIBE - UNESCO-Buenos Aires, 2004.

distribución del ingreso más democrática y la creación de empleos dignos asumen una importancia central.

No es éste el lugar para discutir las estrategias que mejoren desde un punto de vista progresivo la distribución del ingreso y las ofertas de empleo. Sí es posible sostener que la expansión de la cobertura educativa, el mejoramiento de los resultados de aprendizaje y las políticas de renovación curricular que permitan aprendizajes relevantes para el desempeño productivo y ciudadano sólo serán sustentables en el tiempo si van acompañadas por estrategias de crecimiento económico coherentes con esas políticas educativas. La complejidad del cambio educativo está asociada, desde este punto de vista, al agotamiento de una perspectiva puramente *sectorial* de las estrategias de transformación.

Pero la integralidad de las estrategias también se refiere al estilo de gestión y administración de estas políticas. Al respecto, si bien la intersectorialidad es reconocida como una necesidad, existen escasas evidencias de su traducción en el plano operativo de las administraciones públicas. Parece llegado el momento de preguntarse seriamente acerca de las razones por las cuales es tan difícil lograr ese objetivo. En este sentido, la complejidad a la que aludimos más arriba se expresa en el hecho de que el aumento de las exigencias para una gestión eficaz y eficiente en la solución de los problemas de equidad es concomitante con el debilitamiento del Estado y de sus instrumentos de intervención. Este debilitamiento no es homogéneo, pero el análisis de esta problemática nos remite al segundo de los temas de la nueva agenda.

### **El papel del Estado**

En segundo lugar, también se ha producido un *importante cambio conceptual con respecto al papel del Estado*, tanto a

nivel nacional como internacional. La desregulación no ha producido los resultados esperados por sus propagandistas extremos; hoy se reconoce que las experiencias más exitosas son experiencias mixtas donde el Estado se reserva un fuerte papel en el control de la provisión de los servicios o en la responsabilidad por administrarlos. Si bien las consecuencias más negativas de la desregulación se expresaron en su impacto sobre la equidad y la cohesión, en varios casos la desregulación tampoco ha provocado mayores niveles de eficiencia. Estos resultados han promovido un cambio de clima conceptual que permite postular estrategias basadas en un *papel activo del Estado* con mayor legitimidad que en la década de los años '90.

Estamos, en consecuencia, frente a un escenario que demanda mucho más que en el pasado una acción pública destinada a promover mayor participación, pero también mayor homogeneidad en los resultados y mayor cohesión nacional frente a la fragmentación que caracteriza al funcionamiento del sistema educativo. Pero promover igualdad y promover cohesión requieren distintos instrumentos de acción. Con respecto a la igualdad, se abre toda la discusión acerca de las políticas compensatorias y la significativa importancia de la educación inicial. Promover más cohesión, en cambio, alude a los mecanismos de gestión y administración que garanticen niveles básicos de integración entre las diferentes jurisdicciones. En este sentido, el problema central se refiere a la articulación entre el Estado nacional y las provincias.

La información y los análisis disponibles sobre políticas compensatorias es abundante. Asimismo, es bastante general el consenso existente acerca de la importancia que reviste la atención temprana para promover igualdad y equidad educativa. Al respecto, los análisis acerca del proceso de reproducción de las desigualdades permiten señalar que para romper el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres, es

fundamental intervenir en el momento preciso en que se produce la formación básica del capital cognitivo de las personas. Esto significa invertir en las familias y en la primera infancia. Existen numerosas evidencias que indican el escaso poder compensador de las desigualdades que tiene la educación formal, si interviene una vez que las desigualdades ya han sido creadas.

Esta situación sugiere que una parte fundamental de la explicación del problema de las dificultades para elevar los resultados de la acción escolar de los alumnos de familias desfavorecidas está vinculada con *las condiciones con las cuales los alumnos ingresan en la escuela*. Estas condiciones se refieren a dos tipos de factores distintos: (a) un *desarrollo cognitivo* básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado con una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y (b) una *socialización primaria* adecuada mediante la cual los niños adquieran los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta de la familia, como la escuela. Las políticas al respecto deberían, por ello, atacar las desigualdades en términos de recursos culturales disponibles en las familias, para favorecer un proceso de socialización primaria destinado a promover un adecuado desarrollo cognitivo **básico<sup>7</sup>**. En este universo de acciones, el papel del Estado es fundamental.

Con respecto a la cohesión, los temas más importantes son los referidos a la estructura del **sistema<sup>8</sup>**, los mecanismos

<sup>7</sup> Ver G.Esping-Andersen, "Against Social Inheritance", en *Progressive Futures; New Ideas for the Centre-Left*. London, Policy Network, 2003.

<sup>8</sup> La aplicación diferencial de la Ley Federal de Educación y de las resoluciones del Consejo Federal sobre este tema han dado lugar a una enorme diversidad de modelos, a veces dentro de una misma jurisdicción. Existen propuestas de unificación sobre una base distinta a la de tres ciclos de educación general básica seguidas por el Polimodal y otros planteos que apuntan mas bien a admi-

de control de calidad a través de exámenes nacionales al final de cada ciclo, así como los instrumentos de acreditación y validez de los **títulos<sup>9</sup>**, la correspondencia entre las estructuras administrativas del Ministerio de Educación nacional y de los Ministerios provinciales y el modelo institucional que se otorgue a la instancia administrativa responsable de la medición y evaluación de **resultados<sup>10</sup>**.

No tendría sentido resumir aquí las contribuciones que los diferentes especialistas aportan en sus trabajos. Sólo nos parece pertinente mencionar dos aspectos a tomar en cuenta en los debates sobre este tema. El primero de ellos se refiere a la necesidad de definir no sólo el modelo de estructura administrativa más adecuado a las funciones que cumple cada instancia –nacional o provincial– sino el *proceso de transición* de un modelo a otro. Es bien sabido que las estructuras administrativas son el soporte de fenómenos corporativos difíciles de modificar, que exigen complejos procesos de negociación. En este sentido, una de las líneas fundamentales de acción en los procesos de transición de una estructura a otra es la que se refiere al fortalecimiento de la capacidad técnico-pedagógica de los ministerios provinciales. El segundo aspecto, de carácter más general, se refiere a la necesidad de incluir en la discusión sobre el papel de Estado la dimensión internacional. Los procesos de descentralización están asociados, desde este punto de vista, a la resignificación del Estado-Nación. Hablar del papel del Estado en estos momentos exige pensar también en términos globales, ya que un con-

---

tir la diversidad en las estructuras para poner el acento en la homogeneidad de los resultados.

<sup>9</sup> Ver Inés Aguerrondo, “Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en la Argentina”, en este mismo volumen, cap. I.

<sup>10</sup> Ver Silvina Gvirtz y Gabriel Petrucci, “La Argentina educada. Gestión de políticas públicas para la equidad educativa”, y Silvia Montoya, “Desafíos para el logro de la igualdad de oportunidades en el sistema educativo”, en este mismo volumen, caps. III y IV respectivamente.

junto importante de los nuevos problemas que las políticas educativas deben enfrentar no se dirime en el espacio geográfico nacional. Cuestiones como la educación a distancia, los portales educativos, la producción de material pedagógico de soporte digital, la acreditación internacional de títulos, etcétera, son todos temas sobre los cuales el Estado estará llamado a jugar un papel importante y ese Estado será, con certeza, multinacional.

### **Escasez de recursos y pugna por obtenerlos**

En tercer lugar, a diferencia de los años '90, ahora existe un contexto de *mayor escasez de recursos y de fuerte aumento de la pugna por obtenerlos*. Desde la dimensión internacional, a partir del 11 de septiembre el problema de la seguridad y la lucha contra el terrorismo ha pasado a ocupar un lugar prioritario en términos de financiamiento, desplazando a la ayuda para el desarrollo económico y el combate a la pobreza. En esta misma dimensión, hoy existe mucho menos margen que a comienzos de los años '90 para el endeudamiento a través de créditos internacionales para educación, algunos de los cuales son créditos de ajuste y no préstamos exclusivos y específicos para **educación<sup>11</sup>**.

Pero la otra dimensión de análisis del tema del financiamiento corresponde a los cambios sociales producidos internamente, donde se han incrementado las situaciones de emergencia social que demandan respuestas urgentes. En el caso argentino y latinoamericano este problema fue explicado con claridad por Alejandro Morduchowicz en un trabajo

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, H. A. Patrinos, M. García, P. Savanti y J. Gallu. "Financiación de la educación: El Banco Mundial en América Latina y el Caribe", en BID, *Hacia visiones renovadas del financiamiento educativo en América Latina y el Caribe*. Cumbre de las Américas. Monterrey, México, 2004.

reciente: “La primera forma, y la más *a mano* de todas, es el aumento de la masa absoluta de la inversión educativa por la vía de la asignación de mayores recursos... cuando los hay. Claro que ello tiene un límite que está dado, principalmente, por la disponibilidad de recursos fiscales y las demandas de otros sectores sociales (tales como salud, minoridad, etcétera). En la actualidad no son pocos los sistemas educativos de la región que alcanzan o superan el 20% del gasto educativo como porcentaje del presupuesto total. Por eso, dada la restricción presupuestaria, un mayor volumen de recursos para educación sólo podría hacerse a expensas de la desatención de servicios también considerados prioritarios. Lo cual, como es sabido, no es ninguna **solución.**”<sup>12</sup>

La necesidad de atender situaciones sociales de emergencia que afectan a sectores muy significativos de población redefine los términos de la clásica tensión entre la coyuntura y el largo plazo. En este nuevo período, la gestión educativa debe moverse en un contexto de “exceso de **demandas13, donde, para satisfacer a unos hay que postergar a otros, pero donde todas las demandas tienen un alto nivel de legitimidad. La gestión de políticas públicas debe así manejar situaciones donde frecuentemente se presentan opciones y conflictos de “pobres contra pobres”: financiar educación o salud, pre-escolar o universidad, salarios docentes o comedores escolares, por ejemplo. No hay, obviamente, fórmulas de validez universal para estas decisiones, que deben ser tomadas en cada contexto y momento histórico determinados. Sólo es posible sostener la necesidad de reconocer que en cada opción se está postergando una demanda legítima y que la confianza en que**

<sup>12</sup> Ver A. Morduchowicz. *Discusiones de economía de la educación*. Buenos Aires, Losada-IIPE - UNESCO, 2003, pág. 223-224.

<sup>13</sup> Ver “Desafíos a la educación secundaria en América Latina” (en colab. con Néstor López), en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, nº 76, abril de 2002.

en el mediano plazo esa demanda será atendida es un factor clave para que la postergación sea aceptada y los niveles de gobernabilidad del sistema resulten adecuados.

### La dimensión pedagógica

En cuarto lugar, es importante señalar que *en la agenda actual se ha complejizado mucho más toda la referencia a la dimensión pedagógica de las estrategias de transformación educativa y, en ese contexto, al papel de los docentes*. La lógica predominante en las reformas de los años '90 ponía el acento en el cambio institucional y suponía que instrumentos tales como la medición de resultados, el financiamiento de la demanda, la evaluación del desempeño de los docentes y los cambios en los contenidos curriculares (sea por la vía de la definición de prescripciones curriculares o de estándares de resultados), provocarían una dinámica por la cual los resultados de aprendizajes tenderían a mejorar. La experiencia ha mostrado que estos instrumentos no produjeron los impactos esperados en los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en las salas de clase y en las escuelas; así, hoy estamos ante la necesidad de revisar con más profundidad el papel de las variables propiamente pedagógicas del cambio educativo. En este sentido, y sin dejar de reconocer la importancia tanto de las variables del contexto socioeconómico como las de tipo institucional, adquiere mayor relevancia la hipótesis según la cual, para que las reformas "lleguen al aula" y se modifiquen las relaciones y los resultados de aprendizaje, la variable clave es el docente, sus métodos, sus actitudes y sus representaciones. Desde este punto de vista, la nueva agenda coloca en un lugar central las preguntas acerca de quién y cómo se enseña.

Con respecto a *quién* enseña, algunos estudios recientes

confirman que estamos lejos de un cuerpo homogéneo desde el punto de vista de su cultura profesional. El sector docente está compuesto por personas que difieren significativamente con respecto a su estatus socioeconómico, valores, representaciones sociales y opiniones sobre aspectos clave de su desempeño. Pero, por encima de estas diferencias, un aspecto común es el alto nivel de desconfianza de los docentes hacia los responsables de las acciones educativas. A partir de este hecho, cuya magnitud es una especificidad argentina, es necesario reconocer que el restablecimiento de niveles básicos satisfactorios de confianza constituye un requisito necesario para cualquier paso que se pretenda dar en la línea de comprometer a los docentes en los procesos destinados, tanto a promover más igualdad, como más unidad en las acciones educativas.

La ruptura (si alguna vez existió) de la homogeneidad cultural de los docentes es el resultado de largos períodos de desprofesionalización y de acciones que, de una u otra manera, desestabilizaron la identidad docente. Para enfrentar esta situación se insiste mucho en el carácter *integral* de las políticas, donde los principales componentes son mejorar las condiciones de trabajo, crear sistemas de carrera docente que permitan ascender sin dejar el ejercicio de la enseñanza, diseñar mecanismos de evaluación de desempeño, aplicar políticas que atraigan a la docencia a jóvenes talentosos y modificar las modalidades de formación, tanto inicial como en servicio<sup>14</sup>.

Con respecto a *cómo* se enseña, sabemos que las prácticas no cambian por decretos ni por resoluciones. En este sentido, si bien es cierto que los resultados educativos son

<sup>14</sup> Sobre formación docente y otros componentes de una política integral pueden verse, en este volumen, los textos de Horacio Sanguinetti y de Alfredo van Gelderen.

mediocres en todo el país y, por lo tanto, los cambios deberían afectar al conjunto de los docentes, no es menos cierto que el principal problema se registra en las prácticas pedagógicas de los docentes que trabajan con alumnos de los sectores más desfavorecidos. En este punto, sólo quisieramos aludir a la necesidad de explorar el concepto de *políticas de subjetividad* expuesto en otro trabajo<sup>15</sup>, donde se sugieren algunas líneas de acción específicas para romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje desde las propias metodologías de enseñanza. Una pedagogía basada en la *confianza* de los educadores con respecto a la capacidad de aprendizaje de los alumnos, en el fortalecimiento de la capacidad de los alumnos para conocerse a sí mismos y definir sus *proyectos* de vida, y en la capacidad para construir una narrativa sobre aquello que están viviendo parece ser efectiva para superar las condiciones de adversidad en las cuales se encuentran los alumnos de familias pobres.

### El consenso y el conflicto

En quinto lugar, también se han producido *cambios con respecto al lugar del consenso y del conflicto en los procesos de cambio educativo*. La experiencia de los años '90 ha demostrado que la construcción de consensos en educación es mucho más difícil y compleja de lo previsto. En el mejor de los casos pueden obtenerse acuerdos sobre grandes objetivos, pero el conflicto aparece cuando se trata de concertar estrategias de acción. En este sentido, los diagnósticos indican que la conflictividad se halla adentro y afuera del sistema, y está muy vinculada a la defensa de intereses corporativos.

<sup>15</sup> Juan Carlos Tedesco. "Igualdad de oportunidades y política educativa", en *Cadernos de Pesquisa*. San Pablo, Fundacion Carlos Chagas, 2004.

Al respecto, existe conciencia en reconocer que el país perdió mucho tiempo con "falsos" debates que atrasaron las posibilidades de resolver problemas. Hoy estamos, en consecuencia, frente a una demanda que requiere recuperar el tiempo perdido y acelerar los ritmos de acción, todo lo cual obliga a manejar muy cuidadosamente la tensión entre la lentitud de los procesos de concertación y la urgencia que requiere la toma de decisiones.

Existe un consenso bastante general según el cual no es posible diseñar nuevas políticas educativas sin un balance de la década de los años '90. No se trata, por supuesto, de un debate académico o histórico, ni tampoco de reproducir las discusiones *pasadas*<sup>16</sup>. Se trata, más bien, de actualizar los diagnósticos sobre los cuales pueden apoyarse las nuevas estrategias. Esta idea de "actualizar diagnósticos" debe ser considerada con particular atención. Los diagnósticos que sirvieron de base a las reformas de los años '90 ya están superados. Han surgido problemas nuevos sobre los cuales se conoce muy poco o se tienen visiones muy distorsionadas. La pobreza, por ejemplo, es uno de ellos. La crisis de los últimos años ha provocado un nuevo fenómeno de caída social, que no puede ser conceptualizado en los mismos términos que la pobreza clásica de la sociedad capitalista industrial. La expansión de los procesos de modernización tecnológica, los cambios culturales y cognitivos asociados a esta expansión así como los propios resultados de los procesos de transformación (mayor autonomía, diversidad, uso de los instrumentos de evaluación, etcétera) son otros tantos ejemplos de procesos sobre los cuales es necesario profundizar en su conocimiento y explicación.

<sup>16</sup> Sobre la reforma educativa argentina de los años '90 ver Juan C. Tedesco y E. Tenti Fanfani. "La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades", Buenos Aires, *Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay* (en prensa).

Pero las transformaciones de los años '90 también dejaron resultados en términos de percepciones y representaciones de aspectos específicos y muy importantes de las propias reformas educativas. En este sentido, es interesante destacar que las visiones sobre esa década se caracterizan por la significativa divergencia de opiniones e interpretaciones. Para algunos, las políticas de la década de los años '90 destruyeron la visión sarmientina de la educación. Desde esta posición, se percibe a la Ley Federal de Educación como una de las fuentes principales de los problemas de fragmentación y desigualdad de la educación **argentina**<sup>17</sup>. Otros, en cambio, sostienen que la educación tuvo un papel contra-estructural, que permitió compensar o atenuar el impacto de las políticas económicas y que la desigualdad y la fragmentación hubieran sido aun mayores de no haber mediado las políticas educativas de aumento de la cobertura, de compensación social y de coordinación nacional que se implementaron en ese período. Para otros, finalmente, algunas de las principales líneas de la transformación educativa quedaron inconclusas y sería preciso avanzar aún más profundamente en su diseño e implementación.

En términos un poco esquemáticos pero reveladores de esta falta de consenso, es posible apreciar que las estrategias de cambio promovidas en la década pasada pueden ser interpretadas por las hipótesis más contrastantes. Desde una crítica de “izquierda”, esas políticas fueron claramente neo-liberales, mientras que para la literatura “neo-liberal”, esas políticas fueron una continuación de la tradicional política educativa estatista de la Argentina. Esta falta de consenso sobre la interpretación del sentido de los cambios también se percibe en los actores internos del sistema, que tienen opi-

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, el texto de Horacio Sanguinetti en este mismo volumen.

niones muy divergentes sobre los mismos puntos y/o planes de **acción**<sup>18</sup>.

La discusión sobre las transformaciones de la década pasada continuará y será tarea de los historiadores dilucidar el alcance real que tuvieron sus orientaciones. En un sentido más directamente vinculado con la formulación de estrategias de acción futuras, parece plausible sostener que una de las fuentes de este intenso debate y de la falta de consensos mínimos radica en algunas de las características de la implementación de los cambios: el carácter simultáneo de las transformaciones operadas en las dimensiones administrativas, curriculares, financieras y pedagógicas, el efecto desestabilizador de algunas de esas medidas (particularmente las referidas al cambio de estructura) y la ausencia de sustentabilidad política para garantizar la continuidad del **proyecto**<sup>19</sup>.

En un contexto de este tipo, las estrategias futuras de cambio deberían satisfacer al menos dos criterios básicos: por un lado, no desestabilizar aún más a los actores internos del sistema y, por el otro, comenzar a resolver efectivamente algunos problemas para generar un clima de confianza imprescindible hacia los responsables de la gestión educativa, como condición necesaria para que el sistema cumpla con sus tareas. Estrategias que transmitan tranquilidad no implica dejar las cosas como están. Implica, por un lado, aceptar que muchas cosas pueden ser modificadas sin afectar el marco legal y normativo existente (lo cual se podrá apreciar en los puntos siguientes) y, por otro, colocar el debate en los puntos donde se encuentren efectivamente los acuerdos y los conflictos.

<sup>18</sup> Al respecto, la encuesta a una muestra representativa de docentes llevada a cabo por el IIPE en el año 2001 mostró que sobre los principales aspectos de la transformación educativa existían opiniones divergentes. En todos los puntos siempre se encuentran minorías muy significativas que opinan lo contrario de la opinión mayoritaria.

<sup>19</sup> Juan C. Tedesco y E. Tenti Fanfani, *op.cit.*

En este sentido, uno de los aspectos más importantes que dejó la década de los años '90 es el referido al debate sobre el *sentido* de los cambios. Ya parece superada la tentación de transformar los medios en fines –evaluar por evaluar o descentralizar por descentralizar– así como también parece superada la idea de bajar los costos como gran objetivo de las reformas. Hoy existe consenso en reconocer la necesidad de asumir que, frente a los cambios profundos por los que atraviesa la sociedad y el modelo capitalista de desarrollo, es indispensable volver a instalar el debate acerca de qué proyecto de país queremos y qué lugar ocupa la educación en ese proyecto. En este debate, la década de los años '90 deja un saldo importante: el crecimiento económico y la modernización productiva han estado asociados a un significativo aumento de la desigualdad y la exclusión social. El logro de la equidad y la cohesión social dependen fundamentalmente de la voluntad política, de la existencia de acuerdos, consensos, pactos o como se los quiera llamar, que pongan dirección y sentido al comportamiento de las variables económicas.

La pregunta crucial que se deriva de este planteo es: ¿cuánto consenso existe en nuestro país acerca de este proyecto de crecimiento con equidad? ¿Hasta dónde existe un acuerdo que trascienda el mero reconocimiento retórico y se traduzca en acciones, estrategias y políticas concretas? Obviamente, la respuesta a estos interrogantes forma parte del debate político general y los métodos para resolverlos son los propios de la democracia. Pero asumimos que orientar las estrategias educativas hacia objetivos vinculados a promover más igualdad y más cohesión forman parte de un proyecto de este tipo. Sin ese proyecto, estos objetivos pierden sentido o quedan sólo como objetivos puramente sectoriales.

# **Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en la Argentina**

**Inés Aguerrondo**

## **Introducción**

En Argentina, la década de los años ‘90 dejó rastros divergentes. Si bien en el conjunto de la sociedad se incrementaron los niveles de desigualdad social, hay también evidencias de que en el área de la educación se avanzó en contra de esta **tendencia<sup>1</sup>**. La consigna “Más y mejor educación para todos”, que fue el eje desde donde se organizó esta política, expresa claramente la idea de que la mejor educación (calidad) debe ser para todos (equidad), y de que estos conceptos deben ser pensados de manera conjunta.

Hoy es claro que ambas ideas se implican y que están indisolublemente relacionadas. Si la función del sistema educativo es distribuir conocimiento, ésta es el arma más efectiva para la equidad. Es conocido que el síndrome de la pobreza tiene un factor determinante que son los ingresos, los cuales están determinados por el empleo, que –a su vez– está determinado por el nivel educativo.

Mejorar la calidad y la equidad de la educación no es ta-

<sup>1</sup> Esto lo demuestra el incremento de las tasas de escolaridad y el mejoramiento de los aspectos materiales de la educación, tales como la construcción de escuelas, el reemplazo de la casi totalidad de las escuelas rancho, la provisión de libros para bibliotecas de aula, bibliotecas escolares y bibliotecas para docentes y la provisión de computadoras, pero también una serie de aspectos intangibles como los nuevos contenidos educativos (CBC), el modelo de la formación docente continua y los acuerdos de capacitación.

rea fácil ya que la raíz de la inequidad está en el propio sistema educativo actual, generado en un momento en que no se consideraba que los pobres fueran ciudadanos. El diseño de un modelo de enseñanza que supone un capital cultural de clase media en los alumnos y en los profesores, y condiciones de vida cotidiana propias de sectores medios, tales como tiempo disponible de los adultos para ayuda, libros en el hogar, espacio y tiempo del niño/joven para dedicar a educarse, están en el origen de la expulsión de los sectores que no cumplen con estas condiciones.

### **La responsabilidad central del Estado**

Como se trata de un problema estructural, no hay manera de avanzar en el camino de una educación de calidad con equidad si el Estado no toma un papel protagónico en este proceso. En tanto garante del bien común tiene que intervenir para garantizar el derecho a la educación, como bien público, con dos tipos de acciones: por un lado, debe compensar diferencias para generar condiciones de “educabilidad”; por el otro, debe timonear cambios profundos en el diseño del modelo de enseñanza y en la organización y la gestión del sistema educativo de forma que se pueda avanzar hacia el mejoramiento de la oferta educativa contemplando las diferencias de los diversos grupos que conforman la sociedad actual, todos los cuales tienen derecho a educación de calidad.

Las estrategias básicas del Estado para la equidad educativa con calidad suponen entonces, en primer término, encarar políticas compensatorias que lleguen realmente de manera prioritaria a los sectores más necesitados. La debilidad operativa del Estado en términos normativos, organizacionales y de planificación estratégica hace que, aunque estén presentes, no siempre el gasto y las acciones compensatorias llegan a quienes deberían ser sus destinatarios.

Pero no menos importante que esta tarea es la otra función del Estado en este tema, consistente en fijar la dirección del cambio y colocar incentivos para que se cumpla. Y esto porque la equidad supone una base mínima igualitaria a la cual todos tienen derecho y para lograr esto se requiere fijar objetivos claros, negociar acuerdos para cumplirlos, y resguardar que se cumplan, montando los mecanismos apropiados para ello.

### **La complejidad de la política pública**

Al pretender conducir cambios hacia la mayor calidad y equidad educativa, es de singular importancia tener en claro las dificultades que esta empresa supone. El sistema educativo es un sistema complejo, con una serie muy diversa de partes interrelacionadas que, por un lado, se implican mutuamente y tienen una serie de características comunes, y, por el otro, presentan costados de autonomía relativa. La complejidad supone también la existencia de diversos niveles de profundidad y de instancias de organización, a la vez que está potenciada por el crecimiento gigantesco del sistema escolar, que se ha transformado en la organización más grande de toda sociedad.

Estos elementos, y el estudio detallado de los procesos de reforma educativa, han llevado a autores como Michael Fullan a decir que “estamos empezando a apreciar mejor todo el conjunto. Lo que en apariencia es simple, luego no lo es tanto..., lo que en apariencia es complejo, después lo es menos. Es la nueva ciencia del caos... porque el proceso del cambio es tan complejo y está tan lleno de incógnitas que todos debemos estar prevenidos y dedicarnos a la investigación y solución de los **problemas.**”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Michael Fullan (1993). *Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa*, Akal Ediciones, Madrid.

Es decir que cambiar la educación no es tarea simple. En función de su dinámica y de su organización, de su tradición y de su historia, este sistema ha adquirido las características específicas que hoy lo conforman. En tanto parte de la realidad social, aun con sus inequidades e imperfecciones, hoy dichos rasgos forman parte constitutiva de la cotidianidad y constituyen un entramado de rutinas e intereses que deben ser trastocados para conseguir los cambios deseados.

### **Las dificultades de la acción**

En estos términos, somos conscientes de que realizar acciones orientadas a mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo es una empresa riesgosa porque se trata de cambiar la dirección de la dinámica de los fenómenos de la educación. Creemos también que este riesgo es menor en el campo de las acciones compensatorias, que tratan de remediar situaciones, que en el de las acciones de cambio sustantivas, que procuran redireccionar el modo de funcionamiento del sistema.

Para tocar el entramado social con éxito, es decir, produciendo los efectos que se buscan, es necesario tener en cuenta los requisitos de viabilidad, que se resumen en tres condiciones básicas: hay que *saber hacer* (viabilidad técnica) o sea, tener en claro cómo conseguir los efectos que se desean; hay que *poder hacer* (viabilidad material) o sea, contar con los **recursos<sup>3</sup>** para poder aplicarlos adecuadamente; y hay que *querer hacer* (viabilidad política) o sea, contar con el aval real de los sectores de la dirección política, con la capacidad para poder negociar (o imponer) frente

<sup>3</sup> Si bien los recursos económicos son importantes, no son los únicos que definen esta viabilidad. Tan importantes como ellos son otros recursos, como la capacidad de organización, o la disponibilidad de tiempo para secuenciar adecuadamente las acciones.

a quienes se vean afectados negativamente, y con la disposición favorable de la comunidad educativa por un lado y de la sociedad en general por el otro.

De todas ellas, creo que en la actualidad la definitoria es la dimensión política, porque ¿queremos realmente enfrentar todo lo que significa orientar acciones hacia la mejor calidad con equidad? Hay que tener en claro que estas acciones, aun cuando sean aceptadas en términos de declaraciones, a la hora de llegar a su implementación generan conflicto. No se trata de propuestas “técnicas”, desprovistas de contenido ideológico; se trata de propuestas que tienden a revertir situaciones históricas que han generado ya sus raíces en el sistema y que, para removerlas, deben producirse, necesariamente, discusiones y tensiones.

Al presentar estas propuestas somos conscientes de estas restricciones, pero estimamos posible enfrentarlas buscando estrategias de conciliación en las que se tienda a un modelo de negociación en que nadie pierda pero en el cual todos concedan, sobre todo los docentes, que son uno de los actores centrales para producir estos cambios. Reconociendo el aporte importante que han hecho a nuestra sociedad, ya que ha sido en ellos en quienes ha recaído en gran parte la responsabilidad de sostener la acción educativa, no se puede tampoco dejar de lado que este modelo de funcionamiento de la educación –en el cual están ellos inmersos y hasta atrapados– está produciendo efectos perversos en la sociedad, que deben ser cambiados. Por esto nos animamos a proponer algunas líneas de acción para avanzar en el proceso de mejorar la calidad de la educación con mayor equidad.

### **Las medidas propuestas**

Descontando la necesidad de medidas directas en relación con la equidad, del tipo de las que se denominan *políticas*

*compensatorias*, nos centraremos en este análisis en tres medidas que nos parecen nodales para que, desde el nivel central del sistema educativo –en el marco de un sistema federal–, se ofrezca el marco orientador para mejorar la calidad y la equidad, en un contexto de unidad del sistema educativo argentino.

Las tres medidas generales que serán analizadas brevemente en los puntos siguientes son:

- Insertar en el sistema educativo mecanismos de control de calidad.
- Asegurar que toda persona que enseña tenga los conocimientos para hacerlo.
- Posibilitar la existencia de equipos docentes en las escuelas secundarias.

La intención es introducir señales claras sobre los ineludibles desafíos que debe enfrentar el Estado para caminar hacia una educación de calidad, con equidad. Por un lado, introducir un fuerte compromiso del Estado (nacional y provincial) en términos de explicitar las exigencias y de hacerse cargo de sostener las consecuencias, para orientar así la calidad educativa. Por el otro, introducir los requisitos que hagan posible que los niveles de la operación de la educación, esto es, las escuelas, cuenten con los elementos necesarios para hacerse cargo de estos compromisos.

## A. Insertar en el sistema educativo mecanismos de control de calidad

El indudable deterioro de la calidad de la educación juega claramente contra la equidad. Desde que se originó, hacia fines del siglo XIX hasta la actualidad, nuestro sistema educativo ha logrado bases fuertes de inclusión a través de un sostenido proceso de expansión hoy prácticamente culminado para el nivel inicial y la enseñanza elemental (primaria, o de 1 a 6 años de EGB). Pero este proceso de expansión ha tenido un rasgo definitorio, y es que ha sido ‘diferenciadora’, es decir, que se ha estructurado sobre la base de circuitos paralelos de distinta calidad, cada uno de ellos correspondiente a diferentes sectores sociales. Urge entonces corregir esta tendencia incluyendo mecanismos para superarla.

Los diferentes circuitos reproducen las características de los sectores a los que se dirigen, o sea, que cuanto más pobre es la población atendida, menos recursos se destinan a las escuelas. Esto llevó a una primera conclusión: que la solución pasaba sólo por incrementar el presupuesto educativo. Superando estos imaginarios, la evidencia ha hecho que hoy se acepte ampliamente que la calidad de los resultados de un sistema educativo no se relaciona de manera unívoca con el costo. El problema es que esos mismos estudios no arrojan certeza sobre cuáles son los principales determinantes, descontando las cuestiones externas a la escuela, hoy llamadas *condiciones de educabilidad*.

Un aporte interesante para esta discusión es la impresionante comparación de las pruebas TIMSS realizada por Ludger Woessmann entre 260.000 estudiantes de 39 países, donde se concluye que “Las amplias diferencias internacionales en los logros de los estudiantes en las pruebas de logro cognitivo no se pueden explicar por las diferencias en los recursos de las escuelas sino que son causadas principalmente por

las diferencias en las instituciones de los sistemas educativos... los efectos positivos en el logro de los alumnos surgen de los exámenes centralizados y de los mecanismos de control, de la autonomía de las escuelas en el personal y en los procesos de decisión, de la influencia de los docentes individuales en los métodos de enseñanza, de los límites de la influencia de los sindicatos docentes en el ámbito del currículo, del escrutinio de los logros de los alumnos y de la competencia de las escuelas privadas" (Wossmann, 2001).

Frente al avance de las ideas descentralizadoras que ponen la responsabilidad en la institución escolar, este aporte nos devuelve la importancia de la gestión macro. Como está apareciendo en muchos estudios sobre este tema, es central no oponer la gestión micro a la gestión macro, sino encontrar los mecanismos y procedimientos que permiten que ambas se retroalimenten. Proponemos, por lo tanto, la creación de mecanismos de control de calidad como parte de la función del Ministerio Nacional que debe velar por los intereses del bien común y garantizar que todos los habitantes de la Argentina tengan acceso a una educación de calidad, independientemente del lugar del territorio en que cada uno de ellos resida.

Un rasgo común de muchos ministerios de los países del norte se centra en un área denominada de Exámenes Nacionales, encargada de elaborar exámenes que se aplican a todos los alumnos del sistema al finalizar los distintos tramos de la enseñanza. Hay tres instancias que son fundamentales: al terminar el período de obligatoriedad escolar, habitualmente después de 10 años de escolaridad; al terminar la enseñanza secundaria; y al terminar la formación docente.

Estos exámenes cumplen un doble papel: por un lado, sirven de control de calidad para las distintas instancias del sistema –para controlar la calidad de las escuelas específicas, o de las regiones concretas, o de los alumnos individualmente– a manera de diagnóstico que permite acciones de asisten-

*Medidas propuestas:*

**IMPLANTAR DE MANERA PROGRESIVA EXÁMENES NACIONALES**

- AL FINALIZAR LA OBLIGATORIEDAD ESCOLAR,
- AL FINAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA (POLIMODAL) CONTRA EL CUAL CERTIFICAR EL NIVEL, Y
- AL FINAL DE LA FORMACIÓN DOCENTE.

**PONER EN FUNCIONAMIENTO EL SISTEMA PARA LA VALIDEZ NACIONAL DE LOS CERTIFICADOS Y TÍTULOS**

cia o correctivas; por otro lado, sirven para certificar un nivel de conocimientos mínimos al cual todos los alumnos tienen que llegar para lograr un certificado determinado.

Funcionan por ello como buenos sensores y controladores de la calidad y la equidad. Sensores y controladores de la calidad, porque es claro cuál es el nivel al que los alumnos, las escuelas o las regiones llegan; de la equidad porque como hacen posible comparar y cuantificar permiten también que se desarrollen actividades correctivas, de asistencia, etcétera, para que todos los alumnos del país tengan acceso a educación de la misma calidad. Estos exámenes funcionan dentro de un espacio normativo de certificación de títulos donde se explicitan las condiciones de contenidos, procedimientos, etcétera, para el reconocimiento nacional e internacional de los **estudios<sup>4</sup>**.

<sup>4</sup> Es cada vez más fuerte la presión internacional por contar con estas herramientas. Como ejemplo citamos el acuerdo reciente de los ministros de Educación de la Unión Europea sobre la estructura y contenidos de las carreras uni-

Este tipo de medidas resulta difícil de introducir en nuestros sistemas educativos ya que requieren la existencia de un Estado fuerte que no titubee ni con respecto a cuales son los exámenes, ni con respecto a los problemas que generan necesariamente las escuelas, alumnos o regiones que no alcanzan a cumplir con los estándares mínimos establecidos como condición para la obtención del certificado.

Debido a esta situación proponemos iniciar de manera paulatina la inclusión de estas medidas en nuestro sistema educativo, comenzando por la organización progresiva del examen de secundario y, paralelamente, con la implantación del sistema de validez nacional de los certificados que se emiten. Para completar el conjunto de medidas de control de calidad se deberían organizar también exámenes nacionales al final de la EGB, para certificar el final de la educación obligatoria, y al final de la formación docente (realizada en terciarios o universidades) para dar el certificado que permita iniciar la carrera laboral docente, temas que no desarrollaremos en este escrito.

## **1. INTRODUCIR PROGRESIVAMENTE UN EXAMEN PARA LA CERTIFICACIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO**

### **El problema**

Los sistemas educativos enfrentan en la actualidad el desafío de mejorar su calidad. Los estudios y análisis realizados muestran que si bien no es tarea fácil, un primer piso puede establecerse a partir de mecanismos institucionales que resguarden logros mínimos para los alumnos. De ahí la necesidad de fortalecer el sistema educativo nacional fijando pará-

---

versitarias que dan como plazo el año 2010 para que todas las universidades europeas cumplan con esta normativa.

metros que expresen metas concretas de resultados deseables, fomentando la responsabilidad del sistema sobre la educación que imparte y acompañando a quienes así lo necesiten.

Un hecho positivo, en nuestro caso, es que contamos con antecedentes en esta línea de acción, ya que en la década de los años '90 se realizaron en el país las primeras acciones de evaluación que fueron creciendo hasta llegar a lo que se llamó "operativos censales" de fin de secundario. En el marco de estas acciones, en el año 2000 se dictó una Resolución Ministerial que establece la obligatoriedad de la evaluación de fin del Polimodal que, aunque nunca se cumplió<sup>5</sup>, ofrece el marco normativo para esta estrategia.

### **La propuesta: medidas a tomar en el corto plazo**

Se propone la implementación *progresiva* de una evaluación nacional obligatoria para la certificación del nivel Polimodal, realizada a partir de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad, en el marco de la actual DINIECE (Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa), reorientando el actual objetivo diagnóstico hacia un examen que, en el mediano plazo, certifique el nivel.

Experiencias internacionales, como el caso de algunos países centroamericanos –Costa Rica, República Dominicana– muestran que instalar estos mecanismos con una estrategia de shock acarrea consecuencias negativas para un porcentaje demasiado mayoritario del alumnado. En función de ello se propone la implementación de esta evaluación en tres etapas, que incluyen controles progresivos, antes de que sus resultados tengan efecto sobre la certificación del nivel.

<sup>5</sup> Aun los operativos llamados censales no incluyeron a los alumnos de los secundarios de las universidades que no se avinieron a ello, los de educación a distancia y de adultos, y los de escuelas con matrícula menor a 10 alumnos en el último año del secundario.

Esta progresión permite también resolver algunos problemas que se han venido produciendo en los ONE, tales como incluir en los operativos a la totalidad de los alumnos que finalizan el nivel independientemente del régimen al que asisten; mejorar paulatinamente la implementación del operativo; generar información sobre resultados para poder trabajar sobre los factores que inciden en ellos; y fortalecer la cultura de la evaluación dentro del sistema educativo.

La implementación progresiva abarca un período de cinco años durante el cual se establecen tres etapas. Las dos primeras tienen intención propedéutica, por lo que durante su transcurso el resultado de la evaluación no tendrá efectos sobre la certificación del nivel.

### **Las etapas de la implementación**

La implementación completa de esta estrategia comprende cinco años, divididos en tres etapas, tal como sigue:

*Primera etapa:* aplicación obligatoria para todos los alumnos de tercer año del Polimodal, o sea, al final del secundario. Por ser obligatorio dar esta prueba, la **asistencia** a la evaluación deberá figurar en el certificado de nivel. No se tiene en cuenta para la certificación el puntaje obtenido (Año 1-2).

*Segunda etapa:* es obligatorio rendir la prueba; además, en el certificado de aprobación del nivel figurará la **nota** del examen, aunque aún no tendrá efectos directos en la certificación del nivel (Año 3-4).

*Tercera etapa:* Se incluye la nota del examen en el certificado y ésta **determina la acreditación del nivel**. Los alumnos que no acrediten recibirán un comprobante de Polimodal o secundaria cursada. Pueden presentarse a rendir el examen

de acreditación en años posteriores, todas las veces que lo deseen (Año 5).

### *Aspectos operativos<sup>6</sup>*

Si bien se cuenta con la experiencia de los operativos nacionales de evaluación, esta propuesta implica una serie de aspectos operativos a tener en cuenta, entre los cuales sobresalen:

- El timing de las acciones: por ejemplo, cuándo se empieza y cuándo se termina, cuánto tiempo se tarda en corregir todos los exámenes y devolverlos a las escuelas para que la nota pueda figurar en el certificado de estudios (o se sepa si hay que emitirlo o no).
- Cómo hacer efectiva la obligatoriedad: cómo se hace para que puedan rendir los alumnos de las escuelas rurales (con menos de 10 alumnos por división), cómo para que lo hagan los de educación a distancia o los de los secundarios de las universidades nacionales o privadas.
- Cómo se garantiza la transparencia en el procedimiento: esto tiene que ver con quiénes serán los aplicadores, quiénes corregirán las pruebas, qué se hace en el caso de copia detectada<sup>7</sup>.
- Cuál será el contenido de la prueba: la experiencia internacional muestra dos modelos, uno en el cual se toma una prueba de conocimientos básicos generales igual para todos los alumnos; y otro en el que se pueden rendir exámenes de diferentes asignaturas según los intereses de los alumnos o la intención de orientarse a carreras superiores.

<sup>6</sup> Los aspectos operativos de esta propuesta están desarrollados en el documento *Evaluación para fin del Polimodal*, elaborado por Constanza Ortiz, Rosana Sanpedro y Victoria Engels, con la coordinación de Inés Aguerrondo, en el marco del Área Educación de la Fundación Grupo Unidos del Sud.

<sup>7</sup> Estos casos se han dado en los operativos anteriores, así como escuelas que 'seleccionan' a los alumnos que van a dar la prueba para no arriesgar malos resultados.

*Los exámenes nacionales como herramienta para mejorar la calidad y la equidad*

Desde la mirada de la responsabilidad del Estado por una política pública de calidad, una herramienta de este tipo ofrece elementos de acción que van más allá de los efectos de certificación de los alumnos. El Ministerio de Educación Nacional, como entidad que centraliza la corrección de las pruebas y la sistematización de la información:

- Puede organizar la devolución por escuela. De esta manera la institución contará con información detallada sobre el proceso de evaluación de sus alumnos que permita la toma de decisiones y el diseño de líneas de mejora.
- Puede asesorar a las provincias para el armado de redes de trabajo entre IFD y escuelas, pero serán las provincias las que intervendrán directamente en el diseño de estas redes, decidiendo cuáles serán los Institutos que actuarán como asesores de las escuelas.
- Puede desarrollar algunas articulaciones con las universidades y sus diversos sistemas de ingreso, becas, admisión, etcétera; de manera que el sistema realmente se responsabilice de la educación que imparte.

Estas acciones pueden generar un espacio de trabajo en red entre las unidades escolares y las instituciones de formación docente. Un gran avance sería generar espacios de encuentro entre escuelas y los IFD, utilizando diferentes criterios como cercanía, dificultades similares, etcétera. Estos encuentros posibilitan la acción en dos sentidos: por un lado pueden establecer una relación diferente entre los institutos y las escuelas y por otro, generar líneas de acción y conocimiento entre equipos docentes y su quehacer profesional, a partir de la información recabada.

Las instituciones escolares tendrán como función esen-

cial el uso y aprovechamiento de la información obtenida en los exámenes para la mejora del trabajo con sus alumnos, para lo cual trabajará conjuntamente con los IFD y/o universidades. Para esto se podrán formar equipos interdisciplinarios entre los IFD y las escuelas para diseñar planes de trabajo específicos sobre la base de los resultados obtenidos. Con la información por escuela sobre sus obstáculos, deficiencias y fortalezas, los IFD-universidades podrán a su vez diseñar un plan de capacitación como un nodo de la red, a los efectos de asesorar y acompañar a los docentes en el trabajo con los alumnos y, también, para aprovechar los espacios de investigación-acción dentro de los Institutos y las escuelas.

## **2. PONER EN FUNCIONAMIENTO EL SISTEMA DE VALIDEZ NACIONAL DE LOS CERTIFICADOS Y TÍTULOS**

### **El problema**

Dadas las actuales circunstancias, parece también importante introducir no sólo mecanismos de mejoramiento de la calidad y la equidad, sino también algún mecanismo para garantizar la unidad del sistema educativo. Aunque la falta de unidad del sistema educativo es un dato anterior a los '90<sup>8</sup>, en el actual contexto se suma a ello la despareja implementación de la Ley

<sup>8</sup> Hay fuerte evidencia empírica para sostener esto. En primer lugar, los parámetros básicos educativos como las tasas de matriculación, la repetición, y la deserción muestran fuertes diferencias provinciales mucho antes de los 90. Además, estudios realizados en la década de los años '80 sobre los planes de estudio vigentes en primaria y secundaria evidencian la profusión de programas y la dispersión de planes a lo largo de todo el país. Esto es muy antiguo teniendo en cuenta, por ejemplo, que este tipo de realidades habían hecho decir a Gustavo Cirigliano, ya en los años '60, que "el sistema educativo argentino no es sistema, no es educativo y no es argentino".

Federal de Educación, la cual introduce cambios muy profundos, entre ellos una nueva estructura de niveles y ciclos que no todas las provincias han terminado de llevar a la práctica.

Según información del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) al 2003 ni la Ciudad de Buenos Aires ni la provincia de Neuquén han adoptado la implementación de la nueva estructura, y tampoco han cumplido con los acuerdos de contenidos básicos comunes que la LFE establece. Las restantes provincias sí lo han hecho aunque existen casos (Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Río Negro y Santiago del Estero) cuyo avance es muy **parcial**<sup>9</sup>.

En la actualidad, la adecuación de las normativas provinciales a lo establecido por la Ley Federal de Educación ha sido prorrogada sin **límite**<sup>10</sup>, con lo que se corre el riesgo de la permanencia de dos sistemas educativos coexistiendo en el territorio de un solo país indefinidamente. Por ello se propone definir un plazo realista –pero acorde con la necesidad de consolidar la existencia de un Sistema de Educación Nacional– para aplicar tanto la nueva estructura como los Acuerdos del CFCyE.

La herramienta privilegiada de que dispone el Estado nacional para esto se la da la misma Ley Federal de Educación, que coloca en la órbita del Ministerio Nacional la responsabilidad de certificar la validez de los certificados y títulos que se emitan en todo el país. Debido a que este tema no ha estado nunca dentro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones, en la actualidad existe un completo desorden que facilita tanto la emisión de certificados falsos como el escaso control real de la calidad de la oferta educativa por parte de las autoridades.

<sup>9</sup> Para mayor información sobre el avance de la implementación de la LFE ver al final de este punto el cuadro informativo.

<sup>10</sup> Decreto Nro. 353/02.

Existe desde hace tiempo en la estructura ministerial el *Grupo de Trabajo de Convalidaciones y Legalizaciones del Ministerio de Educación*, cuya función ha sido variada, interviniendo actualmente en una serie de **trámites<sup>11</sup>**, a pesar de lo cual el desorden en este tema es muy grande. Las principales desprolijidades son las siguientes:

*1. Servicios educativos no transferidos: emisión de certificados y validez nacional (problema en el orden nacional)*

A pesar de que la Ley de Transferencia estableció el traspaso de todos los servicios educativos a las provincias, restan todavía 90 establecimientos educativos en la jurisdicción nacional, dependientes del Ministerio de Defensa, del Interior, de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social, y otros organismos nacionales; de Universidades nacionales y privadas; y existe además un grupo cercano a las 30 escuelas de las cuales no se conoce dependencia.

Aunque ninguna de estas escuelas tiene supervisión del Ministerio de Educación nacional, en todos estos casos es ese ministerio el que certifica y da validez a la emisión de los títulos que se otorgan.

*2. Academias privadas. Necesidad de control de calidad (problema en el orden nacional)*

Si bien no se ha realizado una indagatoria en profundidad, estas ofertas se amparan en normativa ya muy antigua, no congruente con las nuevas propuestas. No sólo certifican cursos, sino que están habilitadas para dar certificados de nivel secundario completo.

<sup>11</sup> Estos trámites son tan diversos e importantes como: consultas de provincias y/u organismos sobre estos temas; convalidaciones de estudios de nivel medio realizados en el exterior; equivalencias de nivel medio del sistema a distancia de las FFAAy de Seguridad; acreditaciones de nivel medio y terciario no universitaria; reválida de carreras como enfermería y otras.

Merece un párrafo aparte el desarrollo actual de las ofertas de educación a distancia. Sin desconocer la existencia de emprendimientos serios, entre ellas no están ausentes sin embargo ofertas de dudosa calidad que sólo pueden sostenerse en el mercado amparadas por la inexistencia de controles específicos por parte del Estado.

*3. Procedimiento actual de emisión de títulos.*

*Sus falencias (problema en el orden provincial)*

No se cumplen los procedimientos necesarios para recibir la validez nacional que fueran acordados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación y establecidos por normativa del Ministerio de Educación. Esto ocurre porque el Ministerio de Educación nacional no ha dado consignas claras a las provincias sobre estos temas. Como consecuencia, éstas se siguen rigiendo por sus propios procedimientos, ya obsoletos. Una consulta a los organismos provinciales pertinentes sobre este tema permitió determinar que existen procedimientos tipo en las provincias para emitir, certificar y legalizar. Los responsables de estos trámites señalan como falencias la falta de mecanismos de control; la normativa obsoleta y las pautas contradictorias emanadas del Ministerio de Educación; la existencia de baches legales; en la mayoría de las provincias no existen recaudos respecto de la tinta y el papel ni otros elementos de seguridad; ante la sospecha de falsedad de un título, no se cuenta con mecanismos legales para comprobarlo.

De manera similar, las necesidades detectadas fueron las siguientes: la necesidad de procedimientos que garanticen seguridad y uniformidad, la de Informatizar y establecer sistemas de control; tener un soporte único para la configuración de diplomas; la necesidad de un registro; una base de datos centralizada para cruzar información con

interconexión a nivel nacional; un Manual de Procedimiento único, la clara designación de la dependencia con respecto al sistema administrativo.

Todo esto parecería configurar una excelente oportunidad para instalar nuevos procedimientos de emisión de certificados. La coyuntura de que las provincias estén adecuando su estructura educativa a lo establecido por la Ley Federal de Educación trae aparejada la necesidad de emitir nuevos certificados y títulos, ocasión adecuada para cumplir con el mandato de la Ley en relación con el nuevo papel del nivel nacional, y de organizar los nuevos procedimientos.

### **La propuesta: medidas a tomar en el corto plazo**

Se propone la elaboración, desarrollo y aplicación de un sistema de validez nacional de los certificados y **títulos<sup>12</sup>**

Corresponde al Ministerio Nacional organizar el sistema de resguardo de la validez nacional de certificados y títulos dado que La Ley Federal de Educación modifica la situación histórica de laissez-faire –anteriormente, la ley 18.889 establecía que cualquier plan de estudios sancionado por una provincia debía ser automáticamente reconocido por las otras– por un mecanismo en el cual los nuevos contenidos se acuerdan entre todas las provincias en el CFCyE, y el Ministerio Nacional resguarda estos acuerdos a través de su competencia para declarar la validez de los estudios.

Un sistema nacional de validez de certificados y títulos abarca todos los certificados y títulos que se emiten en un país, esto es: a) los referidos a la educación general o básica

<sup>12</sup> En este punto se ha tomado como base el documento *Validez Nacional de Estudios y Certificaciones*, elaborado por Inés Aguerrondo, Susana Xifra y Laura Delamer en mayo de 2000 a pedido del Ministerio de Educación de la Nación.

(certificando el final de la educación obligatoria y el final de la escuela secundaria de todas las ramas); b) los que tienen que ver con la formación docente para todos los niveles; c) la certificación de la formación de competencias laborales; y d) todos los estudios **universitarios**<sup>13</sup>.

En los países en que existen<sup>14</sup>, estos sistemas cumplen con tres funciones básicas: a) garantizar la validez nacional de los títulos y certificaciones emitidos en el país; b) convallisar los estudios y certificaciones obtenidas fuera del país (por nativos y extranjeros); y c) realizar acuerdos internacionales de validez de estudios (en nuestro caso con Mercosur, Unión Europea, etcétera,) para que los estudios realizados en el país sean reconocidos en el exterior.<sup>15</sup>

Como punto de partida, se tienen en cuenta las siguientes premisas:

- En primer lugar, creemos que el problema de la validez

<sup>13</sup> Parte de lo que se debe hacer para poner en funcionamiento este sistema en el ámbito de los estudios universitarios lo lleva a cabo en la actualidad la CONEAU.

<sup>14</sup> El fuerte movimiento hacia la descentralización de la educación existente en los países centrales ha generado, en paralelo, claras instancias nacionales cuyo objetivo es generar los controles necesarios para resguardar tanto la calidad de la oferta educativa como su homogeneidad. Los ejemplos más notorios son los siguientes:

*Unión Europea*: Red de centros nacionales de información sobre el reconocimiento académico, llamada NARIC (National Academic Recognition Information Centers), que aplican estándares y procedimientos comunes.

*Gran Bretaña*: Autoridad de Calificaciones y Currículum (Qualifications and Curriculum Authority), 1997, cuerpo regulador de exámenes públicos y calificación con fondos públicos, dirige el diseño y desarrollo de un Sistema Nacional de Calificación.

*Australia*: Agencia Federal de Calificaciones (Qualification Federal Agency), 1992, que estableció un Marco Nacional de Calificaciones y Títulos, obligatorio para todas las instituciones educativas.

<sup>15</sup> Se destaca particularmente este último, dado que existe un movimiento creciente por parte de los países del norte de denunciar los convenios preexistentes y atar los nuevos a la existencia de exámenes nacionales que garanticen la equivalencia de los estudios.

nacional es un espacio de responsabilidad concurrente entre la Nación y las provincias.

- En segundo lugar, nos parece que esta concurrencia no inhibe la existencia de un espacio autónomo, tanto por parte de las provincias como por parte de la jurisdicción nacional.
- En tercer lugar, sabemos que existen avances sobre cada uno de los circuitos de control de calidad que se proponen (tanto en normativa cuanto en procedimientos) que, si se tiene la voluntad política para avanzar, se pueden tomar como punto de partida para la implementación de esta estrategia.

#### *Los cinco circuitos de resguardo de la calidad*

La experiencia internacional muestra que implementar este tipo de estrategias es costoso políticamente y complicado operativamente. Es por esto que se presentan por separado las distintas dimensiones del problema, en la forma de cinco circuitos que es necesario montar de manera interrelacionada pero que pueden avanzar con independencia relativa. Estos son:

- *Acordar el Marco Nacional de Títulos y Certificaciones*: Con esta normativa se garantiza que el título que se expide existe en la normativa nacional. Es urgente avanzar en la existencia formal de un Marco Nacional de Certificaciones. También se debe avanzar en la organización del procedimiento por el cual se controla que cada título emitido está dentro del marco existente. Esto se resuelve de manera automática avanzando en el quinto circuito, el de seguridad documental.
- *Organizar el Registro de Estructuras Curriculares Específicas*: Con este Registro se garantiza que la oferta educativa respeta los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación. Si bien hoy se aplica un proto-circuito para

‘aprobar’ nacionalmente las estructuras curriculares, aplicar los acuerdos y la normativa referida a este circuito significa controlar, por ejemplo, la cantidad de horas de clase anuales y los días efectivos del ciclo lectivo (hay un mínimo de horas anuales de clase pactadas en las estructuras curriculares básicas), impedir que se tomen medidas para ‘flexibilizar’ la promoción (como en el caso de provincias que dan por aprobados ciclos lectivos automáticamente), etcétera.

- *Organizar el Registro Nacional de Establecimientos Educativos:* Este Registro tiene como función garantizar que la institución que emite el título está habilitada para hacerlo. Desde el punto de vista del derecho administrativo, una institución educativa que no pertenece al régimen de la Ley 24.195 (como son las escuelas primarias o las secundarias) no tiene capacidad administrativa de emitir certificados relativos a la nueva estructura. El registro se puede apoyar en la base de datos del CUE, existente en la Red Federal de Información Educativa.
- *Interrelacionar el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad con la validez de los certificados:* Es necesario, a los efectos de garantizar que sólo reciba un título quien haya cumplido con los requerimientos adecuados, para garantizar que la persona que recibe el título tiene las competencias y conocimientos que corresponden, y que la institución tiene asimismo la calidad que corresponde. Esto estará funcionando cuando se cumpla la tercera etapa de la propuesta de un examen de fin de secundario exigible para la certificación del nivel.
- *Desarrollar herramientas de Seguridad Documental:* Es imprescindible para garantizar que no se adulteren o falsifiquen los documentos. Para ello es indispensable diseñar y poner en marcha el sistema de seguridad documental y consulta para todo el país, así como establecer un

plan de modificación paulatina de los procedimientos actuales de emisión y certificación de títulos a nivel de todo el territorio nacional. Se debe trabajar para ello con las provincias en la reestructuración del área provincial de Certificaciones, tanto en su organización, en los perfiles y equipamiento, como en la modificación de los procedimientos tradicionales utilizados.

*Estrategia para llevar adelante estos compromisos*

El avanzado deterioro en el control de calidad de títulos y certificados, la alta confusión y procedimientos heterogéneos según las provincias, las desprolijidades administrativas por visiones parciales del problema y la escasa aplicación de las regulaciones vigentes, sobre todo en el caso de la educación a distancia y academias, requieren que el Estado nacional ocupe el espacio que le asigna la Ley 24.195 en orden a garantizar el control de calidad del sistema educativo a través del otorgamiento de la validez nacional.

La organización de las regulaciones sobre validez nacional deben aplicarse paulatinamente ya que modifican usos y costumbres largamente establecidos en la rutina administrativa, a la vez que tocan aspectos sensibles de la educación porque involucran directamente, no sólo a las provincias y las escuelas, sino que sus efectos se manifiestan de manera directa en los egresados. Es por esto que se propone que la estrategia sea paulatina y de bajo perfil.

En términos concretos, se trata de proponer decisiones inmediatas de ordenamiento de la situación actual, conjuntamente con el inicio de acciones que permitan conformar un sistema de control de calidad a largo plazo. Se puede iniciar las tareas poniendo en marcha prioritariamente actividades relacionadas con el tema de la seguridad documental, debido a la alta sensibilidad pública que este tema supone. A partir de este cometido será posible llevar a la práctica los diferen-

tes circuitos propuestos, todos ellos organizados en torno a dar ‘seguridad’ (control de calidad) a los títulos.

En forma simultánea, se considera necesario ordenar aspectos urgentes como:

- El tema de las academias: revisarlas y requerir que se adecuen a la nueva normativa y a la evaluación.
- Es urgente ordenar la dependencia de los establecimientos, sobre todo de los que dependen de la jurisdicción nacional.
- En el marco de la reforma del Estado, ordenar el hecho de que Ministerios Nacionales (como Defensa o Interior) tengan ofertas educativas de nivel inicial y de EGB. En todo caso, correspondería que se concentraran en Polimodal, con TTP especiales según los intereses.

**Anexo - Estado de implementación  
de la estructura vigente según Ley 24.195**  
**Implementación de la LFE. Año 2003**

Provincias	Inicial	EGB1	EGB2	EGB3	Polimodal	Observaciones
		1º 2º 3º	4º 5º 6º	7º 8º 9º	1º 2º 3º	
Cap. Fed.						No aplica la LFE.
Bs. As.						
Catamarca						Polimodal: este año primera promoción.
Chaco						Polimodal: implementación parcial en algunas escuelas y en otras masiva, egresando este año la 1ª promoción en estas últimas.
Chubut						
Córdoba						
Corrientes						
Entre Ríos						Este año comienza Polimodal en alrededor de 200 escuelas secundarias, las agrotécnicas el año pasado 1ª promoción y este año, el 2º grupo de agrotécnicas 1ª promoción.
Formosa						Polimodal: este año primera promoción.
Jujuy						Polimodal: a escala gradual desde 2001. Para el 2002 se implementa a escala masiva.
La Pampa						
La Rioja						Implementación 1º año del polimodal prevista para el 2002.
Mendoza						Estructura de EGB en la jurisdicción: EGB1: 3 años, EGB2: 4 años, EGB3: 2 años.
Misiones						2003 egresa 1ª promoción Polimodal.
Neuquén						Suspensión de la Ley Federal de Educación por Decreto 1712/00.
Río Negro						EGB3: sólo experiencia piloto en zona andina.
Salta						Polimodal: desde el año 2000 implementación en el 93% de las escuelas (menos técnicas desde 2001, egresan 2003).
San Juan						2001 egresó la primera promoción de polimodal en 12 escuelas.
San Luis						Este año egresan las primeras promociones de polimodal en algunas escuelas.
Santa Cruz						2003 egresan.
Santa Fe						2003 egresan.
Sgo.del Estero						EGB3: aplicación en 60% de escuelas. Polimodal: 1 y 2 70%; 3º año 10%.
T. del Fuego						
Tucumán						En el 2003 egresan de Polimodal los alumnos de gestión privada y pública, ésta masivamente en 2º año.

(Fuente: Doc. Evaluación para fin del polimodal,  
Fundación Gus, 2003)



aplicación completa



parcial



s/aplicación

## B. Asegurar que toda persona que enseña tenga los conocimientos para hacerlo

Una enseñanza de calidad supone algunos prerrequisitos, uno de los cuales es que quienes están encargados de esta tarea tengan un manejo disciplinar adecuado que les permita orientar el proceso de adquisición de conocimientos de los alumnos. Quizás porque son cifras que no circulan demasiado, en la actualidad no existe una conciencia real de la catastrófica situación en que se encuentra nuestra educación en este aspecto, sobre todo en el tramo de la escuela secundaria, en el cual el 50% de quienes enseñan no tienen título de nivel superior (no son profesores de secundaria ni profesionales universitarios).

Este serio problema de la educación argentina es consecuencia de que no estamos formando a los profesores que necesitamos ni en relación con la calidad de su formación ni en relación con la cantidad. Esto es tan desconocido que ni siquiera existe preocupación por alentar a quienes enseñan sin tener título a que lo obtengan en un plazo aceptable. Para avanzar en la resolución de estos temas, proponemos lo siguiente:

### *Medidas propuestas:*

- ASEGURAR LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA DE LOS PROFESORES PARA TODOS LOS NIVELES.
- ASEGURAR QUE SE FORME LA CANTIDAD DE PROFESORES NECESARIOS PARA QUE TODOS LOS ALUMNOS TENGAN PROFESORES ADECUADAMENTE FORMADOS.
- DIFERENCIAR CLARAMENTE ENTRE QUIENES ENSEÑAN SIN TENER EL TÍTULO ADECUADO, Y QUIENES SÍ LO TIENEN.

## **1. MEJORAR LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN DOCENTE**

### **El problema**

La FD en Argentina se realiza fundamentalmente en instituciones de nivel superior no universitario (terciarios) ya que las universidades participan en un porcentaje que no llega al 5%. Originalmente formados en las escuelas normales (maestros) e institutos de secundaria (profesores), el modelo institucional no es del nivel superior sino del nivel secundario. Son conocidas sus principales características: se cursa por año, no por trayecto; se exige presencialidad diaria; los profesores son por hora; hay 'bedeles'; no se realiza investigación; no se atiende la formación profesional más allá del título inicial. Pero el problema fundamental de la formación docente en la actualidad está en su calidad, cuestión ampliamente reconocida por todos los actores involucrados, que van desde los alumnos a los profesores y directivos de estas instituciones.

Una de las razones que explican esto es el número exorbitante de instituciones de formación docente operando en la Argentina, que llega a más de 1300. Para dar una idea de lo que esto significa, recordemos que Francia tiene 30, Chile 34, México 75. En Argentina esto es consecuencia del crecimiento no planificado del sistema educativo, que siguió una pauta de cobertura territorial, primero de la escuela primaria, luego, a partir de los años '60, de la escuela secundaria, y posteriormente, a partir de los años '70, del nivel terciario. Toda localidad que había logrado tener un secundario, y cuyos egresados debían trasladarse si querían seguir estudiando, se sintió con derecho (y presionaron los intendentes, las fuerzas vivas, los legisladores) a tener su terciario ("para que la juventud no emigre"). Así aparecieron terciarios, que en su gran mayoría son Institutos de Formación Docente, sin

ningún control, en localidades sin las mínimas posibilidades de contar con los profesores **adecuados<sup>16</sup>**, con una biblioteca básica, o con laboratorios, elementos estos que garantizan que esa oferta fuera realmente de nivel superior.

Frente a esta situación hoy ya congénita, ¿cómo mejorar la calidad? Creemos que hay que hacer lo que están haciendo la mayoría de los países del mundo frente a este problema: establecer fuertes controles de calidad en la formación docente, en relación con el modelo institucional, con los contenidos, y con los aprendizajes de los alumnos, futuros profesores.

Un avance en este sentido es que Argentina inició un proceso de acreditación de (la calidad de) las instituciones de formación docente. En vistas de la necesidad de garantizar la unidad del sistema educativo, así como la calidad y la equidad, el Consejo Federal de Cultura y educación acordó el mecanismo de esta acreditación, en virtud de lo cual se inició el proceso en la mayor parte de las provincias argentinas a partir de 1996. No se puede desconocer que cada una de ellas llevó a cabo este proceso de manera particular, algunas utilizando la coyuntura para mejorar la situación de la formación docente, otras realizando solamente acciones formales a través de las cuales todas las instituciones acreditaban a la vez, y otras finalmente desconocieron estos acuerdos. El tiempo pareció que iba a darles la razón ya que el proceso fue detenido por el Ministerio Nacional en el año 2000 con el pretexto de que los profesorados podían mejorar sin intromisión externa<sup>17</sup>. Los intentos de que esta posición se impusiera se

<sup>16</sup> Un dato ilustrativo de esta situación es que, según el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos realizado en 1994, un 13% de los profesores que enseñan en los profesorados tiene como máximo título el del nivel secundario.

<sup>17</sup> Esta no es la situación de lo que ocurre en el resto del mundo. En todas las instituciones de nivel superior, sean universidades o terciarios, se avanza en una estrategia de evaluación combinada interna y externa. Muchos países han avanzado imponiendo este modelo para las escuelas secundarias y hasta las primarias (Canadá).

vieron frustrados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, y el funcionamiento del sistema de acreditación no se pudo suprimir por presión de las provincias que habían avanzado. Sin embargo, sí se logró suprimir los aspectos que imponían presión para **mejorar<sup>18</sup>**.

En términos simples, el procedimiento significa que, a través del mecanismo de la validez nacional de los títulos que se emiten, el Ministerio Nacional pueda tener el control de calidad de las instituciones formadoras, obligando a todas las provincias a cumplir con los acuerdos que logren para la mejor calidad. Para ello, las provincias deben nombrar sus Comisiones de Evaluación, cuyo dictamen –bajo ciertas condiciones– es utilizado por el Ministerio Nacional para otorgar validez nacional a los títulos que emite una institución determinada.

### **Las propuestas: medidas a tomar en el corto plazo**

Un primer paso para asegurar la calidad de la formación inicial y continua de los profesores para todos los niveles es, entonces, volver sobre lo acordado y sostener una estrategia que coloque nuevamente este tema en el centro de la atención. Algunas sugerencias para esto son:

1. *Volver al sistema de que la comunidad académica controle a los postulantes a evaluadores.*

Para que la estrategia de acreditación funcione adecuadamente es imprescindible que quien evalúa un instituto de formación de profesores de Matemática sea un miembro conspicuo de la comunidad científica matemática, y así por demás en todos los casos. Por lo tanto, es imprescindible

<sup>18</sup> No es este el espacio para una descripción detallada. Fundamentalmente los cambios ablandaban tanto los antecedentes académicos de los miembros de las Comisiones Evaluadoras, como los requisitos para la obtención de la Validez Nacional de los certificados.

dible volver al sistema de que sean los miembros más reconocidos de la comunidad científica correspondiente quienes determinen si los evaluadores tienen los antecedentes adecuados para serlo.

2. *Explicitar los criterios de evaluación y sus indicadores (Estándares de Chile).*

Los países que tienen experiencia en estos temas han reconocido la importancia de generar criterios comunes para aplicar en todos los casos. En la gran mayoría de ellos se han redactado estándares relativos a una serie de dimensiones, que son aplicados en las evaluaciones.

3. *Trabajar con los evaluadores para que exista un criterio común acerca de cómo aplicar los estándares.*

También de acuerdo con la experiencia internacional, no basta contar con los criterios explicitados, tal como ocurre en el caso de los estándares, sino que hace falta trabajar con los evaluadores para desarrollar una cultura común que permita una relativa coincidencia en las apreciaciones de todos ellos.

4. *Traer jurados internacionales.*

Sería de suma importancia aprovechar la experiencia internacional e invitar a académicos que participan en estos procedimientos para que colaboren con los equipos locales. Además de la transferencia de experiencia que esto implica, una estrategia de este tipo facilita la aplicación de criterios más objetivos toda vez que quien los aplica puede con más facilidad manejar una mirada externa sin los compromisos de quienes pertenecen a la comunidad local.

5. *Armar un plan de ayuda y asistencia a los IFD que quieren mejorar.*

Estas medidas deben ser acompañadas por un plan nacional de mejoramiento y asistencia a las instituciones formadoras

que quieran mejorar su oferta. El mecanismo que conocemos es el de concurso de proyectos, tal como fue realizado en nuestro país por el FOMEC para el caso de las universidades, o por el Programa para el Mejoramiento de la Formación de Profesores, del ministerio chileno, que financió 17 proyectos de mejoramiento elegidos de entre las 34 universidades que forman profesores.<sup>19</sup> Para el caso que estamos comentando, esta propuesta debe referirse no solamente al concurso de proyectos que las instituciones deberían proponer, sino a un plan de asistencia y ayuda que sostuviera a los profesorados, sobre todo aquellos que estuvieran dispuestos a transformar su oferta para la formación de profesores para la secundaria.

## 2. MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE

### El problema

Un segundo problema en relación con los profesores y su formación, relativo a la calidad y la equidad de la educación, es que aunque existe un número exagerado de instituciones de FD esto no garantiza que se formen los perfiles de profesores que el sistema educativo necesita para cubrir todas las necesidades de la enseñanza. El punto de partida es que existe un notable desbalance entre los institutos que forman profesores para el nivel inicial y el nivel elemental (primaria o EGB1 y 2) por un lado, que representan el 85% del total de las instituciones formadoras, y los que forman profesores para la escuela secundaria (antigua escuela media y EGB3 y Polimodal), que llegan sólo al 15% de la oferta de terciarios docentes.

<sup>19</sup> Es de señalar que estas 17 instituciones abarcaban el 80% de los estudiantes de profesorado.

La consecuencia directa es que cuando se analiza al personal de enseñanza por título se ve claramente que en el nivel inicial y la escuela elemental cerca del 100% de quienes enseñan tiene el título correspondiente, pero en el nivel secundario sólo el 50% de quienes enseñan tienen título de nivel superior (entendiendo por esto título de profesor de secundaria o profesional universitario).

Esta situación es realmente grave por una serie de motivos, todos ellos evidentes. El primero tiene que ver directamente con la calidad, ya que mal se puede pensar en mejorarla si la mitad de quienes ocupan hoy horas de cátedra secundarias no poseen los conocimientos requeridos. El segundo tiene que ver con la equidad, porque el estado de desarrollo de nuestro sistema educativo ha llegado a un punto tal que los mecanismos de expulsión –repetición, abandono– antiguamente localizados en la escuela primaria, hoy se encuentran en la escuela secundaria (sea en el tercer ciclo o en los años del Polimodal) y, por supuesto, afectan de manera más importante a los sectores con menos bagaje cultural.

También es importante señalar que esta situación, en lugar de remediararse, tiende a agravarse. Un estudio realizado por Oiberman en 2002, con datos del Censo de Docentes y establecimientos de 1974, muestra que es mayor el número de no titulados entre los *enseñantes*<sup>20</sup> con poca antigüedad que en los más antiguos, lo que quiere decir que cada vez el problema es mayor, sin desconocer que ésta es también una señal que apunta a lo poco apelativo que resulta ser profesor de secundaria entre las jóvenes generaciones.

Finalmente, y no como un dato poco importante, agreguemos que resolver este tema no pasa por el presupuesto.

<sup>20</sup> La insistencia en hablar de *enseñantes* tiene que ver con que creo que se debe distinguir entre estos y los profesores. Me resisto a llamar *profesores* a quienes no tienen el conocimiento para serlo.

El exceso de instituciones de formación docente permite afirmar que hoy se gasta lo necesario para tener los docentes que necesitamos, pero habría que orientar este gasto hacia las reales necesidades del sistema.<sup>21</sup>

### **Las propuestas: medidas a tomar en el corto plazo**

Si se quiere avanzar en la calidad y en la equidad de la enseñanza secundaria, hay que encarar con decisión la necesidad de que en un tiempo no demasiado largo (¿cinco, siete años?<sup>22</sup>) se reorganice la oferta de formación de profesores. Esto supone dos grandes cuestiones: por un lado hay que garantizar que se formen los profesores que se necesitan en la cantidad y calidad adecuadas; por el otro se debe llegar a un número razonable de instituciones formadoras, dando una salida adecuada a las que ya no se dediquen a esta tarea y, sobre todo, reconociendo y respetando los derechos de los profesores involucrados.<sup>23</sup>

La secuencia de acciones para llegar a esto sería la siguiente:

- En primer lugar, es necesario analizar la demanda de profesores por campo de disciplina (no por materias, asignaturas y espacios curriculares porque los profesorados deberían organizarse con campos mayores y campos meno-

<sup>21</sup> Valga para esto sólo un comentario. En el año 2001, la provincia de San Luis cerró las 15 instituciones de formación de profesores de la provincia y las reemplazó por dos estratégicamente situadas, con ofertas acordes con las prioridades de formación. El presupuesto fue el mismo y alcanzó también para financiar becas para postulantes del interior de la provincia interesados en formarse como profesores secundarios.

<sup>22</sup> Armar este compromiso para el bicentenario (2010) podría ser una buena idea.

<sup>23</sup> Creo importante aclarar que en todas estas propuestas se parte del reconocimiento del derecho de los profesores a resguardar su puesto de trabajo. No obstante esto, se tiene también en cuenta el derecho de los alumnos y de la sociedad en su conjunto a recibir la calidad de educación que es hoy necesaria. Por lo tanto, toda medida que se tome debe ofrecer alternativas para que cada docente pueda sostener su lugar en el sistema, aun cuando pueda variar el puesto de trabajo específico en el que se desempeñe.

res dentro de disciplinas afines) y por región, de manera de acordar cuántos profesores de qué especialidades se necesitan para una fecha determinada.

- A partir de esto se podrían establecer regiones de necesidad (que pueden abarcar una o más provincias) y se debería acordar entre las provincias qué campos disciplinarios puede tomar cada una y cuántos profesores se deben formar para cubrir las necesidades de esa región.
- En paralelo, se debería acordar con los IFD actuales el siguiente curso de acción para reducir su cantidad, reorientando la oferta hacia las necesidades reales:
  - Algunos pueden transformarse en polimodales (de tres años o con EGB3). Los profesores serán absorbidos por estas instituciones y se les seguirá pagando como nivel superior por un lapso de 5 (ó 10) años, tiempo en el cual pueden obtener las calificaciones para postularse como profesores de los profesorados que existan.
  - Otros pueden transformarse en terciarios técnicos, según las necesidades de la zona. De hecho, hoy este camino ha sido iniciado por un número importante de instituciones de formación docente.
  - Otros pueden cubrir alguna otra necesidad educativa específica, que deberá ser propuesta por la provincia correspondiente y acordada con las instituciones de formación docente.
  - Otras pueden transformarse en Profesorados para EGB3 y Polimodal, acordando con una universidad que se encargue de la formación del campo orientado.

Esta última variante merece un comentario específico que demuestre que se trata de un curso de acción viable. La pregunta sería la siguiente: ¿cómo es posible que un profesorado de primaria o jardín se transforme en un aceptable profesorado de secundaria?

Partimos del conocimiento de que la propuesta de formación docente vigente hoy en la Argentina tiene un formato único que abarca la formación de todos los profesores, independientemente del nivel para el que se formen. Esta propuesta comprende tres áreas de formación:

- el área de *formación pedagógica general*, que es idéntica para los profesorados de educación elemental y para los de Polimodal, con lo que los mismos profesores que están dictando estas asignaturas pueden continuar haciéndolo;
- el área de *formación especializada*, que comprende los mismos contenidos (psicología, cultura de los niños/jóvenes) para ambas formaciones, sólo que aplicados a las características del correspondiente sujeto de aprendizaje, con lo que los actuales profesores pueden tomar estas áreas; y
- la *formación orientada*, que se refiere a los contenidos a enseñar.

Es en esta última área donde se presenta el problema ya que los profesores de los profesorados de elemental o de jardín no cuentan con las competencias para hacerse cargo de las disciplinas específicas que supone la formación de docentes de secundaria en campos disciplinares muy concretos. La propuesta es que se realicen convenios con las universidades cercanas, con vigencia por 5 (¿7?) años, para que profesores universitarios se hagan cargo de estas cátedras durante ese lapso. Al final de este período se debería hacer un concurso abierto, permitiendo que se presentaran con alguna prioridad los antiguos profesores, los cuales estarán enseñando en otros puestos no terciarios pero a quienes durante estos 5 años se les ha pagado con el escalafón de terciaria.

### **3. ESTABLECER UNA PREFERENCIA PARA QUIENES TIENEN TÍTULO**

#### **El problema**

Reordenar la oferta de formación de profesores, y mejorar la calidad en virtud de un proceso de acreditación, son acciones urgentes, pero sabemos que darán sus frutos en el largo plazo. Mientras tanto, como se ha dicho, nos consta que el porcentaje de enseñantes sin título se incrementa, por supuesto de manera concomitante con los circuitos segmentados de nuestra educación, es decir que se están quedando sin profesores titulados en mayor medida los sectores más carenciados, que son los que necesitarían el mejor personal de la enseñanza.

#### **Las propuestas: medidas a tomar en el corto plazo**

En paralelo con las acciones para mejorar la calidad y la pertinencia de los profesores que se inicien sería conveniente instrumentar estrategias que diferenciaran, en la realidad de las condiciones laborales, a quienes tienen el título correspondiente de quienes no lo tienen. Las medidas a adoptar pueden ser las siguientes:

- *Nombrar a quien no tiene el título en forma provisoria.* Hoy no se hace ninguna diferencia en las condiciones de nombramiento entre quienes tienen título correspondiente y quienes no lo tienen. Una persona que logra un nombramiento adquiere por ese solo hecho la condición de “docente” y con ello todos los derechos y obligaciones establecidos en el Estatuto del Docente. Proponemos que quienes no tengan el título sean nombrados sólo en condición de suplentes o interinos, sin que puedan adquirir la condición de titularidad, que recibirían automáticamente luego que obtuvieran su título.

- *Determinar la preferencia de quien tiene el título correspondiente.*  
Otra medida que puede tomarse en este sentido es que el nombramiento de quienes no tienen título sea a lo sumo por un año lectivo, que puede ser renovado sólo si en el año siguiente no se presenta alguien titulado. Algunos países (Holanda) limitan a cuatro o cinco años el lapso en que alguien puede enseñar sin el título correspondiente.
- *Iniciar la “car rera” docente sólo en el momento en que se obtiene el título.*

También hay países (Portugal) que diferencian laboralmente a los enseñantes según este criterio. Esto significa que quienes no tienen título no están considerados dentro de la carrera docente y, por lo tanto, si bien cobran por su trabajo y reciben vacaciones y demás beneficios como el resto, no cobran antigüedad ni pueden postularse para ascensos. Esto significa que sólo están en condiciones de cobrar el sueldo inicial durante todo el tiempo que se desempeñen en esta tarea.

#### **4. OTRAS SITUACIONES A REVER EN RELACIÓN CON LA FORMACIÓN DOCENTE**

Dentro de los reacomodamientos a llevar a cabo en el campo de la formación docente hay algunas situaciones que, sin corresponder al Ministerio Nacional por cuanto hoy no tiene jurisdicción sobre las instituciones educativas, conviene tener presente para que puedan ser discutidas y, eventualmente, encaradas. Estas son:

- *La pertinencia de sostener la figura de los Cursos de Aplicación.*  
De acuerdo con concepciones de la época, las escuelas normales tenían un “Curso de Aplicación”: se trataba de una

escuela primaria que dependía de la secundaria y cuyo objetivo era servir de modelo para la práctica de las futuras maestras. Esta situación es hoy distinta por varias razones. En primer lugar, la formación de los maestros ha pasado al nivel terciario, con lo cual existe, entre el curso de aplicación y la formación docente, una escuela secundaria. En segundo lugar, hoy la concepción es que la práctica debe hacerse en varias escuelas diferentes entre sí. Esto se hace en la realidad, pero se sigue sosteniendo la primaria dependiendo dentro de la misma escuela normal, que hoy es de nivel terciario. Operativa y administrativamente un mismo tipo de oferta está partido entre las escuelas elementales (o primarias) y los cursos de aplicación.

Algunas provincias resolvieron este tema suprimiendo la figura del “Curso de Aplicación”<sup>24</sup>, unificando toda la oferta bajo una misma Dirección, pero no hizo esto la mayoría porque hay una cerrada oposición de estas instituciones, que alegan la necesidad de “unidad pedagógica” y señalan que este modelo unificado permite orientar las vocaciones a través del secundario. Un análisis realizado en el Ministerio de Educación nacional en el año 1993 demostró que sólo el 30% de los alumnos de profesorado hacen práctica en la escuela de aplicación, y que sólo el 13% de los alumnos de profesorado han cursado el secundario en esa escuela.

- *La inexistencia de escalafón de terciaria.*

Otro tema de ordenamiento administrativo es la inexistencia de escalafón de terciaria dentro del Estatuto del Docente, situación que tiene su origen en el año 1958, cuando se sancionó el Estatuto, y todavía existían las escuelas

<sup>24</sup> Queda en claro que no estamos proponiendo suprimir estos grados, sino sólo su actual forma administrativa. La idea es que las ex escuelas normales sean secundarios comunes, y que los terciarios de formación docente sean también terciarios independientes.

normales de nivel secundario. Los cargos directivos de estos institutos se rigen normalmente por la normativa de las escuelas secundarias, lo cual ayuda a que la forma institucional sea más parecida a las escuelas medias que a una lógica de nivel terciario.

La situación actual es un verdadero caos administrativo que puede resolverse armando una normativa adecuada que tenga en cuenta las prescripciones de la Ley de Educación Superior que legisla para el nivel superior en su conjunto, y debe ser aplicada en las instituciones universitarias y en las no universitarias, como son los terciarios docentes de los cuales estamos hablando. Pero es importante hacer esto DESPUÉS de establecer los cambios que sean necesarios. Si no, instituimos algo que debe ser cambiado.

- *La necesidad de resolver el tema de la duplicación de estructuras.*

Hay que resolver los casos de duplicación de estructuras. Hay casos en que en una escuela normal que formaba profesores funcionaba un instituto de formación de secundaria que era de nivel terciario. Cuando la formación de maestros se pasó al nivel terciario no se lo incluyó en el Instituto Superior preexistente sino que se creó otro instituto y hoy subsisten ambos, muchas veces en el mismo edificio y hasta compartiendo muchos profesores, pero duplicando la estructura de conducción. Es el caso de la Escuela Normal y el Instituto Superior de Paraná. Esto hoy no tiene sentido porque la propuesta de formación docente vigente en la actualidad unifica la formación para todos los niveles y tiene una estructura común, lo que permite que estas duplicaciones se resuelvan con comodidad. Estamos hablando de no echar a nadie, ver el tiempo de jubilación de los rectores y cómo se sigue, o sea, armar un plan incorporando las fortalezas de cada uno de los institutos, pero no duplicar las cosas.

De todos modos, estos son problemas menores que no dejo de nombrar porque hacen a un ordenamiento básico de la cuestión de la formación docente y, al mismo tiempo, mejoran la eficiencia y liberan recursos para avanzar hacia la equidad con calidad.

### C. Posibilitar la existencia de equipos docentes en las escuelas secundarias

La escuela secundaria es en la actualidad uno de los tramos más complicados en el sistema educativo. A los ya tradicionales problemas de falta de identidad, se agregan hoy los que tienen que ver con las características propias de la masividad y, con ello, los de los sectores nuevos que han ingresado. En términos de calidad y equidad es uno de los espacios prioritarios, tanto porque en el primer tramo, la secundaria básica (en Argentina, EGB3), se juega la permanencia de estos sectores en la escuela, cuanto porque en su segundo tramo, la secundaria superior (en Argentina, Polimodal), se requiere que los conocimientos se especifiquen de modo que puedan transmitir competencias generales a todos los alumnos, aplicadas al área de conocimientos y al espacio de producción propio de la modalidad o rama de que se trata.

En un momento de la vida en que el educando necesita, además de buena enseñanza, contención que lo ayude a pasar por etapas conflictivas de su pubertad y adolescencia, el modelo institucional y las regulaciones laborales no ofrecen la posibilidad de que los profesores estén el tiempo suficiente dentro de la institución como para que puedan hacerse cargo de estos aspectos de la formación.

Para resolver este problema se propone la siguiente medida:

*Medida propuesta:*

POSIBILITAR QUE LOS PROFESORES DE LA ESCUELA SECUNDARIA PUEDAN CONCENTRAR SU TRABAJO EN UNA INSTITUCIÓN NOMBRÁNDOLOS POR CARGO.

## 1. NOMBRAMIENTO DE PROFESORES SECUNDARIOS POR CARGO **DOCENTE**<sup>25</sup>

### El problema

La crisis de la escuela secundaria tiene que ver en gran medida con un modelo institucional que no se ha reciclado y repite en la actualidad los mismos rasgos que le dieron origen hace 150 años. Según la idea original, la escuela secundaria era sólo una instancia anterior a la entrada a la universidad, por lo que los liceos se organizaron según las “cátedras” universitarias y éstas fueron ocupadas por profesores universitarios. La masificación de la escuela secundaria y la diversificación del mercado de trabajo implicó que, paulatinamente, este nivel del sistema educativo fuera teniendo características bien diferentes de las **originales**<sup>26</sup>. Sin embargo, los cambios no significaron que se modificara la organización institucional y tampoco las condiciones de trabajo de los profesores secundarios.

En la Argentina, las condiciones laborales están reguladas por las prescripciones del Estatuto del Docente, sancionado en 1958, norma nacional hoy de aplicación inexistente pero que, a raíz de su fuerza instituyente, ha modelado también las normativas provinciales sobre este tema. El profesor secundario es nombrado para una cantidad de horas cátedra de una asignatura específica, en una división específica de una escuela específica.

<sup>25</sup> Para redactar este punto se ha tenido en cuenta la experiencia concreta de creación de cargos docentes en la Provincia de San Luis durante el periodo 2000-2001 en el que fui asesora del Ministro de Educación, Héctor Torino.

<sup>26</sup> En primer lugar, hubo una diversificación vertical cuando se empezaron a dividir sus objetivos, generándose caminos o ramas alternativas (bachillerato, comercial, normal, artística, etcétera,) para formar en diferentes competencias y, por lo tanto, a diferentes poblaciones. En segundo lugar, hubo una diversificación horizontal (secundaria básica o vocacional o intermedia y secundaria superior) que implicó la posibilidad de reconocer los diferentes sujetos de aprendizaje (púberes y adolescentes) que cada una de ellas implica.

Desde hace varias décadas se reconoce lo inadecuado de este sistema de asignación de trabajo de los profesores secundarios. Un ejemplo de ello es que los profesores que quieren aumentar su carga de trabajo se deben presentar donde se abren estas oportunidades, o sea en cualquier escuela. La consecuencia es lo que se conoce como “profesor taxi”, es decir, un profesor que entra a un establecimiento para dar sus horas de la asignatura específica, y cuando termina debe dirigirse (¿en taxi?) a otra escuela para dar las horas que tiene allí, y luego de ésta a otra.

Los principales problemas implicados en este modo de nombrar profesores son los siguientes:

- No se reconocen campos disciplinarios, sino asignaturas sueltas; no se reconocen áreas de trabajo disciplinario si-  
no divisiones de alumnos sueltos. Esto se puede resolver nombrando al profesor en un área o departamento corres-  
pondiente a una disciplina o conjunto de disciplinas en el establecimiento, dejando al director la asignación concre-  
ta cada año<sup>27</sup>.
- No se reconoce a la institución como base de organiza-  
ción del sistema educativo, sino que, para la asignación laboral, se prioriza la unidad individual “docente”. La institución no tiene derecho a manejar sus recursos (hu-  
manos en este caso) para su mejor rendimiento, y el pro-  
fesor no tiene más tarea que entrar, dar clase y partir de  
nuevo a otra escuela.

Estos aspectos de la actual organización del trabajo docente han preocupado durante mucho tiempo tanto a los especia-

<sup>27</sup> Nótese que esta propuesta no requiere que se modifique el actual sistema de nombramiento de horas a cargos. Para el buen funcionamiento de las escuelas secundarias sería un gran adelanto que el directivo pudiera reasignar a los profesores en diferentes cursos, según las necesidades.

listas como a los propios profesores, y existe alrededor de ellos una larga tradición. Un hito especial ocurrió en 1970, cuando se sancionó una ley que aprobó la experiencia del Régimen de Designación del Profesores por Tiempo Completo –llamado Proyecto 13–, que llegó a abarcar al 15% de las escuelas secundarias nacionales y a un número no establecido de escuelas secundarias provinciales. Una evaluación realizada por el Ministerio Nacional quince años más tarde mostró una gran diversidad en su forma de implementación y en sus resultados, y también mostró la inexistencia de una política de las autoridades para mejorar las escuelas a través de este instrumento.

No sólo cada escuela fue dejada a su arbitrio, haciendo depender de ella la utilización de las ventajas de las horas extra de los cargos, sino que las autoridades fueron incapaces de dar respuesta a los problemas administrativos que se generaron<sup>28</sup>. Esto significa que existen antecedentes concretos, útiles porque suponen un punto desde donde partir, y también porque permiten tomar conciencia de cuáles cosas se deben revisar.

### ***La situación actual de los docentes***

No es menor también el hecho de que esta estrategia cuenta con una aceptación masiva por parte de los profesores, y así lo demuestran las cifras de los pocos estudios que se han hecho sobre el tema<sup>29</sup>. Este hecho positivo contrasta con una

<sup>28</sup> El principal problema fue que se trataba de un *régimen laboral*, no de un modelo institucional alternativo. Esto significó que en la misma escuela coexistieran profesores nombrados por este régimen y profesores nombrados por el régimen tradicional, que diferían, por ejemplo, en cómo se calculaban las vacaciones o en el pago de sus licencias.

<sup>29</sup> En el estudio sobre condiciones laborales de los docentes, en curso en este momento en el Área Educación de la Fundación Unidos del Sud, cerca del 80% de los profesores de secundaria se manifiestan de acuerdo con la posibilidad de que se los nombre en cargos y no en horas cátedra.

situación no tan positiva y bastante nueva. A diferencia de lo que se pensaba tradicionalmente, cifras que surgen del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos (1994) y de otros estudios permiten afirmar que hoy en día la situación de profesor taxi no es la de la mayoría de los profesores secundarios. Los análisis mencionados arrojan evidencia de que cerca de la mitad de los profesores del secundario tiene menos de 12 horas cátedra, o sea 8 horas reloj, *semanales*.<sup>30</sup>

De manera consistente, estas cifras determinan que tres cuartas partes de los docentes del sistema (primarios y secundarios) trabaja en una (50%) o dos (25%) escuelas.

Estos datos nos sitúan frente a un panorama no de concentración desequilibrada, como sería el caso de los profesores-taxi que trabajan muchas horas en muchos establecimientos, sino de gran fragmentación, o sea de muchos enseñantes con poca carga de trabajo, lo que está señalando, entre otras cosas, que hoy en día la docencia parece ser un trabajo part-time complementado o no con otras actividades laborales.

### **La propuesta: medidas a tomar en el corto plazo**

Se propone modificar el régimen de nombramiento de los profesores de la escuela secundaria –EBG3 y Polimodal–, nombrándolos en un cargo correspondiente a un área disciplinaria de una escuela, con una carga de trabajo que suponga enseñanza directa frente a los alumnos, pero también la realización de tareas institucionales.

Se propone entonces modificar el régimen clásico de nombramiento de profesores secundarios por hora cátedra, reemplazándolo por un sistema de nombramiento en cargos docentes de tiempo completo y tiempo parcial, y aceptando

<sup>30</sup> El Censo Nacional de Docentes y Establecimientos da la cifra de 47% de profesores secundarios en estas condiciones. Hay que recordar que esta carga de trabajo equivale a sólo una jornada en otros esquemas laborales.

sólo un máximo de dos establecimientos para cada docente. Los cargos deben permitir la inclusión de horas extra-clase, es decir, de un tiempo variable de trabajo institucional para el cumplimiento de los proyectos propios de la institución.

Como recaudo hay que dejar en claro que la propuesta no se centra en cambiar el régimen laboral sino en proponer otro modelo de estructura organizativa de la escuela secundaria, lo cual debe afectar las regulaciones laborales, pero también los modelos de POF y otros procedimientos administrativos del sistema.

### *Algunas ideas para la composición de cargos docentes*

1. *Los cargos deben abarcar todas las modalidades de la secundaria.*
  - La educación secundaria (tercer ciclo de la educación general básica [EGB3] y Polimodal) se debe organizar con profesores por cargo. Al hablar de cargos docentes del nivel secundario se abarca el tercer ciclo de la educación general básica (EGB3) y el Polimodal. Los TTP organizarán sus módulos de manera independiente, salvo que en la carga de trabajo del profesor de TTP pueden incluirse los módulos de TTP polimodalizados.
  - Un cargo implica una carga semanal de equis horas reloj distribuidas en todos los días laborales de la semana, en lo posible de manera equivalente. Las provincias podrían acordar una franja con valores máximos y mínimos correspondientes a los actuales topes de compatibilidad.
  - Cuando no sea posible cubrir las necesidades de profesores con cargos totales (de tiempo completo) se podrán organizar cargos parciales equivalentes a equis horas reloj semanales, distribuidas en tres días semanales como

mínimo. La carga horaria será tal que no hará posible que un profesor tenga dos cargos parciales.

– El profesor de cargo parcial tendrá a su cargo como máximo equis grupos de alumnos. Estos cargos permitirán también la inclusión de horas de trabajo institucional, dentro de los marcos establecidos en estos puntos..

Sólo después de que no sea posible conformar más cargos completos (totales) en un establecimiento en función de la incompatibilidad de los espacios curriculares, se conformarán los cargos parciales.

*2. No deben implicar una profusión exagerada de alumnos para el docente.*

– Se acordará también el máximo de espacios curriculares que cada profesor tendrá a su cargo. Se debe privilegiar la asignación mayor de espacios curriculares y menor cantidad de grupos, o sea que, ante la opción, es preferible una mayor cantidad de espacios y una menor cantidad de grupos. Los espacios curriculares tenderán a ser **afines<sup>31</sup>**, contemplando las competencias específicas del docente.

*3. Tienen como característica que implican trabajo tradicional de clase frente a alumnos pero también trabajo institucional de desarrollo de proyectos.*

– Todo cargo incluye tiempo destinado a trabajo institucional, pero este tiempo no es del cargo sino de la institución. Para el promedio de la institución, este tiempo no podrá superar el 15% del tiempo asignado a la totalidad de los espacios curriculares. En el caso de que la escuela

<sup>31</sup> En los establecimientos pequeños se puede dar la necesidad de que, para cumplir con el horario de los cargos, los profesores deban juntar espacios poco afines. Esto no es lo deseable, pero es lo que ocurre ya en este momento en que, por la carencia de oferta de profesores, muchas veces un profesor que tiene tiempo termina tomando las asignaturas que están libres aunque no sean específicamente aquellas para las cuales está mejor preparado. Este es un tema totalmente desconocido, pero que debería ser discutido largamente por los diferentes pro y contras que presenta.

tenga sólo Polimodal (sin EGB3 ni TTP) y una sola sección por año, el porcentaje de tiempo institucional podrá llegar hasta el 20%<sup>32</sup>.

- Debido a que las horas institucionales no son del cargo (de los profesores) sino de la institución, cada año se pueden redistribuir entre los profesores con cargo (total o parcial) de acuerdo con las necesidades de los proyectos institucionales.
- Los proyectos institucionales pueden referirse a diferentes temas, como refuerzo de contenidos para grupos con dificultad, capacitación docente, desarrollo de materiales de enseñanza, trabajo con la comunidad, etcétera, contenidos dentro del PEI de la escuela.

4. *Una escuela se organiza con cargos totales y parciales, y además con espacios curriculares.*

- Para cubrir los espacios curriculares que quedaran sin asignar se podrá asignar, para quien tenga un cargo parcial, espacios curriculares adicionales, que se designarán en horas reloj. Se podrá asignar espacios curriculares a un profesor hasta cubrir un máximo de las horas reloj semanales –incluyendo las horas de trabajo institucional– que conforman un cargo de tiempo completo.
- Si una vez armada la planta orgánica funcional de acuerdo a estos criterios quedaran espacios curriculares sin cubrir, éstos se asignarán en horas reloj. Tales espacios no podrán asignarse a profesores con cargo completo (por incompatibilidad horaria) ni a profesores con cargo parcial, porque ya llegaron a su incompatibilidad según el punto anterior.

<sup>32</sup> No obstante, en la práctica en ninguna escuela, independientemente de su tamaño, se superó el 10% de las horas curriculares.

5. *El sistema prioriza la posibilidad de que la escuela pueda asignar el personal de acuerdo con sus necesidades de organización. El profesor tiene estabilidad en su cargo (total o parcial), pero los espacios curriculares se reasignan anualmente.*
  - Un cargo total o parcial supone una carga de trabajo semanal en un establecimiento, de equis horas reloj. Los espacios curriculares que se asignan al profesor pueden variar de ciclo lectivo a ciclo lectivo, pero manteniéndose dentro del área disciplinaria.
  - El cargo de tiempo parcial supone equis horas reloj de trabajo semanal. La cantidad de espacios curriculares agregados al cargo parcial puede variar de año en año incrementándose o disminuyendo según las necesidades institucionales y el perfil del profesor.
6. *Ingreso a la docencia.*
  - Se ingresa a la docencia con un espacio curricular (asignado en horas reloj) y se van incrementando espacios en el mismo establecimiento hasta llegar al cargo parcial. Solo cuando se ocupa un cargo (parcial o total) se tiene derecho a horas institucionales.

Poner en marcha esta estrategia requiere de un procedimiento prolíjo en el cual se respeten los derechos de quienes hoy se desempeñan en la enseñanza, y se les ofrezcan opciones para reacomodarse. No obstante, también requiere que quienes enseñan estén dispuestos a dedicar mayor cantidad de tiempo a esta tarea para hacer posible un desempeño más profesional en este aspecto.

Por esto es necesario acordar criterios para el movimiento de personal de establecimientos educativos. Los aspectos operativos deben plantear un procedimiento que abarque dos instancias: la primera tiene que ver con determinar

la planta funcional (POF) de cada establecimiento de acuerdo con el plan de estudios vigente, la cantidad de divisiones que tenga y el plus de 15% de horas extra clase para asignar a los cargos; la segunda se refiere a establecer los procedimientos para la asignación del personal a la POF.

A partir de estas ideas generales, y con el aporte de los procedimientos detallados que se utilizaron en el caso de la Provincia de San Luis, se podrían realizar ejercicios de simulación a partir de las realidades de las distintas provincias para avanzar en este aspecto. Estos ejercicios permitirían también conocer las ventajas o desventajas de diversas estrategias como, por ejemplo, si es mejor que exista un período de transición en el cual los profesores vayan optando o si debe realizarse de manera conjunta, si es posible dividir una provincia grande por regiones, o si es mejor considerar todo el territorio de una vez.

Como todas las otras propuestas presentadas en este trabajo, implica indudablemente una tarea ardua, que tendrá sus defensores y sus detractores y que requerirá de mucha fuerza y dirección política para llevarla a la práctica. Pero se trata, sin duda, en todos los casos, de medidas que avanzan en la ruptura estructural de muchos de los problemas de nuestra educación que se han venido arrastrando durante años. Tengamos fe en que en algún momento de nuestra historia será posible juntar los “saber hacer”, los “poder hacer” y los “querer hacer” que permitan que la educación argentina camine hacia la calidad con equidad en un marco de unidad nacional.

# **Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas**

**Inés Dussel**

Vamos a comenzar nuestra reflexión con algunas ideas iniciales sobre la desigualdad social y educativa en la Argentina actual. Creemos que pocos temas concitan tanto consenso como el señalamiento y la denuncia de las desigualdades y las injusticias. Todos, o casi todos, estamos de acuerdo en que no son buenas ni saludables las escenas de pobreza y de marginación que vemos a diario en los noticieros. Este consenso está fundado, a nuestro entender, en una suerte de igualitarismo plebeyo que permeó a la sociedad argentina post-peronista (cf. Ferrer, 2003), pero también en la más reciente crisis económica y política, cuyos efectos arrasaron a la par con las instituciones y con los ahorros y las estrategias de amplios sectores de la población. Podría decirse que para la mayoría de los argentinos, la igualdad es un valor y la injusticia un problema; sin embargo, pareciera también que lo que últimamente nos volvió más receptivos a la igualdad es la desgracia, es estar todos y al mismo tiempo *igualmente* desamparados en la intemperie –tomando la imagen de Halperín Donghi.

Hay en esta “estructura de sentimientos” igualitarista y fatalista un elemento potencialmente productivo: la tan mentada “solidaridad con los que sufren” viene de esta empatía, y sin dudas los años 2002 y 2003 vieron muchos más movimientos solidarios que la década anterior en su conjunto. Pero hay otros componentes, que identificamos con cierto fata-

lismo político y social, que tienen consecuencias más preocupantes. Si en las sociedades capitalistas desarrolladas hay una convicción extendida de que la suerte económica y social de cada uno está vinculada a sus méritos y habilidades personales, en la nuestra, por el contrario, y vinculado a esta hermandad en la desgracia, más bien prima un cierto determinismo sociológico que afirma que poco importa lo que hagan los individuos para cambiar ese estado de cosas. [Conviene destacar que esta irrelevancia de la acción individual no se extiende a la acción de los políticos ni a la del “Estado” –concebido como una entidad supra-social que está por fuera y por encima de todos–. De ellos se espera todo, o nada.]

Partiendo de esta “estructura de sentimientos”, sostendremos que pensar en las desigualdades en el sistema educativo nos pone frente a estas **dos cuestiones simultáneamente: qué pasa con la afirmación de la igualdad en nuestra sociedad, cómo se procesó históricamente esta aspiración**, qué efectos tuvo o no tuvo, y cómo debería procesarse de mejor manera en el sistema educativo actual para tener efectos más justos y democráticos; y también, **qué se hace con la acción individual y colectiva**, cómo se repieensa el lugar de la política general. Creemos que intervenir en una dimensión sin pensar en la otra no logrará efectos duraderos sobre las dinámicas y comportamientos institucionales e individuales, que es lo que finalmente puede abrir paso a otras relaciones sociales, económicas y políticas.

Esta consideración de la intervención al mismo tiempo sobre algunas características más “estructurales” de la desigualdad y las estrategias de acción políticas de las instituciones y los sujetos se apoya, al menos parcialmente, en discusiones recientes sobre la desigualdad en las sociedades contemporáneas. El trabajo de Charles Tilly (2000), por ejemplo, la entiende no como un estado definido de una vez y para siempre, sino como relaciones perdurables y fuertes que se

establecen entre sujetos y que abarcan diferentes ámbitos: la riqueza, los ingresos, las oportunidades vitales y laborales, el género, la etnia, la edad, la región geográfica, entre otros aspectos. La **desigualdad persistente** necesita de vínculos de mutua conexión e interacción: no es por desconocimiento que se actúa en forma diferente con “los desiguales”, sino por el reforzamiento y la reiteración de dinámicas o mecanismos sociales excluyentes.

El carácter relacional de la desigualdad lleva a preguntarse por el conjunto de la sociedad y no solamente por la frontera que demarca a los incluidos de los excluidos. No es un problema topológico que se resuelva corriendo esa frontera para acá o para más allá; más bien, es un problema político y social que está en el corazón de las instituciones y las subjetividades. En 1973, cuando comenzaba a resquebrajarse el Estado de Bienestar, Albert Hirschman se preguntaba en qué condiciones la gente tolera una inequidad creciente, y cómo debían contabilizarse las esperanzas y sentimientos en las ecuaciones económicas. Las respuestas no tienen mucho que ver con variables puramente económicas: la creencia de que a mayor crecimiento económico, habría un efecto “derrame” sobre el conjunto de la población y mayor igualdad en la distribución de ingresos, se vio desmentida por la experiencia de los ´90 en América Latina y Argentina, donde hubo crecimiento económico con crecimiento de la desigualdad (Hoffman y Centeno, 2003). Mucho más cerca nuestro, Beatriz Sarlo afirmaba que “[n]os acostumbramos a que la sociedad argentina sea impiadosa. Ése es un verdadero giro en un imaginario que, hasta hace no tantos años, tenía al ascenso social como una expectativa probable para casi todos.” (Sarlo, 2001: 133).

Al respecto, no está de más revisar algunos datos provistos en octubre del 2002 por el SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales),

organismo que depende de la Presidencia de la Nación, según los cuales el 72% de los chicos menores de 12 años vive en la pobreza. Entre los 6,3 millones de niños, los menores pobres suman 4.538.000, siendo indigentes 2.450.000. En ciertas zonas del Conurbano y Noreste del país la pobreza infantil llega al 82%. En la Capital y Gran Buenos Aires, la pobreza infantil es del 72%, mientras la indigencia abarca al 38%. Si bien las últimas estadísticas del 2003 indican cierta regresión de esta situación, los índices aún son alarmantes.

Creemos que la crisis que estalló en diciembre del 2001 marca una **ruptura con ese acostumbramiento a la impiedad** de las cifras a las que hacía referencia Sarlo, pero está por verse si hay todavía recursos, simbólicos antes que materiales, como para revertir este avance de la dualización de la sociedad. Entre otras cosas, hace falta dejar de ver sólo cifras y vincularse con el sufrimiento propio y de los otros frente a la desigualdad. Parece necesario avanzar en construir otra relación con los otros con algún ideal de universalización y de igualdad entre los seres humanos. Ésa es una tarea social, política y pedagógica de primera importancia.

Muchos de nosotros vivimos situaciones cotidianas en las que se evidencian estas tensiones. Hace poco, circulando en un taxi en un barrio marginal del conurbano bonaerense, se acercó a pedir una limosna un chico descalzo y con un ojo presumiblemente infectado. El chofer, después de asegurarse que el auto estuviera bien cerrado, nos dijo: “seguro que es mentira lo del ojo, debe ser todo para pedir una moneda”. Podríamos preguntarnos: ¿por qué es necesario afirmar que el otro engaña o miente con ese dolor o sufrimiento? Cuando más del 70% de la población infantil es pobre, ¿qué se volvió intolerable mirar? ¿Qué se volvió invisible o inmodificable? Pareciera que hay una parte de la sociedad argentina que encontró maneras de que ese dolor no le resulte insoportable, y que pasan por culpabilizar, criminalizar, extirpar –si es posi-

ble totalmente– al otro que lo evidencia. Creemos que es en este plano donde hay que intervenir, volviendo a “reponer el espanto” –al decir de Filmus– sobre la exclusión y el fracaso escolar, volviendo a dejarse conmover por el sufrimiento propio y de los demás, abriendo paso a la acción política para reparar las injusticias, y apuntalando tanto material como política y simbólicamente un horizonte más igualitario.

### Viejas y nuevas desigualdades educativas

Repensar la relación entre sistema educativo y desigualdad implica también mirar hacia adentro de la acción escolar. Hay que destacar que **la relación entre sistema educativo y desigualdad en la Argentina de hoy es compleja**, y que ello hace que no alcance con expandir el sistema escolar tal como hoy existe sin cambiar otras condiciones organizativas, curriculares y de funcionamiento. Nos parece importante plantear una comparación con otras experiencias internacionales, analizando las características que nos asemejan y nos diferencian en cuanto a la relación entre educación y desigualdad en otros sistemas educativos contemporáneos.

Del lado de las **semejanzas**, puede decirse que todas las sociedades democráticas modernas se asientan sobre una **tensión entre la “destrucción continua de las jerarquías”** (según la clásica afirmación de Alexis de Tocqueville), esto es, una tendencia igualitaria, y **la afirmación de la desigualdad de bienes y poderes** que caracteriza a las sociedades capitalistas. La diversidad de experiencias de cada uno de estos países muestra que esta tensión puede resolverse de maneras muy diferentes en cada caso, pero lo cierto es que hay siempre una tensión, por momentos amortiguada y por momentos explosiva, entre ambos polos, que está en la base de la relación entre el sistema educativo y la sociedad. Por

ejemplo, François Dubet (2003) argumenta para Francia que el sistema escolar pudo convivir en forma relativamente armónica con esa tensión mientras se expandieron las oportunidades económicas y sociales. La escuela republicana del siglo XIX y XX podía al mismo tiempo sostener la promesa de inclusión y ser también meritocrática y excluyente porque había otras medidas sociales que garantizaban la inclusión subordinada de esos excluidos escolares. Los jóvenes tenían empleo sin importar sus cualificaciones escolares y nadie culpaba a la escuela por el desempleo. Con la transformación de la economía y la sociedad a lo largo del siglo XX, también se transformó la relación entre la sociedad y la escuela; la mafificación, paralela a la contracción del mercado de empleo, pone más peso sobre la escuela, y los más descalificados desde el punto de vista de la escolarización tienen muchas más chances de ser excluidos sociales **que antes.**<sup>1</sup> Las miradas, entonces, se ponen sobre la escuela, y se le pide que desarrolle toda una batería de programas y estrategias para cumplir mejor su función igualadora.

Del lado de las **diferencias** con estas experiencias internacionales, puede señalarse que en la Argentina hay condiciones económicas, políticas y sociales específicas que hacen que la desigualdad educativa se “decline” en forma singular, y que esa tensión haya tenido otros desarrollos y efectos que en los países centrales. Históricamente, también en la Argentina “le tocó” al sistema educativo la tarea de construir la igualdad. Desde Sarmiento y Roca en adelante, con el punto máximo del primer gobierno peronista, la escuela tuvo a su cargo producir un sujeto nacional homogéneo e integrado, desde los contenidos escolares, los docentes, los horarios de

<sup>1</sup> El argumento de Dubet (2003) toma en cuenta muchas otras dinámicas para explicar la transformación del vínculo, que por motivos de espacio aquí no se reproducen.

clase, la copa de leche, la cooperadora escolar y los guardapolvos blancos. El “ethos” de la escuela republicana pensó la igualdad como la inclusión homogeneizante de todos y cada uno de los niños y de sus familias. La diferenciación por cualquier otro motivo que no fuera el de las capacidades intelectuales estaba mal vista, y era condenada. Lo interesante es que esta afirmación de la igualdad fue relativamente independiente de sus resultados económicos, políticos y sociales; aún hoy, a diferencia de Francia o los Estados Unidos, pocos culpan a la escuela de no conseguir trabajo, o de la decadencia argentina, y, aun cuando se le dé crédito a la acción de la escuela para mejorar las condiciones de vida de cada uno, no se la identifica como parte del problema del país sino como su solución.

Es bien conocido que, pese a la retórica y al “ethos” igualitario, el sistema educativo argentino sostuvo formas de integración escolar diferenciadas que perpetuaban las diferencias sociales. La denuncia de circuitos o segmentos diferenciados de escolarización para los distintos sectores sociales que hicieron estudiósos y políticos en los años '70 y '80 quebró el mito de la igualdad de oportunidades. No bastaba con abrir las puertas de las escuelas y expandir la matrícula; era necesario interrogarse también sobre qué pasaba en su interior, qué efectos de distribución de las oportunidades se daban dentro del sistema educativo entre escuelas de mejor y peor calidad, entre modalidades de enseñanza y entre las propias expectativas de las familias.

En los años '90, paralelamente a las reformas estructurales de la economía y del Estado, se desarrollaron políticas educativas compensatorias que buscaron aliviar ciertos efectos, que algunos analistas califican como “contracíclicas”, porque iban a contramano del ciclo regresivo más general (Feijoó, 2002). En esta década se produjo una expansión de la matrícula escolar muy significativa, sobre todo a

nivel medio, si bien se mantuvieron muy altas las tasas de abandono y repetencia escolares. Dentro de estas políticas, la más notable fue el Plan Social Educativo, que llegó a abarcar a más del 50% de las escuelas del país. En su conjunto, dibujaron un sistema escolar que dejaba atrás la ilusión de políticas universalistas emancipadoras y las reemplazaba por acciones compensatorias focalizadas (Tiramonti, 2001). De alguna manera, y más allá de la voluntad de sus gestores, la distribución de recursos materiales y la capacitación docente funcionaron como paliativos a una situación desigual sobre la que, se afirmaba, poco podía hacerse. A diferencia de algunas políticas de acción afirmativa o discriminación positiva realizadas en países centrales en relación con sectores tradicionalmente excluidos, por ejemplo la integración de las minorías étnicas al sistema de educación superior en los EEUU a partir de los años '60, estas políticas focalizadas no interrogaron las condiciones institucionales y sociales que producen la exclusión ni se propusieron exceder la forma de la caridad pre-política o del clientelismo político (Auyero, 2000). En ese sentido, sigue siendo necesario revisar su herencia en términos de cómo se pensó la desigualdad y cómo se buscó aliviarla, qué subjetividades y horizontes se construyeron, y qué vínculos se afirmaron con los "desiguales".

Por otra parte, hay que señalar que a lo largo de las últimas décadas **la desigualdad educativa siguió pensándose y "atacándose" en términos casi estrictamente económicos**. Al respecto, hay que destacar que existe una discusión en la sociología actual sobre la definición de "viejas" y "nuevas" desigualdades. Fitoussi y Rosanvallon (1997) proporcionan buenos argumentos para pensar las desigualdades contemporáneas en términos más móviles y flexibles que las viejas divisiones de clase social o de posiciones de poder. Hablan de **desigualdades estructurales y desigualdades dinámicas**, y sostienen la necesidad de atender al repertorio

variado de desigualdades que definen trayectorias completamente diferentes para individuos que pueden estar en un mismo quintil de ingresos. Entre ese repertorio, mencionan las desigualdades geográficas, de género, de formas y estructura del ingreso (salarial-no salarial), generacionales, las desigualdades de las prestaciones sociales, de acceso al sistema financiero, del sistema tributario, y las desigualdades de los sistemas locales de transporte, educación, salud, etcétera, que pueden facilitar o entorpecer las trayectorias individuales. Estas desigualdades se vuelven a veces más insoportables porque contradicen los principios de igualdad conocidos: la igualdad frente a los impuestos o frente a los sistemas financieros se ve cuestionada por las políticas prácticas que discriminan y desigualan a los sujetos.

En esta dirección cabría también **repensar la desigualdad propiamente escolar y cómo interactúan las distintas dinámicas para conformar situaciones y frontes más inamovibles**. Por ejemplo, la calidad de la experiencia educativa que ciertas escuelas proponen no tiene necesariamente que ver con el origen social de la población a la que atiende; si bien puede observarse una correlación fuerte entre nivel de pobreza de la población escolar e índices de eficiencia y rendimiento de la escuela (Oberman, 2002), en muchos casos las escuelas se “salen” de lo previsto, por “arriba” o por “abajo” de la expectativa para ese sector social. Uno de los efectos del declive de la regulación estatal sobre las instituciones (cf. Dubet, 2002) es que las conductas y estrategias individuales o de los colectivos locales tienen mucho más peso que antes a la hora de determinar el rumbo de las instituciones. A diferencia de quienes pregonan que el problema del sistema educativo argentino se resuelve con mayor autonomía escolar, la situación actual parecería indicar que la actual “autonomía” (o funcionamiento escasamente regulado desde un Estado que perdió buena parte de

su poder coercitivo, si bien pervive en las tradiciones y reglamentaciones) abrió paso a situaciones muy heterogéneas en las instituciones, que interactúan en formas complejas con las desigualdades sociales más generales (cf. para el nivel medio, Tiramonti, en prensa).

**Cuadro No. 1**  
**Tasa de Abandono Interanual\* – 1999-2000**

Porcentaje de alumnos que no se matriculan en el año lectivo siguiente.

División Político Territorial	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
TOTAL	1,96	7,65	13,62
BUENOS AIRES	1,24	6,98	15,16
CAPITAL FEDERAL	1,11	6,74	11,02
CATAMARCA	1,68	6,76	12,79
CHACO	4,95	8,43	12,51
CHUBUT	1,67	7,81	11,86
CÓRDOBA	1,24	8,34	15,38
CORRIENTES	4,73	5,63	9,37
ENTRE RÍOS	2,19	6,87	10,68
FORMOSA	3,80	9,60	16,55
JUJUY	2,63	5,64	18,70
LA PAMPA	0,50	5,66	9,91
LA RIOJA	2,13	1,80	9,46
MENDOZA	1,56	8,98	14,07
MISIONES	5,41	13,32	12,35
NEUQUÉN	1,95	10,66	11,84
RÍO NEGRO	1,82	11,33	13,27
SALTA	2,32	6,60	15,37
SAN JUAN	2,78	9,98	10,19
SAN LUIS	2,37	4,74	10,61
SANTA CRUZ	0,30	7,88	12,58
SANTA FE	1,40	3,68	9,67
SANTIAGO DEL ESTERO	3,99	16,82	11,24
TIERRA DEL FUEGO	0,74	17,80	12,21
TUCUMÁN	1,50	15,08	13,42

\* Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa*.

En la Argentina, una de las desigualdades más persistentes es la **político-territorial entre las provincias**. Los indicadores más clásicos de eficiencia del sistema reconocen una primera gran divisoria por regiones y provincias (ver cuadros 1 y 2).

**Cuadro No. 2**  
**Tasa de Abandono Interanual\*, 2000-2001**  
Porcentaje de alumnos que no se matriculan en el año lectivo siguiente.

División Político Territorial	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
TOTAL	1,95	7,81	14,62
BUENOS AIRES *	1,24	6,98	15,16
CAPITAL FEDERAL	1,15	4,03	9,42
CATAMARCA	-0,98	5,87	19,30
CHACO	4,21	8,72	15,14
CHUBUT	1,18	3,99	16,57
CÓRDOBA	1,31	7,87	14,17
CORRIENTES	4,41	9,46	19,54
ENTRE RÍOS	2,30	5,72	11,76
FORMOSA	2,29	7,66	18,55
JUJUY	1,30	7,36	19,19
LA PAMPA	1,03	6,78	10,63
LARIOJA	2,74	11,94	13,52
MENDOZA	1,94	9,94	15,68
MISIONES	5,30	12,03	12,87
NEUQUÉN	1,07	8,84	10,97
RÍO NEGRO	1,39	11,02	13,49
SALTA	2,55	5,41	14,69
SAN JUAN	1,74	12,03	21,15
SAN LUIS	1,74	10,35	18,30
SANTA CRUZ	0,67	8,01	14,46
SANTA FE **	1,40	3,68	9,67
SANTIAGO DEL ESTERO	5,80	19,97	22,16
TIERRA DEL FUEGO	-0,20	-9,26	10,62
TUCUMÁN	3,15	21,80	19,85

\* Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa*.

\*\* Los datos de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe corresponden al año 1999-2000 debido a que aún no están cerradas sus bases de datos.

También queda claro que, como sucede en Francia y otros países centrales (Fitoussi y Savidan, 2003), **la desigualdad se corre “hacia arriba”, hacia los niveles superiores de la escolaridad básica y post-básica**.

Estos datos, que no comprenden los dos últimos años en que, probablemente y debido al impacto de la crisis socioeconómica, los indicadores podrían haberse agravado, muestran tasas de abandono alarmantes en muchas jurisdicciones, concentradas en el tercer nivel de la EGB y el Polimodal. De nuevo, insistimos en que esta desigualdad no debe pensarse como expresión de un mapa estático, como un dato del paisaje (el Norte es pobre y el Sur es rico), sino como la **combinación de factores físicos, económicos, políticos y sociales**. Pueden analizarse estas diferencias regionales y provinciales no solamente en términos del mapa de hogares con NBI insatisfechas del país, sino también del mapa político, de la estabilidad de los gobiernos provinciales, de las características de sus sistemas políticos y de la estructura de la distribución del ingreso. Un estudio reciente (Schargrodsky y Galliani, 2002) señala que la descentralización educativa mejoró los indicadores de rendimiento educativo en las provincias con mejores administraciones fiscales, no encontrándose correlaciones fuertes con indicadores de pobreza o partidos políticos gobernantes. Más allá de cómo definamos la categoría de “buena administración fiscal”, lo que parece evidenciarse es que el nuevo mapa de las desigualdades educativas contiene otros contornos que los dibujados únicamente por la distribución del ingreso. Cabría preguntarse si no habría que avanzar hacia **formas de medición o monitoreo de la desigualdad más sutiles**, que vayan más allá de la unidad “provincia” y se interroguen sobre las diferencias al interior de esos espacios, con sus configuraciones locales específicas.

También puede observarse que el “provecho” que los

individuos pueden obtener de su experiencia escolar es -  
tá mediado por muchas otras variables además de su ori-  
gen social: habría que ver cómo interactúan en forma com-  
pleja la clase social, el género, la etnia, la localización geo-  
gráfica, la organización familiar, la situación de discapacidad  
provisoria o permanente, e incluso cómo intervienen elemen-  
tos más coyunturales y provisarios como la posición que se  
tenía en momentos específicos (por poner ejemplos recientes:  
si tenían ahorros bancarios o eran beneficiarios de préstamos  
hipotecarios durante la crisis reciente, si parte de la familia  
está desempleado según edad, género y sector, son factores  
que alterarán las trayectorias sociales y probablemente edu-  
cativas). También habría que incorporar otros elementos que  
cada vez tienen mayor peso en la trayectoria vital de los jó-  
venes pobres: la **experiencia** con la justicia y la policía, y,  
más en general, con **actividades ilegales** . Investigaciones  
recientes (Kessler, 2002; Bonaldi, 2002) dan cuenta que en  
los últimos tiempos la mayor cifra de víctimas y victimarios  
de la violencia se ubica en la franja de los adolescentes más  
pobres. Esto aparece tematizado como “violencia e indisci-  
iplina escolar”, pero las estrategias de intervención deberían  
más bien asociarlo, según nuestro punto de vista, a políticas  
de integración social, cultural y económica.

En este marco de interacciones, otro de los elementos  
importantes, y no siempre valorado, para la conformación de  
trayectorias desiguales, es la **capacidad de proyectar y di-  
señar estrategias de las familias** , lo que en gran medida  
depende de su capital cultural pero también del capital social,  
de las redes sociales en que se inscribe. Una familia que pue-  
de visualizar la necesidad de realizar ciertas elecciones esco-  
lares para sus hijos en coyunturas específicas (ir a la escue-  
la privada prestigiosa del barrio, o cambiar de escuela si hay  
cambios negativos, o demandar más atención de docentes y  
directivos) estará en condiciones de ocupar otros lugares en

la distribución de bienes educativos que la que simplemente recibe lo que se le da sin conciencia de su capacidad de demandar (cf. Fitoussi y Savidan, 2003).

Una discusión interesante dentro de la sociología de la educación actual es **cómo se mide ese “provecho” que los estudiantes obtienen de la experiencia escolar**. Hasta ahora, muchas veces se midieron solamente los años de escolaridad, las tasas de retención, abandono y repetición escolares; y desde hace algunos años, también los logros o resultados obtenidos, esto es, lo que el alumno demuestra haber aprendido. Esta última medida, según diversos estudios, está más influida por el nivel socio-educativo de sus familias que por la acción escolar. Una observación de Bourdieu nos parece ilustrativa de este punto: “Se sabe que uno de los grandes factores de la diferencia es la maestría desigual, porque se transmite desigualmente (implícita o explícitamente) en la familia, las técnicas del trabajo intelectual y el arte de organizar el aprendizaje. Las familias cultivadas (con alto nivel educativo) desempeñan un papel determinante: ellas organizan el trabajo, enseñan a los hijos el arte de organizar su trabajo, de organizar su tiempo, les dan los utensilios, los instrumentos, las técnicas de trabajo. [...] hay cosas de las cuales todo el mundo hace como si todos las poseyeran, mientras que solamente algunos las dominan; por ejemplo, el hecho de saber tomar notas, el hecho de saber hacer una ficha, utilizar un diccionario, el uso de las abreviaturas, la retórica de la comunicación [...]. La tecnología del trabajo intelectual no solamente no se nos enseña sino que es menospreciada” (Bourdieu, 1998: 170). Este conocimiento tan importante para tener éxito en la escuela y tan determinado por el capital cultural de las familias es, sin embargo, objeto de escasa o nula reflexión e intervención específica por el sistema escolar, que lo da por sentado.

Es decir, a los alumnos que provienen de hogares con

alto nivel educativo, probablemente les vaya mejor independientemente de la acción de la escuela. Este indicador, entonces, no describe qué sucede en la escuela ni qué impacto tuvo la enseñanza; y en ese sentido, corre el riesgo de reproducir la pirámide cultural y social que se busca revertir con las políticas igualadoras, porque se tenderá a priorizar a los que obtienen buenos resultados que son, de alguna manera, los ya favorecidos en la sociedad.

Una medida que se está proponiendo alternativamente es la de evaluar el progreso de los estudiantes (Rassool y Morley, 2000). **El progreso se refiere a los cambios en el desempeño de los estudiantes entre dos puntos, esto es, a logros obtenidos en un tiempo delimitado y vinculado a la acción de la escuela y del trabajo en el aula** . Toman do un término de la economía, este progreso se describe como el “valor agregado” por la escuela al punto de partida de los alumnos.

Es interesante observar algunas ventajas provenientes de considerar el progreso como el indicador de un buen desempeño escolar, que vale para el conjunto del sistema y no sólo para el alumno. Por ejemplo, estudios hechos en Inglaterra muestran que, pese a los esfuerzos de inclusión de los sectores étnica y culturalmente marginados, el progreso que los alumnos de estos grupos hacen en la escuela es significativamente menor que el que hacen los alumnos blancos y de clase media (Rassool y Morley, 2000). Esto estaría vinculado a las prácticas de enseñanza e institucionales, que tienden a excluirlos por considerarlos menos capaces o indisciplinados o in-gobernables. Es decir, medir el progreso permite poner a prueba algunas medidas políticas generales, y preguntarse qué impacto concreto están teniendo en el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos. También podría ilustrar mejor cuál es el “repertorio de desigualdades” que está operando en la producción del fracaso escolar, incluyen-

do más información sobre las trayectorias individuales o de colectivos locales que las que actualmente **tenemos**.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo que se interrogan y repensan los efectos de las desigualdades sociales, estructurales y dinámicas sobre los aprendizajes escolares, hay que reflexionar sobre **la construcción propiamente escolar, pedagógica, de la desigualdad**. La institución escolar no solamente reproduce las desigualdades sociales sino que produce sus propias marcas excluyadoras (cf. Dubet, 2003, Duschatzky, 1999; para un análisis histórico sobre esta construcción, Puiggrós, 1990). En esta dirección, es necesario construir más información sobre los “datos blandos”, no estadísticos sino de un registro cualitativo, sobre las interacciones cotidianas al interior del sistema escolar y de las instituciones educativas, interacciones que incluyen las que se dan entre los propios adultos, entre los adultos y los niños y adolescentes, y dentro de los grupos de niños y adolescentes. La construcción del fracaso escolar y la discriminación por la nacionalidad, la discapacidad o el origen social son las maneras más conocidas en que esta desigualdad escolar se produce.

Estas cuestiones están estrechamente vinculadas a lo que algunos analistas consideran perteneciente al ámbito de la psicología educacional o social y que nosotros preferimos colocar dentro del marco de la **formación ética y política de los educadores**: la consideración de los otros, las expectativas frente a los alumnos, las relaciones con el poder y el saber que se establecen al interior del aula, las formas de convivencia y de trabajo que se proponen. Estas son, a juicio de muchos actores del sistema, cuestiones centrales para repensar las formas en que la escuela se posiciona frente a la des-

<sup>2</sup> De acuerdo a la información disponible, la única jurisdicción que está desarrollando algo similar es la Ciudad de Buenos Aires, que implementó un seguimiento de cohorte en las pruebas de evaluación de la calidad entre 3er y 5to año. Los resultados aún no fueron comunicados.

sigualdad. Por ejemplo, habría que cuestionar las formas, viejas y nuevas, que muestran las maneras en que las escuelas niegan o vuelven invisible el problema de la desigualdad: el desaliento de la inscripción de ciertos sectores de la población, la exclusión diaria de otros por la suciedad, el olor o la conducta, la subestimación de sus saberes o experiencias, o la culpabilización de las familias o de los *chicos*.<sup>3</sup> Cabría pre-guntarse: ¿cuáles son los mecanismos específicamente escolares que operan produciendo las desigualdades escolares? ¿Dónde están localizados? ¿Dónde y cómo se han vuelto más persistentes? ¿En interacción con qué otras dinámicas producen esos efectos? ¿En qué actores y a través de qué formas concretas lo hacen? ¿Qué lugar ocupan en ellas la enseñanza y la transmisión de saberes? ¿Hay normativas al respecto, y qué efectos tienen? ¿Cómo son cuestionadas o contestadas estas formas de desigualdad? ¿Qué normas, resguardos institucionales, códigos de convivencia o mecanismos podrían pensarse para revertirlos? Estas son preguntas sobre las que sería necesario establecer programas de investigación y de intervención. Sobre ello nos detendremos a continuación en la formulación de algunas propuestas concretas.

<sup>3</sup> Estas formas de exclusión pueden visualizarse, como puntas del iceberg, en las denuncias que reciben organismos de defensa de derechos. Por ejemplo, el Foro de ONGs que luchan contra la discriminación recibió desde enero a julio del 2001 un total de 867 denuncias por discriminación en la Capital Federal, de los cuales 97 casos (11.19 %) se registraron en el ámbito educativo, y 68 casos (7.84 %) en discotecas, en ambos casos afectando a niños y adolescentes. También puede señalarse que durante el año 2001 el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) recibió reiteradas denuncias por las dificultades en el acceso a la educación de los inmigrantes. En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se dictó la ley 203 que ordena la inscripción de los alumnos que lo soliciten independientemente de su status migratorio. Sin embargo, esta ley es poco conocida y se continúa exigiendo a los inmigrantes requisitos que no están previstos en la ley. Por otra parte, esta ley contemplaba la creación de un servicio de asistencia en la documentación que no ha sido puesto en funcionamiento.

## **Algunas propuestas de acción desde el Ministerio de Educación de la Nación**

Lo que sigue son algunas ideas de estrategias de intervención sobre esta problemática, que no buscan cubrir toda la gama de acciones posibles sino listar algunos ámbitos de trabajo. Creemos conveniente pensar en un **abordaje desde múltiples áreas, pero al mismo tiempo hay que mostrar su articulación global desde la política ministerial**. Para ello, podría articularse un observatorio que produjera materiales periódicos sobre el estado de situación y las políticas que se están desarrollando, que ordenara y orientara el trabajo que se realice en distintas unidades del Ministerio y de otras organizaciones estatales y no estatales, y que promoviera un debate y conciencia pública sobre el problema. Organizamos las propuestas en cinco niveles o ámbitos de trabajo: la producción de conocimiento, la redistribución de bienes materiales y culturales, la formación docente, la organización del sistema escolar y de las instituciones educativas, y la articulación de políticas intersectoriales de protección a la niñez y la adolescencia.

### ***1. A nivel de la producción del conocimiento***

Nos parece necesario en primer lugar producir más y mejor información sobre los efectos de las desigualdades sociales en las desigualdades escolares y también sobre las propias desigualdades escolares. Esta es una tarea que debería coordinar el Ministerio, pero a la que deberían sumarse las distintas instituciones que producen conocimiento sobre la educación (universidades y organizaciones académicas, institutos terciarios, fundaciones, entre otros).

Por ejemplo, hace falta mayor y mejor información sobre:

- a) **los efectos de la crisis en el comportamiento de la matrícula escolar** (tasas de retención y abandono, promoción interanual, corrimiento de matrícula del sector privado al sector público, gastos en salarios y otros rubros, entre otros).
- b) **los “contornos” más generales de la desigualdad educativa**: la distribución por provincias y regiones, por localidades, nivel de ingresos, clima educativo familiar, género, etnia, modalidad educativa, entre otros aspectos.
- c) **los efectos de los programas que ya se llevaron a cabo o se están llevando a cabo**, tanto a nivel nacional como de las jurisdicciones, para paliar la desigualdad social. ¿Qué estrategias específicas se desplegaron? ¿Qué produjeron? ¿Cuáles fueron sus resultados en términos de la inclusión de sectores postergados? ¿Tuvieron impacto en la calidad de los aprendizajes?
- d) **los aspectos más “blandos” de la construcción de las desigualdades**: cómo influyen las distintas variables en la conformación de circuitos y segmentos educativos, cómo se determinan las trayectorias escolares a nivel colectivo e individual, las estrategias familiares de elección y demanda educativa, entre otros aspectos.
- e) otro aspecto que creemos de fundamental importancia es **determinar medidas en el progreso de los estudiantes**, que evalúen los cambios en el desempeño de los estudiantes entre dos puntos, esto es, logros obtenidos en un tiempo delimitado y vinculado a la acción de la escuela y al trabajo en el aula.
- f) **los efectos del currículum escolar en la producción de desigualdades sociales y escolares**: ¿qué saberes se privilegian en los diseños curriculares y cómo se posicionan los distintos sujetos en relación con ellos? ¿Qué saberes se privilegian en la interacción áulica diaria, que no necesariamente deben coincidir con los que proponen los diseños?

## *2. A nivel de la redistribución de bienes materiales y culturales*

Proponemos tres medidas centrales para vislumbrar un nuevo horizonte más igualitario en el conjunto del sistema educativo argentino:

- a) **piso salarial docente mínimo** . Hoy existe una amplia desigualdad en los salarios que reciben los docentes argentinos, tanto entre provincias como entre sistemas y niveles de enseñanza. La descentralización de la educación en las provincias les otorga autonomía para fijar los salarios de sus docentes, y ello ha generado desigualdades muy significativas que deben atenderse. Junto a la reglamentación sobre los días de clase obligatorios, se debería pensar en legislar un salario mínimo para los docentes que los jerarquice y los valorice en su tarea.
- b) **programa de becas escolares para EGB 3 y Polimodal** , los niveles de escolaridad con más problemas de retención de matrícula. Los programas de becas ya existentes deberían mantenerse y, en la medida de lo posible, ampliarse. Evaluaciones realizadas hasta el momento (Ravela, 2000; Gluz, 2001; y publicaciones del SIEMPRO) señalan efectos dispares; por ejemplo, la generación de una distribución del gasto educativo más equitativa, el incremento de la retención de los alumnos en el 8º y 9º años de la escolaridad básica, y la ausencia de garantías de continuidad y de mejoras evidentes en términos de la calidad de los aprendizajes. Debería procederse a una nueva reevaluación de sus efectos para reorientar los esfuerzos y fortalecer su costado pedagógico, construyendo una red de escuelas que elaboraran proyectos significativos de enseñanza.
- c) **nuevas formas de distribución y producción de bienes**

**materiales y culturales** . Los programas compensatorios desarrollados a nivel nacional se pensaron más como la distribución de equipamiento y libros que como una redistribución de experiencias culturales y productivas diversas y plurales. La igualdad en la enseñanza se pensó con una vara homogénea, en muchos casos muy endogámica a la misma cultura escolar (ver más abajo algunas propuestas al respecto en el punto 4.e). En esta dirección, nos parece importante proponer experiencias igualmente ricas para distintos circuitos y segmentos educativos, que tengan que ver con el acceso a la cultura no escolar, con la posibilidad de leer otros textos y materiales de la cultura, tener acceso de primera mano al teatro, al cine, a museos, a videos o a intelectuales o artistas que puedan enriquecer las perspectivas sociales y culturales locales, y también con la posibilidad de ser productores y creadores de bienes de distinta índole. La articulación con cooperativas puede ser fértil para pensar en otras interacciones con saberes vinculados al trabajo y con otras redes sociales. Sería deseable una articulación importante con grupos artísticos y culturales locales, y otra circulación, no centralista, de las producciones culturales de distintas regiones. Es fundamental también darles un lugar a los sectores más marginados como productores o creadores de cultura, promoviendo la realización de talleres de teatro, música, danza, cine, etcétera.

### *3. A nivel de la formación docente*

La desigualdad es también desigualdad en la calidad del trabajo docente, y ello no sólo tiene que ver con los reconocimientos salariales sino con las formas de organización del trabajo pedagógico, y con la relación con el saber y con los otros que se establecen en la institución educativa.

- a) **repensar los contenidos de la formación inicial** . Sería deseable que se recoloque a la igualdad en el centro de la enseñanza, no pensando en una formación docente segmentada para excluidos y otra para incluidos, sino proponiendo otras visiones de conjunto sobre el sistema y sobre las posiciones y responsabilidades específicas de los docentes en él. Es importante renovar esos contenidos, discutiendo cuáles son los saberes básicos que deben tener los niños y adolescentes argentinos hoy, cuáles son las adaptaciones curriculares que deben realizarse, qué márgenes de libertad se otorgan a las instituciones y los docentes para el trabajo áulico, entre otros aspectos. Pensar en igualdades complejas puede contribuir a pasar de la visión de una cultura homogénea, de la sanción de formas unívocas de enseñanza y aprendizaje, a un replanteo más democrático y más justo también en términos de la transmisión cultural que se realiza repensando las relaciones que se establecen con otras formas y ámbitos de la producción cultural.
- b) **la formación docente debería incluir específicamente un aspecto más claramente político y ético sobre la relación con los otros, la diferencia y la desigualdad** . A modo de ejemplo, proponemos el reciente libro de Richard Sennett (2003), quien, reflexionando sobre la importancia del respeto en un mundo de desigualdad, señala que la compasión y la filantropía pueden ser acciones que hieran profundamente al otro, profundizando la desigualdad y no aligerándola. Se inclina por formas democráticas de solidaridad que para él serán siempre más dubitativas, menos espontáneas, porque estarán rondadas por las preguntas sobre la justicia de nuestro acto, el desinterés del donar, la posición en que se coloca al otro. Estas preguntas sobre la justicia y la igualdad no se contestan de una vez y para siempre, y por ello deberían estar presentes en

todas las acciones pedagógicas; la formación docente debería ser uno de los primeros espacios que las plantea, y también deberían pensarse formas de trabajo continuadas en las instituciones escolares sobre los desafíos que presentan. Por otra parte, el trabajo sobre el pluralismo y la justicia forma parte también del trabajo curricular más general, de una apertura cognitiva y afectiva a los otros, a la diferencia y a la pluralidad de perspectivas que conforman el conocimiento. Como maestros y profesores, es central en la tarea docente percibir cómo uno se commueve diariamente por el encuentro con el saber, y cómo se transmite esta pasión y esta curiosidad a los alumnos. Eso da cuenta de la relación con los otros y de la relación con el saber al mismo tiempo.

- c) finalmente, también debería hacerse especial hincapié en **trabajar sobre las percepciones y estrategias frente al fracaso escolar**. En primer lugar, volviendo a considerarlo como un problema desde la óptica de las instituciones y los actores involucrados, y no sólo como un dato exterior, natural e inmodificable. Es aquí donde el fatalismo del que hablábamos al principio de este trabajo se hace sentir con mayor fuerza. Los docentes y las escuelas construyen categorías que “explican” y “naturalizan” el fenómeno de la desigualdad y la exclusión escolares: son los “históricos”, los que no deberían estar ahí, los chicos-problema, los indisciplinados o violentos. Desde distintas visiones, las psicologías y pedagógicas socio-constructivistas aportan elementos para pensar en la interacción entre estrategias institucionales de enseñanza y estrategias individuales de aprendizaje (Braslavsky, 2004). Emilia Ferreiro apunta que la tendencia ha sido a considerar el fracaso como un fracaso del aprendizaje y no de la enseñanza, es decir, es responsabilidad del alumno, al que se acusa de débil, inmaduro o disléxico, o del entor-

no familiar, al que se acusa de tener un déficit cultural, pero “nunca se asume que la escuela puede ser responsable de esta situación”. (Ferreiro, 2001:83-84). De nuevo, se trata de trabajar al mismo tiempo sobre las disposiciones y sensibilidades éticas y políticas y sobre la formación pedagógica para producir formas de trabajo pedagógico más enriquecedoras y pluralistas, atentas a la diferencia pero preocupadas por atacar las raíces de la desigualdad social y cultural.

#### *4. A nivel de la organización del sistema escolar y de las instituciones educativas*

Sería deseable que los programas de intervención no restrin- gieran el fenómeno de la desigualdad a espacios geográficos específicos. Según Dubet, una de las limitaciones de las es- trategias prevalecientes en este ámbito es que la desigualdad se volvió equivalente a atender ciertos barrios, ciertas zonas, incluso ciertas provincias (Education Action Zones, ZEP, ZAP, etcétera.) (Dubet, 2003). Por el contrario, parece nece- sario volver a pensar en el sistema escolar en su conjunto, ya que es la relación entre los incluidos y los excluidos lo que define la exclusión (Tilly, 2000).

En este sentido, parece fundamental proponer formas de interacción y cruce diferentes a las trayectorias previsibles. Aun cuando se planteen políticas de discriminación po- sitiva, o de acción afirmativa, nos parece fundamental:

- a) **que estas políticas estén claramente definidas en términos de justicia social, de reconocimiento de una in justicia de base , y no en términos de una acción caritativa; esto es más en un plano simbólico, pero igualmente importante para determinar la visión de conjunto que tiene todo el sistema educativo sobre el tema.**

- b) que las políticas contengan en sí mismas formas de interacción y de cruce con otras instituciones escolares y no escolares , de manera que no se constituyan en enclaves separados del resto. Por ejemplo, políticas de becas para promoción de estudiantes a otras experiencias educativas, políticas de circulación de la población docente, políticas de alfabetización digital y mediática en medios sociales desfavorecidos, políticas de promoción cultural de las zonas, entre otros aspectos.
- c) que se propongan políticas curriculares que mantengan el horizonte igualitario sin dejar de atender a la especificidad de las problemáticas. Creemos que es necesario proponer mayores márgenes de acción curriculares para docentes y escuelas, y mayores medios didácticos y pedagógicos que permitan ejercer esos márgenes en mejores condiciones, para que la diversidad sea una experiencia enriquecedora y no un confinamiento a los límites de lo que hay o de lo que es posible pensar hoy en condiciones de mucha pobreza.
- d) que se propongan marcos normativos que promuevan la tolerancia y la inclusión . Si bien las normas no van a resolver el problema de la igualdad, constituyen puntos de apoyo importantes para que las familias y los actores educativos puedan demandar por sus derechos a una educación de calidad, democrática y no discriminatoria. Un elemento a considerar especialmente son las condiciones de admisión en las escuelas, para evitar que se produzca una segregación velada de matrícula; y también las condiciones de promoción de los alumnos, su derivación a otras instituciones, y las clasificaciones que se convierten en estímulos excluyentes.
- e) que se replantee la cultura escolar y se propongan otros modelos de institución escolar, de trabajo pedagógico y de articulación con el/los afuera/s de la es

cuela (comunidad, familias, sociedad civil, empresas, etcétera). La escuela fue pensada tradicionalmente como una cultura y un espacio homogéneo y homogeneizante. La formación de una ciudadanía letrada fue central para el desarrollo de los estados nacionales latinoamericanos del siglo XX, pero esta ciudadanía no fue pensada en términos plurales. Como lo señalan reconocidos historiadores, “la convicción de que toda sociedad debía estar necesariamente orientada hacia el progreso, y que este último sólo era alcanzable a partir de poblaciones compactadas, con intensos ideales colectivos, cuyo grado de desarrollo cultural y asimilación étnica estuviese definido por los peldaños más altos de una jerarquización construida al ritmo de la expansión occidental, no fue puesta en cuestión por un larguísimo período” (Quijada et al, 2000:31). El currículo que se diseñó a fines del siglo XIX estuvo centrado en conceptos como homogeneidad cultural y neutralización de la diferencia (McCarthy, 1998). Esta cultura escolar se conformó en una verdadera gramática (Tyack y Cuban, 1995), entendida como conjunto de reglas que define las formas en que las escuelas dividen el tiempo y el espacio, clasifican a los estudiantes y los asignan a clases, conforman el saber que debe ser enseñado y estructuran las formas de promoción y acreditación. Estas formas son, según Tyack y Cuban, un sustrato de alta estabilidad en el tiempo y el espacio, estableciendo qué se entiende por escuela, por buen alumno y buen docente, y qué resiste a buena parte de los intentos de cambio. Muchos reformadores se preguntan hoy por qué fracasan las reformas (cf. Viñao Frago, 2002); creemos que la noción de gramática escolar permite interrogar ese “fondo” de reglas que perduran y que determinan la manera en que las escuelas, sus docentes y alumnos, y también los padres y otros miembros de la comunidad escolar, entien-

den qué es la educación y cómo debe mejorarse. En este sentido, pluralizar tanto los contenidos como los formatos de la escuela y sus relaciones con el afuera, con otras formas de producción cultural, nos parece fundamental para transformar esa gramática que resiste a los cambios.

### *5. A nivel de la articulación de políticas con otros ministerios*

Finalmente, creemos que es importante articular **políticas de protección a la infancia con otros ministerios y organismos no estatales**, que abarquen desde la distribución de comida y atención de salud al otorgamiento de documentos de identidad y a la protección contra la violencia social, incluyendo el abuso policial, que es un problema de primera magnitud para los jóvenes de sectores socioeconómicos marginados.

En especial, nos preocupa pensar en políticas de protección para la infancia y adolescencia abandonada, desfavorecida o postergada. Estos son los sectores que hoy están ingresando a la vida escolar con desventajas muy considerables en muchos aspectos, que los lleva a circuitos de exclusión temprana y que los condena a una vida marginal, al margen de bienes y servicios y también al margen de la ley. En este sentido, deben seguirse con mucha atención los datos que proporciona el CELS y la Correpi sobre los circuitos de exclusión social y la criminalización de los jóvenes pobres en dos sentidos: desde el abuso policial que los convierte en sospechosos por su apariencia física o lugar de vivienda, y desde las opciones vitales y laborales disponibles, que los empujan a la ilegalidad. Es importante replantear el discurso de la seguridad ciudadana dentro de un nuevo horizonte más igualitario, que des-criminalice la pobreza y ofrezca alternativas y ganancias en una vida bajo la protección de los adul-

tos y el amparo de la ley. En otras palabras: debemos demostrarles a estos niños y adolescentes que hay algo por ganar, no necesariamente material, en esta protección. Hay que volver a instalar conciencia y responsabilidad en la sociedad frente a esa deuda.

A modo de cierre, queremos señalar que una encuesta reciente publicada por el diario *Clarín* muestra que la población espera que la situación de la educación mejore, con un nivel de expectativas que excede las que se depositan en la economía y la política. Esta esperanza que se pone en la educación también genera más demandas. Sería deseable que esta esperanza y esta expectativa puedan movilizarse para una verdadera **re-forma del sistema educativo, esto es, volver a darle forma al sistema escolar, repensando la idea de igualdad homogénea e incorporando formas de igualdad más complejas, dinámicas y plurales**. Es importante desarrollar nuevas sensibilidades y disposiciones hacia la desigualdad, en los políticos, en los pedagogos y en las familias, contribuyendo a que vuelva a resultar intolerable, a que el dolor de los demás nos vuelva a conmover y a que esa conmoción nos decida a renovar el compromiso social con una sociedad más democrática y más justa.

## Bibliografía

- Auyero, J. (2000), *Poor People's Politics. Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham, NC, Duke University Press.
- Bonaldi, P. (2002), "Evolución de los indicadores de violencia juvenil", en: Gayol, S. & Kessler, G. (eds.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires. Manantial.
- Bourdieu, P. (1997), *Capital cultural, escuela y espacio social*, México D.F., Siglo XXI.
- Braslavsky, B. (2004), *¿Primeras letras o primeras lecturas? Una introducción a la alfabetización temprana*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Dubet, F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris, Ed. du Seuil.
- Dubet, F. (2003), "A escola e a exclusao", *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, pp. 29-45, julho.
- Duschatzky, S. (1999), *La escuela como frontera. Reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares*. Buenos Aires, Paidós.
- Feijoó, M. Del C. (2002), *Equidad social y educación en los años '90*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Ferreiro, E. (2001), *Pasado y presente de los verbos leer y escribir*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, Ch. (2003), "Modernización, técnica y política en el *Gatica de Leonardo Favio*", en: Birgin, A. & Trimboli, J. (comp.), *Imágenes de los noventa*, Buenos Aires, Libros del Zorzal-CEPA, pp. 47-71.
- Fitoussi, J.-P., & Rosanvallon, P. (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Fitoussi, J.-P. & Savidan, P. (comp.) (2003), *Comprendre les inégalités*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Gluz, N. (2001), *Ánalisis de los proyectos destinados a desarrollar nuevos lineamientos de política: Equidad, consenso federal y modernización de la función pública, 1993-1999*, Buenos Aires, Unidad de Investigaciones Educativas, Ministerio de Educación de la Nación.
- Hirschman, A. (1981), "The Tolerance for Inequality in the Course

- of Economic Growth”, *Essays in Trespassing*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hoffman, K., Centeno, M. A. (2003), “The lopsided continent: Inequality in Latin America”, *Annual Reviews in Sociology*, 29, pp. 363-390.
- Kessler, G. (2002), “De proveedores, amigos, vecinos y barderos: acerca de trabajo, delito y sociabilidad en jóvenes del Gran Buenos Aires”, en: AA.VV., *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los '90*, Buenos Aires. Biblos-UNGS, pp. 137-170.
- Lavinas, L. (1999), “¿Renta mínima o beca escolar? Paralelos entre las experiencias internacionales y las iniciativas brasileñas”, en: Carpio, J. & I. Novacovsky (Eds.), (1999), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-FLACSO-Siempro, pp. 181-213.
- McCarthy, C. (1998), *The Uses of Culture. Education and the Limits of Ethnic Affiliation*, New York, Routledge.
- Oberman, I. (2002), *Pobreza, escuela y trayectorias educativas*, Buenos Aires, mimeo.
- Parandekar, S., España, S. & Savanti, M.P. (2003), *El impacto de la crisis en el proceso educativo en Argentina*, Documento de Trabajo N. 3/03, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Paraguay y Uruguay.
- Puiggrós, A. (1990), *Sujetos, disciplina y democracia en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*, Buenos Aires, Galerna.
- Quijada, M., Bernand, C., et al. (2000), *Homogeneidad y nación con un estudio de caso: Argentina, siglos XIX y XX*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Humanidades, Instituto de Historia.
- Rassool, N., & Morley, L. (2000), “School Effectiveness and the Displacement of Equity Discourses in Education”, *Race, Ethnicity and Education*, 3(3), pp. 237-258.
- Ravela, P. (2000). *Informe de Evaluación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina*, Ciudad de Buenos Aires.

- Sarlo, B. (2001), *Tiempo presente. Notas sobre el cambio de una cultura*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina.
- Schargrodsky, E. & Galliani, S. (2002). "Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality", *Economía (Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association)*, Vol. 2, n. 2, pp. 85-111.
- Sennett, R. (2003), *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Barcelona, Anagrama.
- Tilly, Ch. (2000), *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.
- Tiramonti, G. (2001), *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*, Buenos Aires, FLACSO-Temas Grupo Editor.
- Tiramonti, G. (dir.) (en prensa), *Escuelas en el caleidoscopio: configuraciones cambiantes de la desigualdad educativa en el nivel medio*, Buenos Aires, Manantial.
- Tyack, D. & L. Cuban, (1995), *Tinkering Towards Utopia. A Century of Public School Reform*, Harvard University Press, Cambridge, MA & London.
- Viñao Frago, A. (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*, Madrid, Morata.
- Wolff, L., Schiefelbein, E., & Schiefelbein, P. (2002). *Primary education in Latin America: The Unfinished Agenda* (Serie de Documentos Técnicos del Departamento de Desarrollo Sustentable EDU-120). Washington, D.C.: PREAL.

# **Propuestas para mejorar el sistema educativo. Un futuro para la Argentina del siglo XXI**

**Silvina Gvirtz  
Gabriel Petrucci**

## **Introducción**

La Argentina de los primeros años del siglo XXI se encuentra transitando una etapa crítica en relación con la posibilidad de mantener un sistema educativo que cumpla eficientemente con sus objetivos de calidad y de equidad. Como señala Tedesco (1986), la discriminación que antes se hacía excluyendo a la mayoría de la población del sistema, comenzó a producirse, a lo largo del siglo, a partir de la distribución desigual del bien educativo dentro del sistema.

Hoy, la discriminación educativa en Argentina<sup>1</sup> adquiere nuevas implicancias y características, pues se inserta en un contexto socioeconómico diferente: el de una mayor desigualdad y exclusión social. La formación de circuitos diferenciados de calidad no es solamente una “falla” del sistema educativo. De hecho, parte de las críticas hacia nuestro sistema educativo harían bien en dirigirse a los procesos y políticas económicas y sociales que hicieron posible una sociedad con tanto desempleo, tanta desigualdad y tanta pobreza (Llach, Discurso de incorporación ACAEDU, 2004).

Si bien en comparación con los otros países de América

Los autores agradecen la colaboración de Annie Mulcahy.

<sup>1</sup> Concepto tomado del título del libro de Cecilia Braslavsky (1985).

**Latina**<sup>2</sup>, el sistema educativo argentino tiene una amplia cobertura, esto no significa que su tránsito sea exitoso. Los indicadores de no promoción, repitencia, abandono interanual y sobreedad muestran que, además de una baja calidad, el sistema educativo tiene una escasa capacidad de retención y consecuentemente no logra incluir en los niveles más altos a muchos niños y jóvenes.

Las propuestas que realizaremos a continuación tienen como objetivo mejorar algunas condiciones necesarias, aunque no suficientes, para un buen funcionamiento del sistema, ya que la equidad no es un problema que se resuelva con respuestas técnicas, debe ser una meta política.

Dado que nosotros no vamos a definir aquí más que metas muy generales (garantizar una educación de calidad para todos hasta la finalización del Polimodal), ya que creamos que éstas tienen que debatirse socialmente y consensuarse, procurraremos presentar propuestas que permitan *crear las condiciones*, las bases para que la equidad y la calidad sean objetivos posibles. A continuación plantearemos tres pilares básicos que debería considerar el proceso de mejora. Estos son:

1. Redefinición de las funciones y de la toma de decisiones de los organismos de gobierno del sistema. La propuesta trabaja sobre la desburocratización de los procesos efectivos en la toma de decisiones. Creemos que esto facilitaría una mayor eficacia en la gestión y, también, posibilitaría la generación de mecanismos más confiables de asignación de recursos.
2. Redefinición del espacio de la escuela como centro socio-

<sup>2</sup> Teniendo en cuenta la escolaridad obligatoria en la Argentina (nueve años), la escolaridad promedio alcanzada por la población es de 8,5 años, superando el promedio de América Latina, que es de 5,9 años (Banco Mundial, 2003).

educativo y comunitario: se trata de pensar la escuela como una institución capaz de contribuir a la modificación de las condiciones de educabilidad. La escuela de hecho ya asume un rol que complementa y sostiene su tarea principal: la pedagógica. Pero asume dicho rol como ajeno a su función específica. Nuestra propuesta apunta a que la asuma formalmente, no sólo como acción compensatoria, sino como política formativa, involucrando al conjunto de actores institucionales y comunitarios necesarios y facilitándole a la vez las condiciones para que no descuide su rol fundamental, garantizando, entre otros objetivos, el aumento de horas de clase.

3. Igualación y mejora de las condiciones materiales, de infraestructura y pedagógicas básicas para que todas las escuelas puedan desarrollar proyectos pedagógicos de calidad.

Para referirnos a cada uno de estos aspectos hemos dividido este trabajo en dos partes. En la primera parte plantearemos las funciones del Ministerio Nacional, de los ministerios provinciales de Educación y de las unidades intermedias de gobierno del sistema (municipalidades, regiones, distritos). En la segunda parte, primero presentaremos una propuesta de cambio para la escuela en términos de una redefinición del espacio, y luego realizaremos propuestas sobre los contenidos específicos de las políticas educativas. Nos concentraremos en propuestas que trabajen sobre las condiciones de educabilidad y mejoren las condiciones del proceso de enseñanza y aprendizaje. En este apartado analizaremos algunas políticas específicas para los distintos niveles educativos.

Para nosotros es importante resaltar que sólo si mejoramos los modelos de gobernar la educación, es decir, los estilos de gestión macro y micropolíticos, vamos a tener ciertas condiciones *sine qua non* que hagan posible la meta política

de la equidad. Ahora bien, esto es sólo una condición necesaria, aunque no suficiente, para que la decisión política de la equidad, cuando exista, tenga un final feliz.

Si se nos permite la extrapolación hacia una imagen cotidiana, los modelos de gobierno son como una cañería que hay que redireccionar y arreglar para que el agua fluya mejor. Esto representaría el primer pilar de la propuesta. Sin embargo, si uno hace estas mejoras queda pendiente agregar agua y mucha. Es por ello que el segundo pilar de la propuesta es la consideración de la escuela como centro socio-educativo y comunitario. Se trata de garantizar las condiciones de educabilidad, alimentación, salud y vestimenta para que pueda realizarse la actividad principalísima de la institución: la pedagógica. Y por ello el tercer pilar debe tener políticas de igualación de las condiciones pedagógicas (más horas de clase, más libros, mejores edificios, recursos didácticos, etcétera). Estas son las cuestiones abordadas en este trabajo.

## **1. Cambios en las funciones de gestión y administración del sistema educativo y sus unidades escolares.**

### **1.1. La mejora en la prestación del servicio**

Coincidimos con Aguerroondo cuando sostiene que el “*modelo jerárquico (...) está en el centro de las desigualdades de la educación actual*” (Aguerroondo, 2002 : 77).

Por consiguiente, pensamos que una propuesta que mejore las funciones del Ministerio de Educación Nacional, los Ministerios de Educación provinciales y las escuelas tiene que apuntar a que ciertas decisiones se realicen en los niveles más cercanos a los involucrados por esas decisiones. En este sentido, el sistema de gobierno debe apuntar a:

- Fijar metas claras para el sistema educativo y difundirlas. Debe señalar el norte al que deben dirigirse las instituciones educativas del país. En este marco es donde el Estado Nacional, consensuando con las provincias en el Consejo Federal de Educación, debe pronunciarse a favor de la equidad y a la calidad y debe, a su vez, definirlas operacionalmente.
- Invertir la matriz de órdenes arriba-abajo y ampliar el espacio posible para tomar decisiones en las escuelas y en los niveles intermedios del sistema, permitiendo procesos de autonomización responsable de las instituciones. Sabemos que el camino a recorrer es largo y no está exento de dificultades. Hoy no todas las escuelas tienen la capacidad material y técnica para una gestión autónoma, pero también sabemos que no va a existir capacidad instalada previa a que estos procesos se inicien. Es necesario para ello romper la lógica circular prevaleciente según la cual el sistema debe permanecer centralizado porque los directores carecen de capacitación. Sostendremos que es necesario un doble proceso que descentralice y al mismo tiempo capacite a los actores.
- Lograr la responsabilización compartida por los resultados: cada nivel del sistema deberá sistematizar una rendición social de cuentas por los resultados obtenidos en función de metas nacionales y provinciales consensuadas y validadas. Tendrán la obligación de transparentar y disseminar la información de la gestión administrativa y pedagógica desde los niveles más altos del sistema hasta cada una de las unidades escolares y a toda la sociedad.
- Trabajar en la generación de políticas específicas de igualación o de compensación de las diferencias. Estas políticas deben ocupar un lugar de privilegio en el corto y mediano plazo, pero se espera que sean menos necesarias en el largo plazo. La necesidad permanente de contar con po-

líticas de emergencia está denunciando el gravísimo problema de gobierno de nuestro sistema educativo. No podemos seguir eternamente intentando paliar las inequidades a través de la generación de políticas *ad hoc*. Por el contrario, se espera que sistemáticamente, y como parte de las políticas generales, el sistema distribuya el bien para favorecer a quienes menos tienen.

- Generar una política de incentivos que permita favorecer ciertas políticas que el ministerio considera prioritarias.

Este foco favorecerá la democratización interna del sistema, trabajará en la mejora de los niveles de transparencia, de equidad y permitirá recuperar, por parte de políticos, funcionarios intermedios, directores y docentes la responsabilización por los resultados de sus actividades. La idea apunta operativamente a conseguir mayor flexibilidad en la gestión, reducción en los tiempos de decisión y control sobre productos en lugar de procesos.

Se pretende también aumentar la participación y el compromiso de la comunidad (padres, maestros, alumnos, no docentes, OSC y otros) en el sostenimiento de una educación de calidad. La comunidad educativa debe ocupar un rol de colaboración, apoyo y control en la institución escolar para garantizar resultados óptimos. Actualmente, los grados o niveles de participación de la comunidad son escasos y rara vez institucionalizados, excepto cuando se requiere de los padres apoyo material o financiero. Son mínimas las ocasiones en que a los padres se los convoca a opinar para participar en cuestiones de orden pedagógico.

Cabe aclarar, no obstante, que no se trata en esta propuesta de favorecer procesos de descentralización. Es más, en este marco no se puede pensar la política educativa en función del par antagónico centralización-descentralización. Pensarla así es abordarla de un modo maniqueo y limitado.

El gran desafío es analizar qué decisiones hay que descentralizar y qué decisiones son indelegables y deben permanecer centralizadas, para un Estado que se propone lograr un sistema educativo integrado como condición *sine qua non* de la auténtica equidad.

La idea de esta propuesta radica en la posibilidad de encontrar nuevos sentidos a los procesos de descentralización educativa, entendidos bajo la órbita de una re-centralización de la direccionalidad del sistema, de una re-centralización del control del sistema y de una re-centralización de los mecanismos que permitan integrarlo.

Por último, se trata de pensar a la escuela como lugar central en el cual el resto de las estructuras administrativas y burocráticas “giren en torno a ella” y que, a su vez, esto sea un factor clave que motorice una educación de calidad en la diversidad.

A continuación trabajaremos primero con los cambios de funciones del Ministerio Nacional, luego del Provincial y por último revisaremos posibles funciones de las unidades intermedias.

#### *1.1.1. Cambios en las funciones del Ministerio Nacional de Educación*

El objetivo de este apartado es revisar las **funciones<sup>3</sup>** del Ministerio de Educación Nacional, reforzando ciertos roles principales con el propósito de alcanzar mejores resultados y formas más operativas de gobierno. Estas funciones serían:

<sup>3</sup> Esta propuesta sólo se ocupará de pensar funciones para las áreas críticas relacionadas con políticas de equidad para la educación básica. Por ello es que no se hará referencia a las estructuras propias de la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, y tampoco a las de otras áreas logísticas y de personal del propio Ministerio.

- Establecimiento de metas a corto, mediano y largo plazo que tiendan a garantizar la equidad y la calidad del servicio.
- Fortalecimiento y redefinición de algunas funciones de la unidad encargada de información y evaluación de la calidad.
- Asistencia técnica a las jurisdicciones.
- Coordinación de las políticas y las acciones llevadas a cabo en las provincias de modo tal de garantizar la unidad del sistema educativo.

No se trata de crear nuevas “burocracias” que reemplacen a las anteriores. Lo que se plantea es poder repensar las tareas básicas que debe cumplir un Ministerio Nacional. Esto con el objetivo de fortalecer la direccionalidad de las políticas educativas al tiempo de promover y facilitar la posibilidad de construcción de consensos, en concordancia con las políticas provinciales. La intención es impulsar las políticas propias de cada provincia, manteniendo el eje de los lineamientos nacionales.

A continuación especificamos detalladamente cada una de estas funciones:

- *Establecimiento de metas*

Si bien ya hemos hecho referencia a los grandes objetivos que deberán establecerse en pro de la equidad y de la calidad, es función del Ministerio Nacional, en conjunto con el Consejo Federal de Educación, el establecimiento de metas claras y posibles de ser alcanzadas. Nos estamos refiriendo, por un lado, a la necesidad de establecer metas básicas de logro académico, lo que cada alumno de cada escuela debe alcanzar como resultado de su aprendizaje y, por otra parte, a la necesidad de generar metas de ejecución (v.g. tasas de retención escolar; tasas de egreso; resultados mínimos a alcanzar en pruebas de conocimiento; aumento progresivo de la jornada escolar; etcétera). El establecimiento de metas implica al mismo tiempo la

necesidad de fijar los tiempos en los que éstas se podrán cumplir y los pasos intermedios para lograrlas, como así también los recursos necesarios para emprender el camino. No será necesario que todos alcancen las metas al mismo ritmo, pero sí que en el mediano plazo todos lleguen a ellas. Las metas deberán ser metas básicas comunes para no generar que todo el sistema se centre sólo en ellas y no pueda garantizarse la diversidad. Éstas servirán de guía a las provincias y a las escuelas para fijar las propias en base a las nacionales.

- *Información y evaluación*

Para poder mantener un monitoreo permanente del estado del sistema y de cada una de sus unidades y retroalimentar con información relevante a toda la comunidad, el Ministerio debería crear una Agencia Nacional de Evaluación e Información Educativa.

No sería ilógico pensar que un modelo posible de construcción implicaría la creación de un ente autárquico, conformado por un presidente de corte técnico-profesional elegido por concurso abierto de antecedentes y oposición con mandato a término, y un Directorio conformado por representantes de diversos organismos vinculados con la educación. La Agencia trabajaría de manera articulada con las Agencias Provinciales o entes similares que se constituyan en cada jurisdicción.

No obstante, se puede pensar en la creación de unidades que no sean el modelo de Agencia pero que mantengan cierta independencia del poder político de turno y, también, de los poderes provinciales. En ese caso sería necesario que la unidad dependiente del Ministerio contara con un Consejo Consultivo y de Auditoria conformado por académicos, representantes de universidades, de los gremios docentes, representantes de padres y otras organizaciones de la sociedad civil que tuvieran la potestad de monitorear y auditar los pro-

ductos de la unidad. Este cuerpo garantizaría la calidad y la confiabilidad de los resultados producidos.

Sus funciones básicas serían, entre otras:

- Evaluar las metas de logro académico y de ejecución propuestas por el CFCyE a nivel nacional.
- Diseñar un sistema de indicadores de rendimiento interno del sistema que se conforme en un parámetro para monitorear la equidad.
- Colaborar con las unidades provinciales de evaluación e información.
- Fomentar la participación del sistema en algunas pruebas internacionales de medición de la calidad.
- Difundir en forma permanente la información a todos los niveles y a todos los actores del sistema y de la comunidad en general.
- Administrar la base de datos educativos nacionales.
- Alertar a las unidades correspondientes acerca de las dificultades en la consecución de las metas.

- *Asistencia técnica a las provincias*

Se trata aquí de contar con una unidad que realice apoyo técnico a las provincias. La misma tendría como objetivo contribuir a la generación de capacidad instalada en cada una de las jurisdicciones y en sus respectivas unidades.

Se propone trabajar en forma directa con las provincias a requerimiento de éstas y, a partir de la información que se reciba respecto de la situación en cada provincia, verificar el cumplimiento de las metas nacionales y provinciales. El objetivo de esta propuesta está puesto en el apoyo y fortalecimiento técnico a nivel de los ministerios provinciales.

No son pocos los programas que en los años '90 intentaron "recentralizar" el sistema operando programas que intervenían directamente sobre las escuelas. La idea es que el

Estado Nacional trabaje cada vez más estrechamente con las provincias, que financie programas provinciales que favorezcan la equidad, que haga un seguimiento y control de las políticas provinciales. A su vez, deberá disminuir los programas de intervención directa sobre las escuelas de las distintas jurisdicciones. Las políticas de intervención directa de los '90 no resultaron satisfactorias.

- *Coordinación*

Las funciones de coordinación que asuma el Ministerio Nacional implican mantener asegurada la coherencia y dirección de las políticas educativas provinciales con el eje articulador de la Política Educativa Nacional concertada en el seno del CFCyE. A su vez, significa coordinar las equivalencias de títulos entre jurisdicciones para facilitar los procesos migratorios de la población.

- *Administración y financiamiento educativo*

Esta función posibilita al Ministerio la distribución de los fondos que garanticen el cumplimiento de las metas acordadas y la realización de políticas compensatorias. Asimismo, participa en la administración de los programas de incentivo que se creen en base a las políticas definidas por el propio Ministerio Nacional. También manejará la administración de los recursos humanos y legajos únicos del personal.

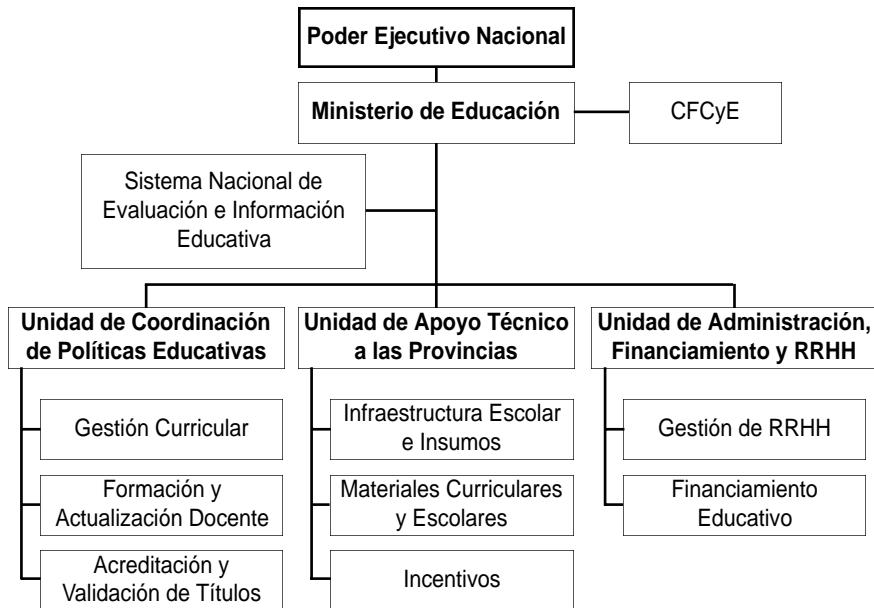
En la figura que presentamos a continuación propone mos un escenario potencial de reforma de la estructura de gobierno y administración del sistema educativo en su conjunto. Dicho escenario no propone un nuevo Ministerio sino una reestructuración de algunas de sus funciones actuales. Propone conservar el rol del CFCyE, y jerarquizar las funciones de coordinación, evaluación y asistencia técnica del Ministerio Nacional. Gran parte de estos cambios en el modo de gobernar el sistema se vienen realizando con mayor o menor

impacto desde el advenimiento de la democracia. La desregulación de la producción de libros de texto, la Ley de Transferencias, la Ley Federal, la creación del IDECE (Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa), el fortalecimiento del Ministerio Nacional en el CFCyE, la fijación de núcleos de aprendizaje prioritario, son, entre otras, medidas que ya están indicando cambios en las funciones del Ministerio.

En este sentido, se trata de profundizar algunas líneas de trabajo que ya están en marcha.

El organigrama que se muestra en la Figura N° 1 es el resultado de repensar las tareas básicas que debe cumplir un Ministerio Nacional.

**Figura N°1:**  
**Propuesta de Reforma a la Estructura del**  
**Ministerio Nacional de Educación**



### *1.1.2. Cambios en las funciones de los Ministerios de Educación de las provincias*

Hablar de las funciones de los Ministerios de Educación de las provincias desconociendo sus particularidades puede parecer, en principio, un poco audaz. Un reciente trabajo publicado por Rivas (2004) muestra claramente que las mismas distan de ser homogéneas. Es por ello que aquí planteamos los lineamientos generales de los ministerios que deberán adaptarse a las particularidades específicas de cada caso.

Los ministerios provinciales tienen como objetivo central gobernar los sistemas educativos respectivos. Se ocupan del financiamiento, la provisión y la regulación de las escuelas que se encuentran en su territorio y deben garantizar la calidad para todos en la prestación del servicio educativo. Ejercen una función directa en cuanto a normativa, supervisión, asistencia, promoción y fortalecimiento de las instituciones escolares.

La propuesta de gobierno que presentaremos aquí redefine la relación entre los ministerios y las escuelas. El modelo favorecerá los procesos de desburocratización del sistema, apoyando la autonomización responsable y competente de las escuelas. Se trata de permitirles mayor libertad de gestión para que éstas sean capaces de alcanzar las metas de logro educativo planteadas en la provincia y consensuadas en el CFCyE. Sin embargo, este modelo no puede considerarse un modelo de desregulación. La distancia entre desburocratización y desregulación no es menor. Desburocratizar implica permitir que los docentes tomen ciertas decisiones que de otro modo lentifican la tarea. El Estado provincial, no obstante, sigue teniendo un rol principalísimo en el gobierno de las escuelas.

Desburocratizar las escuelas implica que los directivos y los docentes puedan preocuparse menos por completar plani-

llas so pena de ser sancionados y más por centrar su tarea en objetivos de enseñanza-aprendizaje. Sólo a modo de ejemplo de los problemas que trae la burocratización, relatamos la siguiente anécdota: hace un par de años, en una escuela de una jurisdicción, el Ministerio envió una partida presupuestaria para transporte. En la escuela se rompieron los baños y el director no podía utilizar los fondos para arreglarlos por las regulaciones existentes. Días de clase perdidos, horas y días del director pidiendo la autorización, horas de legisladores que fueron quienes finalmente aprobaron, un año después, la derivación de los fondos y el desperdicio de energía que se podría haber evitado con sólo girar el dinero a la dirección, permitir que la escuela lo utilice según sus necesidades y luego pedir una rendición de cuentas del dinero gastado y de cómo se justifica el gasto en función de la educación de los estudiantes.

La propuesta que nos ocupa no propone desregular el sistema. Muy por el contrario, la idea es trabajar sobre la regulación del sistema de modo tal de hacerlo eficiente y centrarlo en los problemas educativos. Se pretende operar un giro de 180 grados en el sistema de modo tal que todos sus actores –supervisores, directivos, docentes y no docentes– dejen de estar al servicio de las necesidades espurias del burocratismo y que, por el contrario, pasen a estar al servicio de los estudiantes para que estos aprendan más y mejor.

Para ello, consideramos necesaria una revisión de los reglamentos de las escuelas y repensar también los estatutos del docente. Además, tender a procedimientos simplificados e informatizados que permitan fortalecer la tarea pedagógica de las escuelas que en la mayoría de los casos se ve desbordada por las urgencias administrativas y burocráticas del sistema: superposición y reiteración de trámites y solicitudes; transcripciones manuscritas de estados administrativos que ya se encuentran previamente informatizados; exigencias de relevamientos materialmente difíciles de cumplimentar

en los tiempos y formas en que se suelen exigir desde las administraciones centrales; largas escalas de los trámites hasta llegar a la “autoridad competente”, etcétera. Todo esto debe superarse en una propuesta que procure la devolución de poder a los actores educativos, lo que supone hablar de “poder de decisión” a diferentes niveles y la consiguiente rendición de cuentas ante la comunidad y el Estado.

El Ministerio tiene que fijar metas de calidad y equidad, tiene que comunicarlas, tiene que ofrecer asistencia técnica a las escuelas con importante participación del cuerpo de supervisores, tiene que monitorear las escuelas e intervenir y realizar los cambios necesarios en aquellos establecimientos que no ofrecen un servicio educativo de calidad. A continuación describiremos las principales funciones de los ministerios provinciales.

- *Establecimiento de las metas provinciales de logro académico y de ejecución*

Esto se realizará en articulación con las metas nacionales. Cada provincia determinará aquellos objetivos que todas las escuelas de su jurisdicción deberán cumplir y alcanzar en términos de aprendizaje de los alumnos, como así también de ejecución por parte de cada una de las unidades educativas. El Ministerio, junto con las escuelas, fijará también objetivos de medición parcial de progresos de las escuelas.

- *Información y evaluación*

Asimismo, cada provincia contará con una Agencia Provincial de Evaluación e Información Educativa cuya conformación será similar a la Agencia Nacional, es decir, será un ente autárquico, con un presidente técnico electo por concurso abierto asistido por un directorio en el que confluirán representantes rotativos de los diferentes sectores involucrados con la educación. Entre sus funciones principales se señalan:

- Aplicar las evaluaciones nacionales e internacionales en las que intervenga la jurisdicción en relación con el alcance de las metas de logro del sistema y en articulación con la Agencia Nacional.
  - Aplicar evaluaciones provinciales que midan el progreso de los estudiantes. Es muy importante distinguir entre pruebas de evaluación de la calidad que midan el progreso y aquéllas que miden resultados. El trabajo a partir de medidas de valor agregado permitirá hacer un monitoreo inteligente de las escuelas de la provincia y dará oportunidades ciertas de igualación considerando los puntos de partida específicos de las diferentes escuelas.
  - Evaluar periódicamente a todas las unidades educativas en relación con criterios pedagógicos establecidos.
  - Establecer un diagnóstico general y particular del sistema educativo provincial en cuanto a niveles alcanzados de rendimiento pedagógico y cumplimiento de metas establecidas por el CFCyE.
  - Contribuir a la detección de escuelas en situación de riesgo socioeducativo.
  - Orientar los procesos de autoevaluación institucional y de la evaluación del desempeño docente.
  - Producir y difundir informes sobre resultados obtenidos de la evaluación identificando fortalezas y debilidades de cada centro escolar.
- *Apoyo técnico e incentivos a las escuelas*

Esta función responde a las necesidades de las escuelas de contar con ayuda externa para implementar los procesos de mejora. Se implementarán políticas directas para que todas las escuelas de la jurisdicción alcancen los niveles previstos en las metas.

Las funciones de apoyo técnico a las escuelas cuentan con el cuerpo de supervisores escolares como actores princi-

pales. La idea es que los supervisores trabajen en el acompañamiento directo a las escuelas. No sólo ejerciendo el control tradicional sobre los “procesos”, sino primariamente como colaboradores desde lo técnico, lo administrativo y lo pedagógico para ayudar a que las escuelas alcancen los logros esperados.

Esta unidad va a estar también encargada de la capacitación de los docentes. La capacitación, de este modo, se organizaría en relación a las necesidades de las escuelas. Esta unidad no sería necesariamente proveedora de los servicios de capacitación; se espera que también pueda establecer mecanismos de colaboración con las universidades y con los institutos de formación docente para que sean estas instituciones las que provean el servicio. Se favorecerá la terciarización del servicio en beneficio de las instituciones que tradicionalmente se dediquen específicamente a esta tarea.

Se estiman necesarios por lo menos tres tipos de capacitación:

1. Capacitación *en* las escuelas. Los capacitadores estarán con los maestros en las aulas para que pueda trabajarse directamente y en el campo sobre la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Este tipo de capacitación no fue considerada suficientemente hasta la actualidad y creemos que debería tener un lugar privilegiado en el futuro, por su capacidad de impacto directo y duradero en la mejora del proceso educativo
2. Capacitación *fuerá* de las escuelas: se privilegiará la asistencia de los docentes a centros de formación universitarios y no universitarios que cuenten con bibliotecas especializadas. Aquí podrán considerarse dos sub-tipos de capacitación: A: Cursos cortos sobre temas puntuales sobre los que hay que realizar una actualización. B: Carreras de grado o posgrado que complementen la formación de los

docentes. En ambos casos los cursos podrán ser presenciales o a distancia.

3. Asesoramiento directo y personalizado a la institución y sus actores por parte del cuerpo de supervisión.

- *Coordinación*

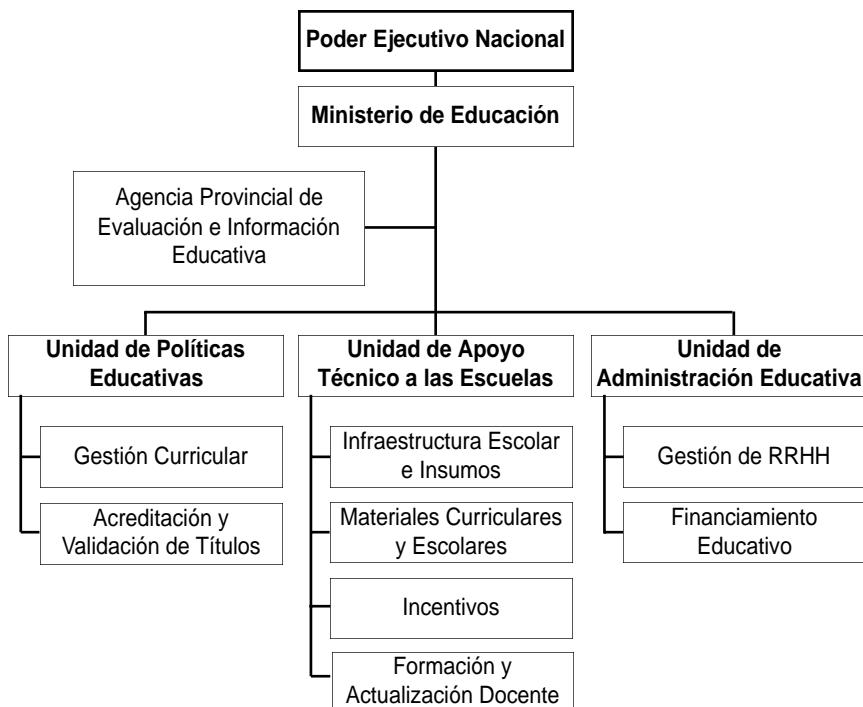
Desde esta función se coordinan y articulan las acciones en los distintos niveles del sistema educativo provincial y con el nacional. Se establece un vínculo directo con las unidades educativas y, en el caso de provincias con importante extensión geográfica y numerosa matrícula, con los Consejos Escolares de Distrito (que serían reformulados como cuerpos colegiados, con integrantes electivos, voluntarios y representantes de diferentes sectores comprometidos con la educación). En provincias pequeñas se favorecerá el contacto directo con las escuelas.

- *Administración y financiamiento educativo*

Esta función posibilita al Ministerio Provincial la distribución de los fondos que garanticen la cobertura de las necesidades de cada escuela. Asimismo, participa en la administración de los programas de incentivo que se creen en base a las políticas definidas por el propio Ministerio Nacional o Provincial. También manejará la administración de los recursos humanos y legajos únicos del personal administrativo y docente de la jurisdicción.

Si bien creemos que cada Ministerio de provincia deberá tener una estructura propia, definida en función de sus particularidades, presentamos un posible modelo sólo para ser tomado a modo de ejemplo.

**Figura N° 2:**  
**Estructura del**  
**Ministerio Provincial de Educación**



#### *1.1.3. Cambios en las funciones de las unidades intermedias: municipalidades, regiones y distritos*

Un número significativo de **investigaciones**<sup>4</sup> dan cuenta de que la relación entre el nivel macro y las escuelas no es nunca lineal. Gran parte de las reformas educativas en nuestro

<sup>4</sup> Andrada (2002), Ball (1989), Gvirtz (1999), De Tito (2003).

país descansaron en el supuesto de que es posible iniciar reformas “top down”, diseñadas en los niveles macro para ser ejecutadas sin mediaciones en el nivel micro. Sin embargo, la complejidad de estas relaciones, sobre todo en el caso de provincias de gran tamaño, demostró el fracaso de tal supuesto.

Por otra parte, las propuestas que apuntan a tomar a la escuela como unidad de cambio requieren de una intervención a un nivel de mayor escala para garantizar cooperación y no competencia entre las escuelas geográficamente cercanas y que atienden a una misma población. De otro modo, los cambios pasan a depender de las personas y las voluntades de cada escuela y esto puede provocar profundas inequidades.

En este sentido, consideramos que los niveles intermedios, mediadores entre lo macro y lo micro, son niveles privilegiados para garantizar que todas las escuelas de una comunidad alcancen los niveles de equidad necesarios para toda la población. Siguiendo a Jephcote y Davies (2004), los actores de los niveles intermedios (“*meso levels*”) son claves porque cumplen la función de “recontextualizar” los discursos que se producen en los niveles macro, operando como mediadores entre los planos de la producción, reproducción del discurso y las prácticas escolares propiamente dichas.

Se podrían considerar en principio tres tipos de niveles intermedios: las municipalidades, las regiones y los distritos.

En este trabajo no se recomienda iniciar procesos de municipalización. La mayoría de los municipios en nuestro país no tiene tradición en el gobierno de las escuelas. Un estudio sobre el tema detectó tipos de municipio que se vinculan de diferente modo con sus escuelas:

1. Aquellos que no tienen ningún tipo de injerencia en las escuelas.
2. Aquellos que tienen programas asistencialistas.

3. Aquellos que cuentan con programas de promoción.
4. Aquellos que tienen escuelas (sólo se destaca el municipio de Mar del Plata y antiguamente la Ciudad de Buenos Aires). (Braslavsky y Gvirtz, 1999).

No se recomienda iniciar procesos de municipalización por los siguientes motivos:

1. En un país con fuertes heterogeneidades socioeconómicas, la municipalización podría acarrear aún más diferencias en las oportunidades educativas de la población.
2. Es probable que la municipalización derive en más burocratización del sistema.
3. Es de suponer que la creación de nuevas estructuras va a requerir financiamiento y tiempo de aprendizaje que resultarían más útiles si se invierte y se mejoran las políticas y estructuras ya existentes.

En este marco parece más interesante aprovechar las estructuras ya existentes (regiones y distritos) para fortalecerlas en determinadas funciones y reemplazarlas en otras. No obstante, sería conveniente que, en los casos en que se fortalezcan estas unidades, se fomenten gobiernos colegiados con participación de los directores de los colegios y padres. La presencia y fortaleza de las unidades intermedias del sistema deben depender de las características de las provincias. En el caso de provincias con una amplitud geográfica importante y una matrícula tan significativa como la Provincia de Buenos Aires, debería fortalecerse el rol de la región y los distritos. En otros casos se necesitan menos instancias de mediación entre la provincia y las escuelas.

Las unidades intermedias deberían tener las siguientes funciones principales:

1. Coordinación entre los niveles macro y micro.
2. Generación de estrategias de cooperación entre las escuelas de la zona. Estos niveles deberían constituirse en unidades facilitadoras en la construcción de redes intra e interdistritales y su función básica debe apuntar a garantizar la cooperación entre escuelas. Deben constituirse en unidades que coordinen y articulen las relaciones entre escuelas de un mismo nivel, entre escuelas de distintos niveles y entre regiones, así como también de las escuelas con otros centros comunitarios y ONGs como instancias intermedias que garanticen una auténtica equidad.
3. Asistencia y apoyo a las unidades que lo requieran a través del cuerpo de supervisores. Estos dejarían de centrar su actividad en el control de los procesos y la centrarían en el asesoramiento, apoyo y monitoreo de resultados.
4. Desconcentración administrativa. No obstante, esta función debería disminuir su peso relativo en el sistema en razón de los procesos de autonomización de las escuelas antes descriptos.

## **2. Más prioridades en la agenda educativa de la educación básica**

Si en el capítulo anterior trabajamos para mejorar los estilos o las formas de macro política que sustentan a nuestro sistema educativo, en este capítulo nos proponemos revisar algunos otros aspectos del sistema sin los que difícilmente podemos pensar una educación de más calidad para todos. Creemos que son cinco las prioridades de la agenda: 1. Expansión de la oferta de jardines maternales y de las salas de dos, tres, cuatro y cinco del nivel inicial; 2. Fortalecimiento del nivel medio de enseñanza a partir de la revisión de la relación educación-trabajo y la enseñanza técnica, a partir de la revisión del proyecto 13 como un proyecto exitoso y que puede mejorar la prestación del servicio (Gallart, 2004), la implementación progresiva de una prueba voluntaria de finalización del nivel; 3. La consideración de la escuela como centro socioeducativo y comunitario; 4. La mejora de los recursos humanos y materiales del sistema; 5. Cambios en la formación y carrera docente.

A continuación nos extenderemos sobre los últimos tres puntos mencionados.

### **2.1. La escuela como centro socioeducativo y comunitario**

Una estrategia de intervención que intente alcanzar un determinado grado de consenso e impacto en su aplicación, deberá tener en consideración el lugar central que ocupa la escuela en relación directa con su comunidad de influencia y pertenencia. Las escuelas en todas sus modalidades resultan ser las principales agencias estatales, con una llegada casi universal a todo el territorio nacional.

Donde hay un grupo humano, hay una escuela. Esta característica, unida al tipo de organización que conforman las

unidades educativas en tanto sistema, posibilita un medio adecuado para la generación de proyectos que tengan como centro a la propia institución escolar.

Plantear la escuela como centro socioeducativo y comunitario no significa en absoluto desplazar la especificidad pedagógica y formativa de ésta, sino, por el contrario, la idea que subyace es la de “pedagogizar” las acciones que desde la escuela se impulsen con el objetivo de garantizar las condiciones básicas y necesarias de educabilidad. Entendido este concepto, tal como lo ha definido Juan Carlos Tedesco (2000:93), desde el reconocimiento de dos factores primordiales:

- a) El *desarrollo cognitivo* que se adquiere en los primeros años de vida, sostenido por la estimulación afectiva y las condiciones sanitarias y alimentarias básicas.
- b) La *socialización primaria*, que los niños adquieren en su entorno inmediato y que les otorga un marco que posibilitará la futura incorporación a la institucionalidad extra-familiar.

Esta visión resulta superadora de las posturas que limitan la educabilidad a los condicionantes genético-biológicos.

Que la escuela tenga funciones comunitarias que garanticen las condiciones de educabilidad, a partir de diferentes acciones e iniciativas, pareciera no constituir una novedad. Las escuelas han venido cumpliendo históricamente este rol. La escuela controlaba en el pasado la salud de los estudiantes, algunas escuelas tenían consultorio médico, en las escuelas se desarrollaban las campañas de vacunación masivas, se realizaban en ellas controles odontológicos. Muchas de estas funciones, a las que se suma el comedor escolar y otras actividades, se siguen cumpliendo. El problema es que todas estas actividades que realizaba y aún realiza la escuela no tienen reconocimiento formal. Son, en no pocas ocasiones, funciones no escritas de la institución. La falta de reco-

nocimiento de estas funciones redunda en que, como no se les asigna tiempo formal, se practican a costa de tomar horas del proceso de enseñanza y aprendizaje.

El objetivo es que las escuelas se constituyan formalmente en centros activos y promotores de la vida socio-comunitaria, que garanticen mucho más que “aprendizajes escolares”. Y esto es un claro desafío para las políticas sociales del sector. Para ello el Estado debe garantizar ciertas condiciones, como la ampliación de las horas de clase. Estas funciones no deberían restarle tiempo a los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Al respecto, y en esta dirección, la Ley Federal se encarga de explicitar:

*“La unidad escolar como estructura pedagógica formal del sistema y como ámbito físico y social adoptará criterios institucionales y prácticas educativas democráticas, establecerá vínculos con las diferentes organizaciones de su entorno y pondrá a disposición su infraestructura edilicia para el desarrollo de actividades extraescolares y comunitarias preservando lo atinente al destino y funciones específicas del establecimiento.” (Art.41)*

¿Qué ideas podrían operacionalizarse en una concepción de las escuelas como centros para la equidad?

Principalmente podrían darse algunas de las siguientes opciones, teniendo en cuenta, por supuesto, las condiciones de aplicabilidad y los marcos de restricción en que ciertas decisiones de política consiguen efectivizarse. Por ejemplo:

- Que las escuelas, en la medida de sus posibilidades, tengan en el mediano plazo al funcionamiento a *tiempo completo*, tanto para los alumnos como para los docentes.

- Que el personal docente y no docente sea nombrado por *cargos institucionales* que les permitan, no sólo el trabajo propiamente pedagógico, sino la articulación con proyectos de acción comunitaria liderados desde la propia escuela.
- Que se cree una *red escolar y social* con otras escuelas y entidades sociales y comunitarias de referencia. Estas redes cumplirán no sólo acciones coordinadas, sino que permitirán oficiar como reales “mallas de contención” ante diversidad de situaciones que presenten los alumnos y sus familias. No será sólo un problema que atañe al servicio de salud o la justicia cuando un alumno o potencial alumno se encuentra en situación de vulnerabilidad social –y por tanto vulnerabilidad educativa–; el problema pasa a ser de *todos* y el mejor lugar para liderar y articular procesos de solución debería ser la propia escuela.
- Que los alumnos de todos los niveles de escolaridad cuenten con servicios de salud preventivos –clínicos, odontológicos, oftalmológicos, psicológicos, etcétera–, cuyos profesionales visiten las escuelas periódicamente –y se instalen en aquellas de mayor riesgo– monitoreando los estados de salud de cada niño o adolescente. Esto permite, además, un trabajo a largo plazo con los temas de salud –en los que también deberán involucrarse los docentes–, no ya como la mera enseñanza de contenidos del área de “educación para la salud”, sino como verdaderos promotores activos de hábitos saludables que los ejercitan hacia sí mismos y hacia sus alumnos.
- Que cada alumno cuente con una “Ficha Escolar”, un legajo único y “móvil” que incluya toda su trayectoria escolar y aspectos de salud y familiares relevantes. Esta ficha tendrá carácter de documento público y constituirá un requisito obligatorio para la inscripción de un alumno cuando cambia de institución.

- Que las escuelas de las zonas más desfavorables dispongan de un servicio alimentario que cubra desayuno, almuerzo y merienda y, en los casos de comunidades con mayores necesidades, se incluya la entrega de una cena extendida al grupo familiar. Los comedores escolares, en la mayoría de los casos, ya están y continuarán siendo supervisados por nutricionistas y económicas profesionales que diseñarán los menús y adaptarán las provisiones de insu- mos en relación con criterios estacionales y regionales.
- Que el Estado garantice, para las escuelas de mayor riesgo socioeducativo, la organización de centros de distribu- ción directa de calzado y vestimenta básica (incluyendo el guardapolvo) para los alumnos provenientes de las fami- lias más necesitadas. Del mismo modo se procederá con los útiles escolares, las mochilas y otros materiales de uso habitual para el trabajo escolar.
- Que se favorezca el uso permanente de las instalaciones escolares para actividades recreativas, expresivas y comunitarias, coordinadas no sólo por los docentes sino por otros actores sociales. La idea es institucionalizar –espe- cialmente en las escuelas de mayor carencia– los “Clubes Escolares”, con posibilidad de funcionamiento también en fines de semana y feriados. Esto otorga sentido de perte- nencia, compromiso y contención, ampliando el desarro- llo formativo, en particular en los adolescentes, cumplien- do la institución un cometido social más allá de lo estrictamente escolar. La apertura los fines de semana es una medida que se viene implementando con éxito en algunas escuelas.

Éstas y otras acciones de similar naturaleza tienen por objeti- vo dejar claramente establecido que lo pedagógico y lo social encuentran su punto de convergencia en la escuela. Ahora bien, para que esto funcione articuladamente como se estima,

la escuela debe abrirse a la incorporación de otros actores sociales que trabajan por lo mismo. De esta manera, si bien el maestro cumplirá un rol destacado y central y por ello tendrá horas de trabajo institucional en cuanto a la promoción de mejores condiciones para sus alumnos, no se encontrará recargado y sobrepasado en su oficio básico de enseñar, al intercambiar actividades en forma permanente con otros profesionales y servidores comunitarios que lo acompañarán en la tarea.

## 2.2. Mejoramiento e igualación de los recursos materiales, organizativos y humanos para el desarrollo de proyectos pedagógicos de calidad

Por último, para que efectivamente las escuelas puedan superar los condicionantes de la desigualdad educativa –que tienen su gran base de sustentación en los procesos de desigualdad social– deberán necesariamente contar con determinados recursos humanos, materiales e infraestructurales que permitan y favorezcan el desarrollo de proyectos pedagógicos de calidad que atenúen y acorten las brechas entre las escuelas “de excelencia” y aquéllas catalogadas como de “bajo rendimiento”.

La distribución de estos recursos debe realizarse en función de políticas de igualación. Coincidendo con la última investigación de Juan Llach (2004), es prioritario que los responsables de la distribución de estos recursos en el Estado no lo hagan reproduciendo el patrón de distribución de otros bienes.

Aun con las mejores voluntades de directivos, docentes y padres, una escuela sin recursos no puede enseñar bien y sólo cumplirá parcialmente con sus objetivos educacionales. Las escuelas carentes de insumos básicos, de profesionales altamente formados y de espacios apropiados para las experiencias educativas, resultan incompetentes para que los

alumnos encuentren en ellas una opción de mejora y movilidad social en relación con sus condiciones de origen.

Por tanto, el refuerzo directo desde el Estado de un equipamiento básico de recursos materiales, infraestructurales y humanos, será un punto de partida esencial que contribuirá a potenciar los esfuerzos educativos que cada escuela de por sí realiza con los propios medios que cuenta. Algunos puntos centrales para el mejoramiento de estas condiciones implican:

- Reacondicionamiento, ampliación y/o construcción de edificios escolares y espacios adecuados para la tarea pedagógica: laboratorios, gimnasios, aulas equipadas, patios y sectores al aire libre, etcétera.
- Convenios con otras instituciones barriales públicas y privadas para el uso compartido de espacios y recursos.
- Bibliotecas Escolares con suficiente cantidad de libros y multimedios. La misma se encontrará interconectada informáticamente con el resto del sistema de bibliotecas escolares, públicas y de diferentes instituciones.
- Distribución gratuita de libros de texto y manuales seleccionados por los propios docentes de acuerdo con sus estilos de trabajo y necesidades grupales.
- Amplia provisión y surtido de material didáctico y recursos para el aula que cubran las necesidades básicas para la enseñanza en todos los ciclos.
- Reorganización del tiempo de trabajo pedagógico que permita la conformación de equipos institucionales con una carga horaria extendida para reuniones de trabajo permanentes en la propia escuela.
- Reformulación de las políticas de actualización y capacitación docente, tendiendo al perfeccionamiento “en servicio” y por equipos institucionales de acuerdo con las propias necesidades y demandas.

- Concreción efectiva de los 180 días de clase como mínimo en todo el territorio nacional y para todas las escuelas. Actualmente, aún existen algunas circunstancias reglamentarias que permiten la suspensión de clases por diversos motivos (día posterior a elecciones; aniversarios de patronos institucionales; elecciones de juntas docentes; jornadas institucionales; etcétera). Corresponde revisar y reformular estas y otras causales, dado que muchas de ellas pueden realizarse perfectamente durante los períodos de receso escolar sin afectar la provisión del servicio a los alumnos. Este uso y aprovechamiento del tiempo pedagógico no es un dato menor y constituye un fuerte indicador que permitirá anticipar éxitos o fracasos escolares.
- Aumento progresivo de las horas efectivas de clase que permitan en el mediano plazo generalizar la jornada completa en toda educación básica.
- Garantizar y aumentar progresivamente los sueldos de todo el personal docente en tiempo y forma, previendo asimismo que puedan satisfacer sus necesidades, acompañando los mismos con una adecuada cobertura de salud y seguridad social.

La necesidad de contar con procesos que igualen los recursos materiales y humanos con los que cuentan las escuelas no implica necesariamente que esto se realice a través de procedimientos centralizados de distribución. Sólo a modo de ejemplo señalamos cómo pueden pensarse las políticas de distribución de un modo alternativo. La necesidad de las escuelas de contar con bibliografía actualizada y útil para su tarea llevó, en el pasado, a que se implementaran compras generalizadas de libros. Los libros a comprarse se decidían en el nivel central y se enviaban a las escuelas. Muchas de las escuelas sostenían que no eran esos los libros que necesita-

ban. Finalmente, esos libros resultaban poco utilizados en los centros educativos.

Con el propósito de evitar este tipo de problemas pueden considerarse dos alternativas para la implementación de estas políticas:

- a) Girar el dinero a las escuelas y que sean las propias escuelas las que decidan cómo usarlo.
- b) Enviar información sobre los libros didácticos que se publicaron en el último período y pedir a las escuelas que elijan entre un número razonable de opciones y enviar el libro en función de lo solicitado por la escuela.

Un problema similar se plantea con el mantenimiento de los edificios escolares. En no pocas oportunidades resulta harto ineficiente hacerlo desde una unidad ministerial y se resolverían mejor los problemas delegando la resolución de los mismos a la escuela y realizando una revisión de gastos.

Por último, y como modo de cerrar nuestra propuesta, no queremos dejar de mencionar algunas condiciones necesarias para el mejoramiento de los recursos humanos de las escuelas. Se trata de cuestiones vinculadas a la formación y carrera docente.

### 2.3. El mejoramiento de la formación y la carrera docente:

Si partimos de la base de que el maestro es un actor clave en el proceso de mejora educativo, resulta indispensable repensar la formación docente en Argentina. “A partir del momento en que comenzamos a considerar que la educación no es sólo un proceso de transmisión de información y que uno de los grandes desafíos del siglo XXI es aprender a aprender, aprender a vivir juntos y aprender a ser capaz de aprender a lo largo de toda la vida, frente a estos desafíos el maestro se

torna irremplazable” (Tedesco, 2003). Por lo tanto, la idea es volver a poner al docente en el lugar prioritario de los procesos de transformación y concebir las políticas para este sector de manera integral.

Una enseñanza de calidad supone algunos prerrequisitos, uno de los cuales es que quienes están encargados de esta tarea tengan un manejo adecuado de contenidos sustanciales e instrumentales que les permita orientar el proceso de adquisición de conocimientos de los alumnos (Aguerrondo, 2003).

- Es indispensable jerarquizar la profesión docente para que vuelva a ocupar el rol social que merece dada la responsabilidad que tiene asignada: formar a las futuras generaciones. En este sentido, valoramos la propuesta actual denominada “Elegir la docencia”, pero creemos que debe ir acompañada de medidas estructurales que lleven a los jóvenes a elegir esta carrera y, además, a poder sostenerla en el tiempo, a dedicarle el tiempo que la tarea requiere sin necesitar correr de una escuela a otra, a capacitarse en horario extraescolar, etcétera. Por medidas estructurales entendemos que los salarios deben mejorarse y que las condiciones laborales actuales deben ser revisadas, de modo tal que quien elija esta carrera pueda ejercer dignamente su vocación.
- En cuanto a la formación propiamente dicha, resulta urgente mejorar la calidad del nivel de formación. La articulación con el nivel medio o Polimodal constituye una estrategia para abordar las deficiencias con las que los profesorados reciben hoy a los jóvenes aspirantes a la docencia. Pero, además, es indispensable mejorar la relación teoría-práctica en la formación docente. Formar docentes reflexivos, con conocimiento disciplinar y didáctico que puedan repensar sus prácticas a fin de mejorárlas, requie-

re comenzar a formar esa actitud en el profesorado, de modo de prepararlos para la realidad compleja y diversa con la que van a enfrentarse. La formación debe incluir inexorablemente una fuerte capacitación en adecuaciones curriculares para que los futuros maestros puedan planificar para grupos cada vez más heterogéneos.

- Coincidimos con Tedesco en la necesidad de transformar los primeros años de desempeño en parte de la formación (Tedesco, 2003). Actualmente, cuando un docente se recibe, comienza su primer año de ejercicio en absoluta soledad, enfrentando la práctica, tan alejada de lo que aprendió en el profesorado, apelando a sus creencias, a sus saberes previos y, muchas veces, a su experiencia personal como alumno (Alliaud, 2004). En este sentido, creemos que el inicio de la carrera docente debe acontecer bajo la supervisión y el acompañamiento de tutores experimentados (colegas), considerando esta etapa de sus primeras experiencias como parte crucial de su formación.
- También es necesario repensar la carrera docente. Tal como está planteada actualmente, un docente sólo puede aspirar en su carrera a aumentar su antigüedad o a un cargo directivo, que por ser de mayor jerarquía y posibilitar un mejor salario, resulta motivador para muchos maestros. Sin embargo, el rol directivo requiere competencias y habilidades específicas que no todos los docentes poseen y, muchas veces, el aula pierde un buen maestro y da lugar a un mal director. Es necesario entonces crear escalones que permitan ascender sin abandonar el ejercicio de la docencia en el aula. Para ello se debería diseñar una estructura donde el escalón más alto pueda ser el de transformarse en tutor de los nuevos docentes (Tedesco, 2003) o en coordinadores de ciclo o área, cargos que podrían inaugurarse en EGB 1 y 2.
- Asimismo, resulta urgente revisar la oferta de los profe-

sorados, que en algunos casos sobreabundan y, en otros, escasean. Es necesario en este sentido reorganizar la oferta de formación de profesores para EGB 3 y Polimodal para garantizar que se formen los profesores que se necesitan en la cantidad y la calidad adecuadas y llegar a un número razonable de instituciones formadoras (Aguerriondo, 2003).

La autoridad del docente está deslegitimada tanto por la evolución del conocimiento y el surgimiento de las nuevas tecnologías, como por el deterioro de sus condiciones de vida. Las políticas integrales para docentes deben incluir, además de la formación, las condiciones materiales, los salarios y la carrera, las variables culturales, porque allí se encuentra la raíz de gran parte del malestar docente (Tedesco, 2003).

## Conclusiones

Nuestro sistema educativo, en la actualidad, es un sistema en transición. Se trata de una transición entre un sistema tradicional, centralizado, verticalista y burocratizado que no logra hoy (aunque lo hizo en el pasado) garantizar una educación de calidad para todos, a un sistema que se pretende más complejo, dinámico y cuyas posibilidades de prestación de un servicio de calidad y equidad todavía están por verse. En esta transición estamos bastante más cerca del sistema tradicional que de cualquier otro modelo. Podría decirse, sin faltar a la verdad, que el sistema tradicional ha cooptado sistemáticamente los dispositivos de cambio que se intentaron implementar a lo largo de las últimas décadas del siglo XX.

Esta transición se está haciendo muy larga y dolorosa. El problema es cómo salir de ella y hacia dónde ir, porque los modelos alternativos para salir de la crisis son muchos y muy variados y no podemos, lamentablemente, seguir equivocando el camino.

La década de los años '90 nos dejó enseñanzas que deberíamos considerar. Muchas alternativas se mostraron equivocadas y son puertas que vale la pena cerrar (por lo menos para el caso argentino). Iniciar caminos hacia modelos de mercado y quasi mercado no parece posible si se trata de garantizar marcos de equidad.

Entonces, si la provisión y financiamiento van a quedar en manos del Estado, se trata de realizar cambios en los modos de regulación del sistema, lo cual no es otra cosa que establecer nuevos modos de gobernarlo que tiendan hacia una mayor equidad por lo que fijen las metas y por los procesos de integración del sistema que se inicien, hacia una mayor democracia interna y hacia una mejor calidad.

Hemos aprendido también que en materia educativa no resulta útil ir por los caminos de la desregulación sino de la

re-regulación del sistema. Hoy tenemos un sistema cuyas regulaciones no pueden auxiliar en el camino de la calidad para todos.

Felizmente, en las últimas décadas, algunos avances se han hecho en la materia. Se ha instalado la cultura de la evaluación, se han establecido contenidos básicos de enseñanza para todo el país que intentan ser menos prescriptivos que los viejos planes y programas, se han creado unidades de gestión más transparentes, se aprobaron recientemente en el Consejo Federal de Educación los núcleos de aprendizaje prioritarios para el nivel inicial y primer ciclo.

Sin embargo, viejas culturas de ejercicio del poder penetran el sistema en su trama microscópica y, en no pocas oportunidades, bajo el paraguas de una proclama progresista, incluyen prácticas que sostienen un sistema educativo para pocos. Es el propio Estado el que distribuye el bien educativo de un modo discriminador. Por ello, el gran desafío es seguir avanzando en la realización de cambios que (como dijéramos al finalizar el diagnóstico) implican no sólo pensar en los temas puntuales de la agenda sino también en los estilos macro y micro políticos que sustentan cualquier proceso de mejora.

La tarea es compleja y de largo plazo pero se trata de una tarea posible.

El sistema educativo nuestro cuenta con un potencial insuficientemente valorado: cuenta con escuelas en todo el territorio, cuenta con una sociedad preocupada, cuenta con una mayoría de docentes y estudiantes que trabajan a pesar de todo.

¿Qué decir de los docentes? Es por la voluntad de mejora y trabajo de la mayoría de nuestros docentes que todavía tenemos resultados no tan lamentables en las pruebas internacionales de evaluación de calidad. Son ellos quienes continúan la tarea a pesar de no tener libros para los alum-

nos, ni condiciones de trabajo dignas, ni el apoyo y la comprensión social necesarios. Son ellos quienes en los años '90 hicieron miles de cursos de capacitación de dudosa calidad porque desean y quieren enseñar más y mejor. Son ellos quienes enfrentan las burocracias diariamente y los problemas de niños y jóvenes que llegan sin comer a nuestras escuelas.

¿Qué decir de nuestros estudiantes y padres? Son ellos quienes padecen las injusticias del sistema y a pesar de todo siguen en el camino. Son ellos quienes creen que más educación puede construir una sociedad mejor. Son ellos quienes se esfuerzan en el día a día y también son ellos a quienes no damos voz.

Se trata entonces de construir un sistema educativo que no amoneste todo el tiempo a sus actores, que confíe en ellos y a su vez los haga responsables, que valore y se proponga desarrollar su potencial generando la institucionalidad necesaria. El camino de la institucionalidad, de la democracia, de la equidad y la calidad es de resultados lentos pero duraderos. Es un camino por el que vale la pena transitar si queremos un país menos pretencioso pero con una mejor calidad de vida para todos. Es un camino que vale la pena transitar si queremos un país basado en valores como la honestidad, el respeto por las instituciones, la búsqueda de la verdad, la justicia, la democracia, la solidaridad y la equidad.

## Bibliografía

Aguerrondo, Inés. *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Serie de Publicaciones IIPE/UNESCO, Buenos Aires, 2002.

Anderson, Gary: "Hacia una participación auténtica: deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación" (Cap. 4, pp. 145-200). En: Narodowski, M. y otros (comp.) *Nuevas tendencias en políticas educativas*, Granica, Buenos Aires, 2002.

Braslavsky, Cecilia & Gvirtz, Silvina. "Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo" En: *Cuadernos de la OEI/Educación comparada (Nº4) Política y educación en Iberoamérica*. OEI, Madrid, 2000 (pp. 41-73).

Feijoó, María del Carmen. *Argentina. Equidad social y educación en los '90*. IIPE/UNESCO, Bs. As., 2002.

Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas. Año XII N° 33 (Abril, 2000) OEA-Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Rivas, Axel. *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Editorial Granica, Buenos Aires, 2004.

Tedesco, Juan Carlos. *Educar en la sociedad del conocimiento*. FCE, Buenos Aires, 2000.

Tedesco, Juan Carlos. *Educación y sociedad en la Argentina. (1880-1945)*. Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires, 2003.

Torres, Rosa María: "Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe". En: *Los docentes protagonistas del cambio educativo*. CAB/Editorial Magisterio Nacional, Bogotá, 2000.

## Fuentes normativas consultadas

Ley 1.420 de Educación Común (1884)

Ley 21.809 y 21.810 de Transferencias de Servicios Educativos (1978)

Ley 24.049 de Transferencias de Servicios Educativos (1992)

Ley 24.195 "Ley Federal de Educación" (1993)

# **Desafíos para el logro de la igualdad de oportunidades en el sistema educativo**

**Silvia Montoya**

## **1. Introducción**

El sistema educativo es uno de los principales mecanismos que contribuye al desarrollo económico y a la movilidad social de las personas. La percepción social de estas características queda reflejada en la demanda creciente de la sociedad por más y mejor educación. Esta presión se exterioriza a través de la mayor cantidad de personas que pretenden incorporarse al sistema educativo, el deseo de permanecer un mayor número de años en el mismo y las exigencias de mejor calidad en el servicio.

Desde mediados del siglo XIX el sistema educativo argentino se fue expandiendo en respuesta a esta demanda, convirtiéndose en una red social compleja, costosa y extensa, que requiere un gran esfuerzo por parte de la comunidad, debido a la magnitud de los recursos financieros, humanos y físicos involucrados, directa o indirectamente, en la prestación del servicio y a la cantidad de regulaciones. A pesar de estos sacrificios, la expansión no ha resuelto en la medida esperada el objetivo de homogeneización de la situación educativa de la población y, simultáneamente, el sistema muestra puntos débiles que hacen dudar sobre la equidad con que se asignan los recursos.

Dentro de la compleja problemática que rodea al sistema educativo argentino, en este trabajo se pretende revisar las diferencias de oportunidades al interior del sistema edu-

cativo con el propósito de establecer cuáles son las opciones de políticas públicas posibles para revertir la fragmentación y desarticulación del sistema educativo.

El trabajo presenta, en primer término, una visión breve de la situación actual del sistema educativo para luego analizar los aspectos conceptuales, dimensiones y alcances de las inequidades. Un resumen de las evidencias empíricas sobre factores que caracterizan la segmentación y los resultados de intervenciones compensatorias y su impacto, constituyen los siguientes temas tratados. Finalmente, se realiza una sugerencia sobre la agenda de acciones prioritarias para lograr una discriminación educativa positiva.

## **2. Una breve mirada sobre la situación actual**

Es casi imposible hablar de la situación del sistema educativo sin mencionar la situación socioeconómica argentina, donde no se han podido eliminar los problemas de desigualdad, pobreza y exclusión de segmentos muy importantes de la población. La recuperación de la economía, si bien significativa en el último año, no ha sido suficiente para revertir la precaria situación de muchas personas y regiones del país. La pobreza sigue afectando a más de la mitad de la población y la pobreza extrema caracteriza el nivel de vida de muchos habitantes.

En el plano educativo, Argentina ha experimentado un aumento considerable en el stock de capital humano durante las últimas décadas, ya sea medido por el incremento en las tasas de escolarización según nivel educativo o por los años medios de escolarización de su población. Si a ello se agrega que más del 90% de la población en edad de asistir al ciclo primario lo hace, se podría considerar como brillante el logro de la extensión del sistema educativo.

Desde el punto de vista de la equidad, haber alcanzado la tasa máxima de acceso significa un importante paso hacia

la igualdad entre distintos grupos sociales. A pesar de estos progresos, la universalización del acceso no asegura que los estudiantes inicien sus estudios en el momento más indicado para hacerlo, ni que su avance se logre con normalidad hasta finalizar el ciclo. Tal como señala Reimers (2002)<sup>1</sup>, conformarse sólo con el acceso al sistema educativo formal constituye un enfoque minimalista. El ingreso tardío al sistema, los elevados valores que alcanzan las tasas de deserción y los indicios de importantes retrasos, son bien ilustrativos acerca de las dificultades que enfrentan los educandos para progresar en sus *estudios*<sup>2</sup>.

Resumidamente, puede decirse que entre los desafíos que enfrenta el sistema educativo se encuentran:

- La distribución de la población menos educada indica la existencia de patrones de exclusión social y geográfica que la política educativa no ha logrado revertir;
- Existen fuertes debates sobre los fines y contenidos de la educación, qué es lo básico y prioritario y el equilibrio entre la dimensión humanista y las demandas de la sociedad y el aparato productivo;
- El aumento de la cobertura en el nivel medio de enseñanza a través de la mejora y diversificación de la oferta edu-

<sup>1</sup> Reimers, F., “Tres paradojas educativas sobre América Latina – Sobre las necesidades de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas”, mimeo, 2002.

<sup>2</sup> Concentrándonos en el análisis de las oportunidades que poseen las personas en edades tempranas y que condicionarán sus desenvolvimiento futuro, los logros educacionales son un indicador importante al cual no se le da un carácter absoluto pero que constituye, sin embargo, el resumen de un conjunto de factores que, mezclados, marcan las diferentes posibilidades que enfrentan las personas de los distintos grupos socioeconómicos desde su infancia. Hay evidencias de que antes del inicio de los estudios, existen inconvenientes y que estos se manifiestan con mayor intensidad en los hogares más carenciados. Las dificultades para avanzar a lo largo del ciclo se manifiestan con mayor profundidad en aquellos educandos provenientes de hogares carenciados.

- cativa es un objetivo que dista de haber sido cumplido;
- Existen muchas escuelas que no cuentan con las condiciones y materiales necesarios y/o trabajan con métodos inadecuados (el caso más claro es el de los colegios unidocentes);
  - Se verifica un deterioro de la situación profesional docente en general, incluyendo tanto salarios como formación y capacitación en servicio.

Dentro de este mapa tan complejo es necesario discernir cuáles son las dimensiones que favorecen la segmentación y desarticulación del sistema educativo y con qué políticas encararlas. Si bien está claro que, en un marco de fuerte fragmentación social, existe una fuerte presión a favor de la segmentación del sistema educativo como mecanismo reproductor del orden social establecido, también está claro que existe un abanico de posibilidades desde la política pública para morigerar y revertir las presiones hacia la fragmentación provenientes del contexto socioeconómico.

### *2.1. Sobre la fragmentación y las desigualdades*

La exclusión social educativa puede ser clara pero difícil de definir. En términos prácticos podría ser considerada como la negación del acceso a iguales oportunidades de aprendizaje a ciertos grupos sociales. Estos grupos pueden ser definidos en función de la raza, género, estatus socioeconómico o situación geográfica. La negación de igualdad de oportunidades tiene que ver con la oferta de condiciones de aprendizaje diferentes (recursos humanos y físicos), pero también está relacionada con aquellas acciones explícitas que niegan el acceso a determinados grupos. Entre estas últimas, pueden mencionarse la regulación sobre distancia al establecimiento como mecanismo para determinar quiénes **asisten<sup>3</sup>**, así como

la incapacidad institucional del Estado para llevar a la práctica algunas acciones declaradas en las intenciones.

Bajo este esquema conceptual, la fragmentación y la exclusión en el sistema educativo operan en la medida en que se cumplen dos requisitos: a) la interacción social ocurre predominantemente dentro de los grupos o clases definidos según algún criterio; y b) el hecho de pertenecer al grupo tiene un fuerte impacto en el acceso a oportunidades que serán decisivas en determinar el futuro económico y la inserción social de las personas.

Ya en los años '80 el concepto de segmentación y desarticulación del sistema educativo argentino fue abordado como un rasgo –la mayoría de las veces oculto– de la falta de democratización, y estrechamente ligado a un incremento en el protagonismo del mercado y su lógica al interior del sistema **mismo**<sup>4</sup>. En esta visión, el sistema educativo es un sistema segmentado, diferenciado en forma jerárquica entre escuelas de diversa calidad (entendiendo por tal las características socioeconómicas y el capital sociocultural de sus alumnos, el perfil de los docentes, la infraestructura, los modelos pedagógicos y la organización), donde el Estado no ocupa, como a principios del siglo XX, el lugar de principal responsable en asegurar un acceso equitativo a la educación.

Entender que la calidad de la enseñanza que se recibe es tan importante como el acceso al propio sistema educativo es un tema que todavía no está tan **claro**<sup>5</sup>, dado que, tradicionalmente, la calidad ha sido analizada a través de la cantidad de recursos invertidos.

<sup>3</sup> Otros mecanismos son implícitos y más difíciles de manejar desde el hacedor de políticas públicas, tales como el precio de la vivienda en los vecindarios “privilegiados”.

<sup>4</sup> Braslavsky, Cecilia, *La discriminación educativa en la Argentina*, FLACSO/GEL, Buenos Aires, 1985.

<sup>5</sup> Tradicionalmente, la calidad había sido asumida como la cantidad de recursos destinados al sector educación.

Esta visión estuvo relacionada con el criterio de planificación educativa que caracterizó buena parte del siglo XX, el denominado de demanda social consolidado bajo la idea que bastaba con poner edificios y personal en consonancia con el ritmo de crecimiento de la población en edad de asistir al colegio. La calidad de los docentes y la adecuación de la capacidad edilicia a las demandas específicas de los nuevos grupos que se integran al sistema educativo no recibía igualdad de atención en este enfoque. El corolario es preocupante en la medida en que el crecimiento del gasto en educación, junto a la incorporación de grupos sociales con necesidades más grandes y distintas, hizo que los sistemas educativos terminaran reforzando, y no atenuando, las diferencias sociales de origen de esos colectivos.

La existencia de este tipo de discriminación operaría, en los sucesivos niveles del sistema, al otorgar ventajas comparativas significativas a aquellos alumnos en condiciones de acceder a ciertos “circuitos o segmentos” educativos, contrarrestando los efectos democratizadores de la expansión de la matrícula. La igualdad de oportunidades asume diferentes dimensiones al interior del sistema educativo. La más fácil de observar tiene que ver con las oportunidades de acceso a los diferentes ciclos del mismo, medido por las tasas de acceso y escolarización. El segundo tipo de equidad tiene que ver con ofrecer las posibilidades de progresar al interior del sistema educativo a lo largo de los diferentes ciclos del sistema educativo con una calidad de enseñanza razonablemente buena para todos los educandos.

Durante muchos años el logro de una educación primaria para todos, mostrado a través de los indicadores de acceso casi universal en la educación primaria, opacaron el hecho de que la calidad de los aprendizajes que obtenían los alumnos tenían bastante poco que ver entre los diferentes segmentos sociales. La falta de acuerdo social sobre cuál/es son

los aspectos que deben considerarse como reflejo de la calidad educativa, sumado a la ausencia de mecanismos sistemáticos, periódicos y universales de logros de aprendizaje, dificultó seriamente la toma de conciencia sobre la equidad mirada ya no desde el acceso sino desde la calidad educativa.

Estas cuestiones que surgen “dentro” del sistema educativo se enlazan con las dificultades de salida hacia el mercado de trabajo originadas en dos aspectos. El primero es común a todos los educandos y tiene que ver con las constantes quejas sobre la falta de articulación entre el aparato productivo y el mercado laboral. El segundo afecta diferencialmente a los educandos provenientes de sectores de bajos recursos y dificulta su inserción laboral, arrastrando entonces las diferencias que se reproducen en forma de círculo vicioso.

La percepción de cuál es el grupo más discriminado es bastante difícil de definir. En Argentina, las segmentaciones más importantes son<sup>6</sup>:

- **Según estatus socioeconómico del alumnado**

Las inequidades según estatus socioeconómico de los alumnos constituye una de las dimensiones más documentadas<sup>7</sup>. Existe una cantidad importante de evidencia empírica que muestra las diferencias en acceso, progresión y logros de aprendizaje según condición socioeconómica, no sólo en Argentina sino en todo el mundo.

A pesar de los progresos en el acceso, se observan varios aspectos que están señalando deficiencias. La incapacidad del sistema educativo para distribuir con equidad los servicios que se prestan es una de las formas en que se ma-

<sup>6</sup> Ver Behrman et al. Editors, *Who's in and who's out?*, IADB, Washington, 2003.

<sup>7</sup> Llach et al, *Educación para todos*, IERAL, Buenos Aires, 1999.

nifican estas deficiencias. La universalización del acceso no asegura que los estudiantes inicien sus estudios en el momento más indicado para hacerlo, ni que su avance se logre con normalidad hasta finalizar el nivel primario. El ingreso tardío al sistema, los elevados valores que alcanzan las tasas de deserción y los indicios de importantes retrasos, son bien ilustrativos acerca de las dificultades que enfrentan los educandos de menores recursos para progresar en sus estudios. Consecuentemente, las posibilidades de finalizar exitosamente el ciclo parecen estar directamente correlacionadas con el contexto socioeconómico en que se desenvuelven los niños.

En el nivel medio, las mejoras operadas han sido generalizadas subsistiendo, sin embargo, notables diferencias entre estratos sociales, con la población pobre en notable desventaja. Así se observa que la tasa de acceso de los pobres apenas supera el 50% para la cohorte de 13-18 años, contra más del 80% de acceso entre los no pobres de esa misma cohorte. Al complementar este análisis con la tasa de deserción se observan progresos a lo largo del tiempo. Si se toma el grupo de 19 a 25 años como una etapa en la que ya están relativamente definidos los logros alcanzados en relación a este nivel, es preocupante que más del 30% de la población que ingresó lo haya abandonado y que esta proporción supere el 70% entre los **pobres**<sup>8</sup>.

De esta manera, las diferencias entre grupos sociales continúan y se profundizan al introducir en el análisis las tasas de deserción, que explicitan las menores posibilidades de

<sup>8</sup> Entre las causas que subyacen a las dificultades de los educandos de menores recursos para el ingreso y avance a lo largo del ciclo, tienen una importancia crucial, además de los factores económicos a los cuales se ha hecho referencia, algunos aspectos que hacen al propio funcionamiento del sistema. Entre estos cobra relevancia la segmentación interna que caracteriza al ciclo y su desarticulación con respecto al nivel primario.

permanencia que tienen los pobres. La situación es consecuencia de las serias dificultades (deserción, retraso, mala preparación, etcétera.) que enfrenta este grupo en el nivel primario. Estos factores eliminan o dificultan seriamente la posibilidad de acceder al secundario. Paralelamente, se incrementan los costos de oportunidad de permanencia, especialmente porque para los hogares pobres puede ser fundamental el aporte proveniente de cada miembro adicional que trabaje y obtenga ingresos.

Con relación a los logros de aprendizajes las noticias no son mejores. Las brechas en los resultados entre niveles socioeconómicos son muy fuertes y no han disminuido a lo largo del tiempo. Esto sucede al considerar tanto el nivel socioeconómico de la familia como el nivel educativo alcanzado por los padres (buen predictor del capital cultural de la *familia*).<sup>9</sup>

#### • Segundo área o región del país

Las disparidades más grandes que se observan en el desarrollo del sistema educativo son, sin embargo, de orden regional. Los datos parecen indicar que la paulatina extensión del sistema no ha alcanzado de la misma forma a los distintos grupos sociales y a las distintas regiones del país.

Si bien la escolaridad promedio de la población argentina aumentó en las tres últimas décadas y este incremento se observó en todas las provincias, creció sin embargo la distancia entre las provincias (salvo escasas excepciones) y la Capital Federal. El mismo fenómeno puede apreciarse en el acceso a los distintos niveles de enseñanza medido a través de la población de 15 a 64 años de edad.

No es difícil entender por qué se producen las diferencias de oportunidades entre regiones. Las diferencias de in-

<sup>9</sup> Llach et al (1999), *op. cit.*

gresos y riqueza entre **regiones**<sup>10</sup>, mayor concentración de población con problemas socioeconómicos, mayor concentración de escuelas rurales, problemas de bilingüismo y multiculturalidad en provincias de menores ingresos trazan un panorama de retraso muy importante.

### 3. Segmentación social y logros educativos

Si bien la segmentación deriva de la operación de segmentos diferenciados al interior del sistema educativo no hay estudios que sistematicen qué mecanismos operan para lograr la operación de la segmentación en la práctica y cuáles son los rasgos que la caracterizan. Sí existen, en cambio, una gran cantidad y diversidad de estudios destinados a explicar el porqué de las diferencias de rendimiento académico entre miembros de la población según características personales, familiares y/o materiales.

Estos estudios, bastante numerosos en los últimos tiempos, insisten en enfocar los aspectos más propios del alumno o los insumos aplicados al proceso de enseñanza aprendizaje antes que a la existencia de una segmentación social en el sistema, entrando la variable de región o de tipo de gestión de la escuela como una dummy a los efectos de las estimaciones.

En los últimos años ha habido una proliferación de estudios que han tratado de identificar los factores que afectan estas marcadas diferencias en acceso, progresión y calidad a lo largo del sistema educativo entre grupos sociales agrupados según diferentes criterios.

La mayor parte de los estudios han sido realizados por economistas, lo cual es positivo dado que la aplicación de

<sup>10</sup> Por su parte, según los estudios más recientes, no aparecen indicios claros de que se esté produciendo la tan ansiada convergencia entre los productos bruto por habitante de las distintas provincias. Para una discusión sobre este punto ver Llach et al., *op. cit*, capítulo 2.

métodos más rigurosos –como los econométricos– que los normalmente aplicados en las ciencias de la educación, permite aislar con bastante precisión la dirección y la magnitud del impacto que tienen diversos factores en el logro educativo. Es evidente, sin embargo, que la influencia del pensamiento económico ha trascendido lo metodológico y se ha extendido a los contenidos de los estudios, aportando así sólidas teorías como la del capital humano y su relación con el crecimiento, pero también arrastrando limitaciones por la omisión de variables cruciales.

Estas limitaciones no son menores en la medida que omiten en el análisis variables que muchas veces son puntuadas como las más relevantes a la hora de explicar las diferencias de rendimiento educativo. Estas variables tienen que ver con los factores culturales asociados al proceso educativo y la determinación de prioridades al interior del sistema desde la propia política *educativa*<sup>11</sup>. No resulta extraño que la mayoría de los trabajos, si bien han llegado a unas pocas conclusiones que pueden considerarse bien establecidas, no pueden explicar la mayor parte de las *diferencias*<sup>12</sup>, y han sido superados ampliamente por la realidad educativa.

<sup>11</sup> Según sostiene Reimers (2003) la proliferación de este tipo de estudios conduciría a soluciones bastantes sencillas en términos de política educativa. “...Hay que hacer que los maestros enseñen bien, especialmente los que instruyen a los hijos de los pobres”. Reimers, F. (2003), “La buena Enseñanza y el éxito escolar”. *Revista Iberoamericana de Educación*, enero de 2003.

<sup>12</sup> Técnicamente esto implica que el porcentaje de la varianza de rendimiento explicado es bastante bajo.

**Número de estudios en los que se encontraron relaciones positivas, negativas o ninguna con el logro académico**

Características	Relación positiva	Sin relación	Relación negativa
<b>Variables de la escuela</b>			
Tamaño de la clase	1	6	1
Pública (1) / Privada (0)	2	1	2
Urbana (1) / Rural (0)	3	3	0
Jornada completa (1) / Parcial (0)	2	6	0
Turno matutino (1) / otro (0)	6	4	2
<b>Equipamiento e infraestructura</b>			
Acceso a textos y material de lectura	13	4	0
Otros materiales para la instrucción	14	17	3
Infraestructura	23	45	2
<b>Características del docente</b>			
Años de formación inicial	31	33	4
Años de experiencia	25	35	2
Formación en servicio	0	7	1
Incentivos económicos	0	3	2
Nivel socioeconómico (NES) del docente	0	3	2
<b>Prácticas pedagógicas</b>			
Horas pedagógicas	13	30	2
Ausentismo docente	8	34	18
Tareas para la casa	12	14	2
<b>Trayectoria pedagógica y actitudes de los alumnos</b>			
Experiencia preescolar	4	4	0
<b>Actitudes hacia el estudio</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
Autoestima	7	7	0
Ayuda de los padres con las tareas	2	3	0
Opinión sobre la escuela y las docentes	8	9	0
Actitud hacia los padres	3	5	0
Tareas domésticas / laborales	4	7	0
<b>Nivel socioeconómico y otras características personales y familiares</b>			
Nivel socioeconómico (NES) de los padres	49	29	2
Ingreso familiar	17	10	3
Número de libros en el hogar	26	19	0
Rendimiento cognitivo previo	9	5	0
Tamaño de la familia	2	25	40

Reimers (2000) sugiere que, siendo la desigualdad un problema común a los países latinoamericanos, los sistemas educativos han fallado en la tarea de reducir diferencias preexistentes entre educandos y, de hecho, en muchos casos, han tendido a aumentarlas.

Estas diferencias afectarían en forma desfavorable a los niños pobres, porque disponen de menor infraestructura y por la menor calidad de los recursos docentes que les son asignados (en su mayoría pertenecientes a estratos socioeconómicos distintos del de sus alumnos y sin una adecuada preparación para asumir los problemas que se derivan de esta situación).

Cueto et al. (2003)<sup>13</sup>, en uno de los escasos trabajos existentes para América Latina sobre oportunidades de aprendizaje para los niños en áreas marginales de Lima, muestra que los niños en esos colegios tienen menores oportunidades que los niños en colegios más privilegiados. Estas oportunidades han sido medidas a través de lo que sucede adentro del aula en términos de proceso de enseñanza, la cobertura curricular y el tipo de actividades asignadas a los niños. Tomando otra dimensión, por ejemplo la exclusión social basada en la etnia, tanto Cueto y Secada (2001)<sup>14</sup> como Parker et al. (2003) para México<sup>15</sup>, verifican la relevancia de este tipo de discriminación ligada a contextos donde el bilingüismo y la multiculturalidad predominan y donde la política pública no ha encontrado un diseño satisfactorio.

<sup>13</sup> Cueto S. et al., "Oportunidades de aprendizajes en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria de Lima", *Documento de Trabajo 43*, GRADE, Lima, Perú, Enero de 2003.

<sup>14</sup> Cueto S. y W. Secada, "Mathematics Learning and Achievement in Quechua, Aymara and Spanish by Boys and Girls in Bilingual and Spanish Schools in Puerto, Peru", World Bank/GRADE, Lima, Octubre de 2001.

<sup>15</sup> Parker S. et al., "Language Barriers and Schooling inequality of the indigenous in México", en Behrman et al. Editors, *Who's in and who's out?*, IADB, Washington, 2003.

Este tipo de insuficiencia o, más específicamente, de inadecuación a las necesidades de la demanda, disminuye las posibilidades de los educandos provenientes de hogares de bajos recursos y, a pesar de la linealidad que muchas veces aparece en ciertos análisis, no se soluciona aumentando el número de colegios privados en la oferta educativa.

Desde otras perspectiva, Braslavsky (1985) resume su enfoque acerca de los factores que afectan el fracaso escolar clasificándolos en cuatro grupos: a) endógeno-materiales (la situación material y organizativa de las colegios), b) endógeno-culturales (currículo y representaciones ideológicas y actitudes y adecuación de los docentes con respecto a su alumnado); c) exógeno-materiales (situación objetiva de vida de los alumnos y de su grupo familiar) y d) exógeno-culturales (representaciones ideológicas y actitudes de los alumnos y su grupo familiar).

La separación y delimitación de los factores facilita el pensar en las políticas precisas para ayudar a solucionar la inequidad, ello además de delimitar los grados de libertad que quedan en este contexto para la política educativa. Con respecto a los factores endógeno-culturales, la modificación del comportamiento de las instituciones y sus miembros está dentro del campo de la política posible, aun dentro de un esquema de restricción presupuestaria dado que el manejo de los recursos del Estado, si bien es una política posible, no es la única disponible ni tampoco la única **efectiva**<sup>16</sup>. El segundo punto que tiene que ver con las actitudes endógeno-culturales del sistema educativo parece uno de los aspectos más difíciles de modificar y, según algunos autores, constituye el eslabón más débil de la cadena.

El tercer aspecto hace a la situación económica de las familias, la cual es mucho más difícil de ser influida desde la

<sup>16</sup> Ver Braslavsky, página 18.

política educativa salvo en lo referente a procurar cubrir, de algún modo, el costo de oportunidad del alumno al permanecer en el sistema educativo y prestar asistencia financiera si concurre al colegio. Finalmente, en relación con el último aspecto, la política pública parte necesariamente con desventajas. Se puede, sin embargo, influir de manera indirecta a través de acciones que traten de incorporar en forma anticipada a los niños al sistema educativo de manera de estimularlos desde edades más tempranas.

Como factores mucho menos mencionados y tanto o más relevantes que los anteriores, surgen los problemas derivados de la incapacidad institucional y/técnica para la gestión y la consecuente necesidad de fortalecer la capacidad del Estado en determinadas *áreas*<sup>17</sup>. Así, suelen existir dificultades en los aparatos estatales para poder llevar a la práctica algunas decisiones y también existen mecanismos institucionales encubiertos que dificultan el acceso a determinados tramos de la oferta educativa a algunos sectores sociales. Estos aspectos han sido tratados en Braslavsky (1985), Fiszbein (1999) y más recientemente por Veleda (2003), trabajos que destacan la relevancia de estos mecanismos a la hora de definir la exclusión.

#### **4. La evidencia empírica**

La distribución de ingresos en una sociedad depende crucialmente de la distribución de los activos capaces de generar ingresos y riqueza, y de la tasa de retorno o compensación a

<sup>17</sup> Fiszbein (1999) destaca, para el Gran Buenos Aires, el papel de los mecanismos institucionales como una potente fuente de exclusión social. Conclusiones parecidas se encuentran en el trabajo de Veleda (2003) para algunas áreas del conurbano bonaerense. Fiszbein A, "Institutions service delivery and social exclusion: a case study of the education sector in Buenos Aires", Mimeo, Banco Mundial, y Veleda, C. "Mercados Educativos y Segregación Social", Documento de Trabajo nro 1. CIPPEC, Agosto de 2003.

esos activos. Si la distribución de esos activos fuera exógena y no existiera ninguna posibilidad de que la política pública y/o la decisión de inversión privada alterara esa distribución, entonces la distribución de ingresos en la sociedad dependería exclusivamente de las preferencias y de la tecnología. A pesar de la popularidad de este enfoque entre los economistas, no alcanza para explicar las diferencias en las distribuciones de ingresos entre países.

No caben dudas que el Estado, en tanto espacio institucional donde se expresan diferentes actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales), al tomar la iniciativa y orientar recursos hacia la realización de un objetivo que se considera de “interés general” –la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de toda la población, independientemente de su condición social, etnia o lugar de residencia– tiene un alto potencial para alterar el *statu quo* del orden social.

Todos los ejemplos existentes, tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo, muestran claramente la invalidez de la preferencias y la tecnología como un factor explicativo único y excluyente de las diferencias entre sociedades. Ni siquiera el régimen político tiene tanta preponderancia a la hora de explicar resultados distributivos, pero sí lo tiene, en cambio, la agenda redistributiva del gobierno.

El logro de oportunidades igualitarias de aprendizaje para el conjunto de la sociedad no es algo que evoluciona naturalmente; por el contrario, es allí donde el **Estado**<sup>18</sup> tiene un alto potencial para cambiar la distribución de ingresos en la sociedad. En su interés por el logro de oportunidades de aprendizaje, tanto en Argentina como en el resto de Latinoamérica, programas e intervenciones operan con un sentido de discriminación positiva en el intento de favorecer a aquellos

<sup>18</sup> Robinson, James, “Where does inequality come from? Ideas and implications for Latin America, Technical Paper 188, OECD Research Development Center, Paris, December 2001.

grupos poblacionales con mayores dificultades para permanecer en el sistema educativo, fundamentalmente en los últimos cinco o seis años del sistema educativo.

Estos programas incluyen el acceso económico a preescolar en comunidades desheredadas, la mejora de la calidad educativa en áreas rurales, y la mejora de la calidad de educación en escuelas seleccionadas asistidas por niños con problemas económicos en áreas urbanas marginales. Hace varios años, por ejemplo, Chile comenzó un programa para mejorar la calidad de las escuelas rurales y compensar activamente a las escuelas donde asisten los niños más pobres. México tiene varios programas para, con criterio selectivo, aumentar la calidad educativa de las escuelas en sus estados más pobres y en aquellos establecimientos que atienden a los niños con menos recursos.

Estas intervenciones, en forma más generalizada, pueden ir encuadradas en diferentes tipologías que van desde la provisión de alimentos sin cargo (desayunos/almuerzos/meriendas o refrigerios), distribución de libros, reparto de bibliotecas, capacitación extra para los docentes en actividad, ampliación de la jornada escolar –e inclusive extensión de los ciclos lectivos en áreas más desfavorecidas– y el reparto de subsidios en dinero para garantizar la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela. El diseño de estas políticas está basado en algunos factores asociados al fracaso escolar y, por lo tanto, tienen como objetivo provocar una mejora en el logro académico o la retención escolar, variables que son utilizadas generalmente para evaluar el éxito o fracaso de los programas.

Anderson (2002)<sup>19</sup> ha repasado en forma exhaustiva los programas realizados en América Latina y la efectividad de los mismos.

<sup>19</sup> Anderson, J. (2002), "The effectiveness of special interventions in latin American publics primary schools", Paper No. 5, Working Paper Series, University of Miami, May.

### Efectividad de las intervenciones en Latinoamérica

	Años de Intervención		Efectividad (en %)
	Mediana	Máximo	
Comida Libre	8	47	23%
Asistencia financiera	2	7	55%
Distribución de textos	10	49	21%
Capacitación docente	3	18	40%
Uniformes	6	40	43%
Extensión de la jornada escolar	3	17	33%
Extensión del año escolar	3	4	40%

Fuente: Anderson (2002), table 2.

En el cuadro están descriptos los programas considerados por la autora con su respectiva evaluación:

- Los programas alimentarios han sido evaluados desde distintas perspectivas, tanto en lo referente a su cobertura y grado de focalización sobre la población de menores recursos, como desde el impacto que han logrado. Cueto y Chinen (2000)<sup>20</sup> encuentran que, comparando los niños que recibieron desayuno con respecto a un grupo de control, no hubo efecto un año después de la intervención en las mediciones antropométricas. Sí hubo, en cambio, impacto sobre la asistencia al colegio. Behrman *et al.*<sup>21</sup> en-

<sup>20</sup> Cueto S. y Chinen, "Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en las escuelas rurales de Perú", *Documento de Trabajo Nro 34*, GRADE, Lima, Perú, Año 2000.

<sup>21</sup> Ver Behrman, J., P. Segupta y P. Todd (2001), "Progressing through PROGRESA: an Impact of a school subsidy experiment", Penn Institute for Economic Research Pier Working Paper 01-033, <http://www.econ.upenn.edu/pier>; y Behrman, J. y J. Hoddinot (2002), "Program evaluation with an unobserved heterogeneity and selective implementation: the Mexican PROGRESA impact on child nutrition", Penn Institute for Economic Research Pier Working Paper 02-006, <http://www.econ.upenn.edu/pier>.

cuentran para México que el PROGRESA tuvo un impacto positivo sobre las variables antropométricas con respecto al grupo de control.

- La distribución de textos escolares, una de las políticas más frecuentemente utilizada en los países latinoamericanos, muestra resultados bastante concluyentes: relación positiva entre la disponibilidad de textos escolares y los resultados académicos, dependiendo el éxito de la calidad y pertinencia de los textos disponibles con respecto al medio y a las características de los *colegios*<sup>22</sup>.
- Con respecto a las bibliotecas los estudios muestran una relación positiva entre la disponibilidad de la biblioteca y los resultados académicos de los alumnos.
- La capacitación docente es el área donde los resultados son más ambiguos. La mayoría de los estudios tienden a señalar la distancia que existe entre los programas de capacitación que se ofrecen y las necesidades de los docentes. Paralelamente, las evidencias muestran que, programas muy bien ajustados a las necesidades en zonas rurales, son de alto impacto sobre los rendimientos de los niños. No sucede lo mismo en las áreas urbanas, donde la provisión de programas de capacitación de naturaleza general, que no atienden a las especificidades de poblaciones urbano-marginales, no tienen ningún tipo de impacto *positivo*<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Esto debiera ser de particular relevancia para el caso de los colegios multigrado o unidocentes, o como se los quiera llamar, donde toma particular relevancia la correspondencia del material con respecto al medio y situación de enseñanza en que deben ser aplicados.

<sup>23</sup> Ejemplos como el del Programa Sembrando Horizontes, programa de capacitación docente en Escuelas Multigrado en el noroeste de la Provincia de Corrientes, son bastante poco frecuentes en Argentina. Para mayor detalle ver Sembrando Horizontes, convenio entre el Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes y la empresa Bosques del Plata, mimeo, 2003.

- La extensión de horas de clase a través de un ciclo lectivo más largo o de una jornada escolar más extensa posee impacto positivo.
- Asistencia financiera directa. La asistencia financiera a las familias ha tomado diferentes modalidades. Desde sistema de transferencia de dinero sujetos a la permanencia en el colegio hasta sistemas más sofisticados donde se generan cuentas de ahorro. Estos programas han tenido impacto positivo en la permanencia en el colegio y en la tasas de graduación de la población beneficiada. Han sido más cuestionados, sin embargo, en aquellos casos en que asisten a un grupo de estudiantes dentro de un aula por la discriminación que generan al interior de los cursos.

Merece un párrafo aparte el PROGRESA mexicano, que si bien constituye un programa de ayuda financiera, tiene varias particularidades que lo hacen único: focalizado en áreas rurales, está destinado a la educación básica –cuando la mayoría de los programas de asistencia se dirigen en la educación media–, con asistencia financiera dependiendo del género y grado del niño condicionado a asistencia escolar y complemento nutricional no contingente a la asistencia escolar. El programa ha sido evaluado en forma bastante rigurosa en lo referente a los típicos problemas de poblaciones marginales: edad de inicio escolar, repetición, reingreso al colegio y deserción; así, las externalidades sobre las comunidades donde se implementa y las medidas antropométricas de los niños demostraron tener efectos altamente positivos en la población cubierta con respecto a un grupo de control<sup>24</sup>.

Todas las evidencias presentadas por Anderson (2002) son concluyentes en destacar que a la hora de evaluar cuál alternativa seguir para lograr la discriminación positiva en

<sup>24</sup> Behrman, *op. cit.*

un contexto de restricción presupuestaria, las intervenciones más efectivas son: las bibliotecas para colegios con alumnado desfavorecido, la distribución de material de lectura y guías para docentes y la distribución de comida. Si bien la capacitación de los docentes es de particular relevancia para todos los docentes resultan sumamente importantes para aquellos maestros que trabajan con niños carenciados al igual que las experiencias de tutores en vecindarios con estas características. La asistencia financiera directa, la provisión de uniformes y la extensión del ciclo lectivo, si bien son de impacto positivo, sus beneficios no parecen guardar relación con la magnitud de los recursos invertidos.

En los países desarrollados, que también enfrentan problemas de inequidad al interior de sus sistemas educativos, ha crecido en los últimos años la conciencia sobre la relevancia de intervenciones tempranas, inclusive antes de la educación obligatoria. Así, diversos trabajos de OECD, destacan la necesidad de lograr cobertura universal para los niños en la etapa preescolar como un requisito necesario para establecer puntos de partida homogéneos en la población escolar a la hora del inicio de la escolarización formal.

Todos los países europeos han desarrollado un fuerte compromiso de intervenciones para niños a partir de los tres y cuatro años, dando lugar a un panorama de fuerte financiamiento, aunque no necesariamente provisión por parte del Estado de facilidades para los niños de 3 a 7 años de edad<sup>25</sup>. Estos mecanismos varían desde la provisión directa de los servicios hasta subsidios directos o desgravaciones impositivas.

## 5. Una agenda posible frente al desafío de la equidad

Las formas de intervención que tiene el Estado frente a los

<sup>25</sup> OECD, " Starting Strong - Early childhood education and care", París, 2001.

problemas derivados de la segmentación y la desigualdad son muchas y exceden el ámbito propio de la política educativa. El modelo de funcionamiento económico y social que se transparenta a través de la política económica y la política social en general es un primer modo de intervención que trabaja sobre los factores de contexto de los alumnos, básicamente sobre sus condiciones socioeconómicas. Luego la política educativa comienza a jugar su papel para reducir la brecha.

Si el objetivo es la equidad, la política educativa debería orientarse a lograr la permanencia de los educandos pobres tratando de compensar las desventajas iniciales a las que se enfrenta este grupo de población. Esto parte del entendimiento de que los colectivos en desventajas necesitan de recursos y acciones adicionales a la oferta educativa que les permitan beneficiarse, como a los demás estudiantes, de las oportunidades **educativas<sup>26</sup>**.

Bourguignon (1998)<sup>27</sup> argumenta lo siguiente: dado que los hogares de menores recursos invierten en educación menos que los hogares de mayores ingresos, cualquier mejora en el sistema educativo que favorezca a aquellos sectores que invierten más en educación –el caso típico es la educación terciaria– tiende a beneficiar a los hogares de mayores **recursos<sup>28</sup>**. Se reconoce, sin embargo, que si bien los programas compensatorios destinados a subsanar brechas o distancias entre sectores sociales cada vez ocupan más lugar en

<sup>26</sup> Esto sería una aplicación de la discriminación positiva en la teoría rawlsiana de la justicia social.

<sup>27</sup> Bourguignon, Francois, "From income to endowments : the difficult task of expanding the income poverty paradigm", Paper prepared for the conference on "Conceptual challenges in poverty and inequality analysis", Cornell University, 16-17 April 2002.

<sup>28</sup> De esta forma, si la cantidad y calidad de la inversión en educación es complementaria de la inversión de los hogares en educación, los beneficios siempre serán mayores para los sectores de mayores ingresos.

los presupuestos públicos, están todavía muy lejos de cubrir las desigualdades resultantes del gasto global por alumno. En cualquier caso, la relevancia de las políticas compensatorias en los presupuestos sirve para explicitar claramente el modelo decisorio y las prioridades de política educativa.

Las intervenciones posibles son varias. La primera, la más obvia, es el financiamiento. Las decisiones referidas a los recursos financieros para la educación constituyen indicadores significativos de la política estatal. Las intenciones del Estado y sus respuestas a las presiones de los distintos grupos sociales se reflejan con claridad en los orígenes, montos y destinos del presupuesto educativo. El análisis de estas decisiones permite visualizar la orientación de las políticas educativas, así como ciertos aspectos generales; el papel que el Estado otorga a la prestación educativa y el que se autoasigna con respecto a la misma; y cuestiones más específicas como, por ejemplo, la determinación de prioridades entre niveles y modalidades del sistema<sup>29</sup>.

Un segundo tipo de intervención tiene que ver con las políticas de naturaleza pedagógica y curricular que se diagraman y aplican a los colectivos en desventaja, incluyendo entre estos aspectos la capacitación docente específica. Dentro de este grupo han ocupado bastante espacio últimamente los estándares curriculares mínimos como mecanismos para garantizar aprendizajes similares entre educandos provenientes de diferentes estratos sociales.

Finalmente, la tercera batería incluye aspectos de fortalecimiento institucional y regulación al interior del sistema

<sup>29</sup> Adicionalmente, también se arguye que el monto del gasto público en servicios sociales está justificado por razones de equidad. Se observa el gasto social como un método efectivo de redistribución de ingresos particularmente si está financiado por un sistema impositivo progresivo. Los subsidios están justificados también desde el punto de vista de la eficiencia ya que, un sistema totalmente privado se cree, conduciría a un nivel subóptimo de inversión (por la existencia de externalidades, imperfecciones de mercado, etcétera).

educativo. Como se vio anteriormente, existe un conjunto de regulaciones cubiertas y encubiertas que favorecen la segmentación y diferenciación al interior del sistema educativo.

La igualdad de oportunidades puede implicar acciones que se presentan según la prioridad:

**a. Las intervenciones en edades tempranas:**

**la universalidad del preescolar con cobertura integral**

Este es casi el único camino factible para intentar compensar las desventajas iniciales, determinadas por las carencias que caracterizan al medio en el cual se desenvuelven. No hay estudio sobre factores asociados al rendimiento que no muestre la relevancia de los estímulos que reciben los niños en edades tempranas. Dado el contexto de carencia en que se mueven los hogares, no es razonable esperar que el hogar sea el lugar donde los niños puedan recibir estos estímulos.

Con respecto a los programas de salud y nutrición en edades tempranas tampoco merecen demasiadas reflexiones adicionales. Estos influyen en la capacidad de aprendizaje del niño, aumentándolas ante el mismo estímulo, y tienen un impacto decisivo a futuro sobre la configuración antropométrica de los niños.

Como parte de la batería de acciones destinadas a mejorar las condiciones de los niños debiera considerarse seriamente la posibilidad de ofrecer algún mecanismo para mejorar la alfabetización y las posibilidades de concluir el nivel primario de enseñanza a las madres de los niños y su grupo familiar más próximo.

**b. La asistencia integral en la educación básica**

Para reducir las brechas sociales es útil tener una oferta educativa de calidad en lo que hace a los recursos asignados, pero está claro que con eso sólo no basta. Gran parte de la lógica social y económica que se está viviendo plantea la nece-

sidad de sostener la demanda. Este sostenimiento de la demanda por educación implica garantizar el derecho a la educación, pero exige completarlo con otros aspectos como la nutrición, la salud e incluso la asistencia financiera. Esto requiere de un programa integral de combate a la pobreza o intervención social<sup>30</sup>. Ejemplos como la Bolsa Escola o el Programa PROGRESA en México son casos de intervenciones sociales integradas donde se hace mucho hincapié en el sostenimiento de la demanda.

### c. Las escuelas rurales uni y polidocentes

La educación en el contexto rural, generalmente de aulas multigrado, es una de las grandes asignaturas pendientes y de las más urgentes. Los establecimientos reúnen todos los problemas posibles: población pobre, en regiones pobres donde, además, aparecen problemas de bilingüismo y multiculturalidad. Este tipo de colectivos requiere de acciones muy específicas que van desde la capacitación específica a los docentes en el manejo de este tipo de colegios hasta fichas, libros y material curricular pertinente. Hasta este momento, es muy poco el esfuerzo que se ha realizado en convertir la variable multigrado en una variable de interacción positiva en términos del aprendizaje. De hecho, ninguna política de provisión de material de lectura y de libros de texto se hace teniendo en cuenta las particularidades de este tipo de establecimientos y su alumnado.

Las experiencias referidas en Torres y Tenti Fanfani (2000) dejan claro que cuando se establecen políticas para las especificidades de estos colectivos los resultados son muy buenos. Se han producido a nivel internacional muchas ex-

<sup>30</sup> Torres R. y E. Tenti Fanfani, "Políticas educativas y equidad en México: La experiencia de la Educación Comunitaria, la Tele secundaria y los Programas Compensatorios", IIPE - UNESCO, Buenos Aires, 2000, realizan un análisis detallado para México de las políticas compensatorias.

periencias bastante exitosas en el tratamiento de las escuelas multigrado, siendo el caso más destacado el proyecto Escuela Nueva en Colombia, que plantea la intervención hacia el sector como una política integral que incluye aspectos curriculares, material y capacitación docente específica.

Más allá de las cuestiones específicas que se plantean alrededor de la cuestión unidocente rural se pone en el centro de la cuestión la necesidad, de índole más general, de generar ofertas educativas flexibles que sean adecuadas para los distintos grupos y necesidades.

#### **d. La escuela media**

Los problemas que presenta la escuela media ni son patrimonio exclusivo de Argentina ni son sencillos de resolver. Allí se entremezclan problemas derivados de las dificultades por el sostentimiento de la demanda ante la necesidad de muchos alumnos de permanecer en el sistema educativo dada la pérdida de ingresos, por un lado, y los problemas asociados a la falta de flexibilidad de la oferta educativa, por el otro. El primer aspecto tiene una solución bastante sencilla (aun cuando financieramente puede generar inconvenientes) que son las becas de estudio. El segundo es más complicado en la medida que requiere de una diversidad en la oferta que no caracteriza al sistema educativo argentino.

#### **e. Los estándares curriculares y otros estándares**

La fijación de estándares curriculares y su alcance como forma de garantizar que todos los alumnos alcancen niveles mínimos de aprendizaje es un aspecto importante. Sin dudas, establecer los contenidos y capacidades que el alumno debe tener al finalizar cada ciclo es un gran paso adelante, no sólo desde el punto de vista de la equidad. Estos estándares son muy valiosos porque darán a todos los actores sociales involucrados con el proceso educativo una clara de señal de

qué y cuánto se tiene que saber al finalizar cada ciclo, pero no proveen *per se* los elementos para poder lograrlos.

Las condiciones para la consecución de esos estándares no son las mismas para todos los alumnos, para todos los colegios ni para todas las regiones. Esta última es la tesis que se ha sostenido a lo largo del trabajo. Sería altamente positivo que se comenzara a trabajar en los denominados indicadores de oportunidades de aprendizaje. Este tipo de indicadores, basado en el movimiento de las escuelas eficaces, parte de la idea de que es necesario poseer una serie de condiciones mínimas para que determinados logros se puedan producir. En este sentido contemplan diversos aspectos del proceso educativo, insumos financieros y humanos y dimensiones de naturaleza más intangible, como clima escolar y articulación entre el equipo pedagógico y entre colegio y sociedad. Ya no sólo importa tener los colegios sino que, dentro de los colegios, se deben producir una serie de características para que el aprendizaje se logre con ciertos estándares mínimos de calidad.

#### **f. La capacidad institucional del Estado y las regulaciones**

En relación con la dimensión institucional son dos los aspectos que deben considerarse. El primero tiene que ver con el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado y los mecanismos implícitos y explícitos de inclusión o exclusión social. Está claro que existen varios factores que influyen sobre quién recibe cada tipo de servicios. Los mecanismos incluyen desde la forma en que se asignan los recursos, los incentivos (premios y castigos) que enfrentan los colegios para no discriminar alumnos hasta las dificultades de los padres de bajo capital cultural para acercarse a los establecimientos. Estos mecanismos operan en el sentido de dificultar el acceso a determinados circuitos dentro del sistema educa-

tivo. El operar activamente en contra de estos circuitos y arreglos formales e informales es parte de una política igualadora de oportunidades entre grupos y segmentos sociales.

La segunda dimensión tiene que ver con fortalecer la capacidad institucional para la gestión educativa de las escuelas. No todos los actores educativos tienen las mismas capacidades técnicas para gestionar en forma efectiva, razón por la cual deberían implementarse instancias de capacitación y acompañamiento de la gestión educativa.

Cabe agregar que sería bueno tener en cuenta que aún hay mucho por aprender sobre los efectos de las intervenciones y, por ello, surge como necesidad monitorear los costos, los resultados e impactos de estos programas. Esta es la única manera de poder evaluar la eficacia de las políticas pro equidad para lograr una mejora de los programas y una mejor asignación de los, siempre escasos, recursos.

# **Hacia un sistema educativo nacional, de base federal y democrática**

**Adriana Puiggrós**

El siguiente texto tuvo su origen en una extensa carta, en la cual respondí al pedido que tuvo la gentileza de hacerme el Sr. Ministro de Educación, Lic. Daniel Filmus, en noviembre de 2003. He agregado algunas líneas para actualizar aquel escrito, que se refiere a los dos temas sobre los cuales el Sr. Ministro me presentó su preocupación: la desigualdad y la articulación del sistema educativo. La cuestión de la articulación es un problema político que, a mi manera de ver, podría mejorarse notablemente en corto plazo. El problema de la desigualdad tiene connotaciones económico-sociales que en algunos aspectos pueden mejorarse con medidas inmediatas, pero requiere la concurrencia de diversas políticas de Estado, profundas, con metas de mediano y largo plazo. Desigualdad y desarticulación se combinan territorial y socialmente en el espacio nacional y dentro de cada región y provincia, configurando mundos de extremas diferencias. Ambos problemas perpetran la creciente distancia cultural entre los argentinos de las nuevas generaciones, y entre ellos y la infancia y juventud de muchos países del mundo. Se trata, sin duda, de cuestiones de interés estratégico para nuestro pueblo y nuestra Nación.

## **El Ministerio de Educación y las transformaciones de la cultura nacional**

Para enfrentar semejantes desafíos creo que hay que tener una política con alternativas, decisión, continuidad y voca-

ción de consenso. Esa política debe responder con medidas sustentables y sistémicas a la demanda educativa de los distintos sectores, hoy tan fragmentada, para amalgamar una nueva cultura nacional. Sin embargo, no puede reducirse la política educativa a responder a los requerimientos públicos que, por otra parte, son tan variables y circunstanciales en la sociedad argentina. Además, hay varios ejemplos que demuestran la existencia de un enraizado conservadurismo que prefiere que nada cambie: ni el Estatuto del Docente, ni los estatutos universitarios, ni el sistema de incentivos, por dar algunos ejemplos. Algunos sectores son conservadores para cuidar sus privilegios y otros porque creen que si se solucionan los problemas se quedarán sin banderas de lucha.

Pero el país no puede soportar que nada cambie en el sistema escolar y en la educación superior, porque de esta crisis sólo se sale orientando la nave hacia el futuro, que es en gran medida tributario de la educación actual. *Por eso es necesario que la conducción político educacional del país (me refiero al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, al Consejo Federal de Educación (CF) y a las Comisiones de Educación del Congreso de la Nación) acuerden una estrategia prospectiva, con planes para el mediano y el largo plazo.* Aunque en el mundo actual las variables de los tiempos que vendrán resulten difíciles de controlar, esas épocas dependen en gran medida del horizonte que proyectemos y del tipo de seres humanos que estamos formando.

El Estado, en primer lugar, y luego la sociedad en su conjunto, deben asumir su responsabilidad, dejando de lado toda duda sobre la centralidad de la instrucción pública y rechazando las propuestas mercantilistas y privatistas del neoliberalismo, que utilizan los déficits del sistema escolar y superior para argumentar su reducción o su disolución.

El Estado debe proteger a la educación de los argentinos del mercantilismo, al cual la tratan de reducir las fuer-

zas económicas dominantes, a tal punto que la propia Organización Mundial del Comercio llegó a habilitar la libre difusión de las empresas administradoras de la educación: *el gobierno debe tomar una posición de firme rechazo y buscar acuerdos con los países del MERCOSUR para que esa posición sea compartida por el bloque regional.*

Descartar la transformación que propicia el neoliberalismo no alcanza para sostener un sistema educativo que, habiendo aceptado escasas reformas en sus ciento veinte años de existencia, fue sacudido por un programa de cambios estructurales en momentos en los cuales el país entraba en una de las crisis más intensas de su historia.

A comienzos de los años 90' perdimos la batalla política quienes advertíamos que la "transferencia" no apuntaba a una descentralización que delegara poder a las provincias y a la comunidad educativa, sino que formaba parte del proyecto de desguace del Estado. Señalábamos que la Ley Federal de Educación imponía un innecesario cambio de estructura, además de hacerlo antes de haber realizado la capacitación, los cambios en la cultura escolar, las adecuaciones edilicias y sobre todo las presupuestarias. Sosteníamos que, en consecuencia, la reforma no podría hacerse con fondos genuinos, sino que se debería recurrir a préstamos externos. Una parte significativa de la deuda externa fue adquirida para llevar adelante la cuestionada "transformación" educativa.

Hoy podríamos evaluar aquella reforma desde el punto de vista de los principios que defendíamos y postular el retroceso al modelo tradicional de sistema escolar. Pero también cabe tener en cuenta que transcurrieron diez años durante los cuales se produjeron cambios profundos en la sociedad y en el sistema educativo, movilizándose personas e instituciones. Pese a las crecientes dificultades económico-sociales, a los déficits del nuevo modelo de sistema y a la presión política que acompañó la "transformación" educati-

va”, se produjeron cambios fuertes con efectos disímiles en distintos lugares del país. Las modificaciones puestas en marcha por la Ley Federal de Educación generaron efectos distintos en cada jurisdicción y en muchas localidades. Al mezclarse con las situaciones específicas dieron salidas de corto plazo a algunos problemas, aunque esas mismas soluciones resultaran perjudiciales en el mediano plazo. Los cambios producidos por la nueva estructura afectaron profundamente a más de la tercera parte de la población en edad escolar, a sus familias, a los establecimientos y a los docentes.

Transcurrida una década, el primer punto de vista mencionado es poco fructífero porque sólo nos posibilita argumentar, de manera autocoplaciente, que quienes fuimos críticos de la reforma menemista debimos ser escuchados. Como la historia no retrocede, sería aquel un enunciado melancólico e ineficaz.

Un segundo punto de vista nos advierte sobre la necesidad de investigar desde una posición prospectiva, capaz de analizar con ecuanimidad los resultados y efectos de la reforma, el estado y la conformación actuales de los sistemas educativos provinciales y del sistema educativo nacional, el grado de implantación de la nueva estructura y las modalidades diversas que esta última ha tomado, así como el grado de justicia social con la cual se distribuye la educación en el país. Por esa razón, toda nueva modificación debe hacerse partiendo de un análisis realista y respetuoso de las distintas situaciones y efectos de la aplicación de la reforma, antes que imponiendo un nuevo modelo supuestamente mejor desde el punto de vista técnico. La rectificación de la reforma debe también hacerse con los cuidados necesarios que orienta una postura pedagógica razonable, al mismo tiempo que osadamente prospectiva.

Esta segunda postura me parece indispensable porque en la génesis de la irresolución de los problemas educativos

argentinos está la costumbre política de “tirar del agua con el niño”, suponiendo la unívoca validez de la propia opinión.

La reestructuración de los sistemas educativos provinciales de acuerdo al modelo instituido por la Ley de Transferencia y completado por la Ley Federal de Educación atravesó tres etapas: unos tres años de resistencia de la comunidad educativa y de dificultades para comenzar; luego un período anómico, que aún subsiste en muchos lugares y, en los últimos años, tendencias a la estabilización del funcionamiento en cada provincia, probablemente retomando viejos cauces normalistas, aunque dentro de la formalidad de la nueva estructura organizativa y curricular. En esa nueva estructura se desarrolla la vida escolar del 60% de los alumnos y docentes.

No estoy de acuerdo con quienes opinan que el sistema no existe, que en su territorio sólo reina la anarquía, que las escuelas han dejado de enseñar y sólo cumplen tareas asistenciales o que el Estado ha perdido su capacidad y su función educadoras. Puede afirmarse que el normalismo, esa subcultura sarmientino-mitrista, ritualizada y unitaria, ha demostrado una vez más su autonomía relativa respecto a las políticas educacionales, para bien, en el caso de las dictaduras y las tendencias a la destrucción de lo público, y para mal respecto a las necesidades de modernización, federalización y democratización de la educación y la cultura. No sólo el docente individual, sino la docencia como sujeto político educativo ha seguido educando, y lo ha hecho enfrentando el hambre, la desocupación y el desaliento, que muchas veces no fueron patrimonio de los alumnos y sus familias, sino propio.

Por otra parte, rechazo que se generalice: hay provincias que han implementado la reforma con cierto éxito, otras siguen teniendo muchos problemas y otras tienen cargas, en el debe y en el haber, que es necesario examinar. Miremos profundamente: una cosa es la miseria terrible de muchos alumnos, la situación de los que abandonaron la escuela y,

para vergüenza de un país que supo respetar a los maestros, la pobreza de muchos docentes. Otra cuestión es qué hace cada maestro o profesor cuando cierra la puerta de su aula y trabaja, como todas las personas que tienen trabajo. Por lo que he podido investigar, los docentes enseñan, los lazos jerárquicos de los sistemas escolares siguen funcionando, aunque más deficitariamente y con diferencias entre las provincias y dentro de ellas; el sujeto pedagógico ha ganado poco en “dialogicidad” y perdido bastante de su formalidad, pero aún es objeto de fuertes expectativas sociales. Existe todavía la masa crítica mínimamente necesaria (instituciones, recursos humanos, infraestructura e interacciones sociales a la escuela, el Instituto y la Universidad) para impulsar una política de educación pública digna de un país que se proyecte como productivo y democrático.

*El Ministerio de Educación de la Nación ocupa el lugar pertinente para proponer a las provincias una discusión franca sobre una “reforma de la reforma”, (tomo la denominación con la cual la Provincia de Buenos Aires ha encabezado su Plan 2004-2007, y lo ha sometido a la consulta de los actores sociales).* Partiendo de ese modelo, no estoy proponiendo realizar un congreso más, sino estructurar una instancia de análisis, consulta y acuerdos con el más alto nivel técnico y la mejor disposición política. La participación de la comunidad educativa tiene que dejar de reducirse a una consigna proselitista, o usada para críticas insustanciales, para volcarse a la acción. Son acciones concretas, concertadas y articuladas en programas que confluyan en un Plan Nacional las que reclaman participación. (*Los programas de la Provincia de Buenos Aires “Todos a la Escuela”, “La escuela lee más” o “Buenos Aires lee”, como fue su primer denominación, reclaman la participación de la comunidad escolar y social en ese sentido*).

## El problema de la articulación “horizontal” del sistema

Atendiendo a los temas de la consulta que me ha hecho el Ministro, empezaré por la articulación. Creo que hay que investigar los alcances y dimensiones del problema, desagregarlo y explicarlo. Desde el punto de vista de lo que podríamos denominar “*articulación horizontal del sistema*” subsisten cuestiones que son de naturaleza estrictamente política.

Entre los primeros temas de la discusión propuesta debería ubicarse la *articulación regional de los sistemas provinciales*, que es una condición para reestructurar el sistema educativo nacional evitando las tendencias unitarias, aportando al fortalecimiento y la compensación de desigualdades entre las provincias, estimulando la colaboración, el intercambio de recursos y saberes. Es condición para el desarrollo regional y local que se vinculen las estrategias educativas de mediano plazo (que deberían proponer las Provincias en el Consejo Federal), los programas de compensación, de capacitación docente, de formación profesional y técnica, etcétera. Y luego sigue la articulación con el Mercosur. Importantísima y muy atrasada siendo, como es, nuestra mejor puerta al mundo. *Es tarea del Ministerio de Educación proponer las vías de acceso de las provincias a los acuerdos sobre cultura y educación del Mercosur, así como intensificar las acciones destinadas a agilizar los acuerdos curriculares, científico tecnológicos, de planeamiento prospectivo, etcétera.*

Pero cada día tiene su afán y en cuestiones de articulación hay un problema que debe atenderse hoy porque traba el avance sobre los demás. Todas las jurisdicciones, con la excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Neuquén, han aplicado la Ley Federal de Educación. Creo que un programa de articulación tiene como meta prioritaria lograr la incorporación de esas dos jurisdicciones. Se trata de un problema estrictamente político, que se transformó en un obstá-

culo serio para la integración del sistema educativo nacional, y de este último con sus pares mercosureños. Es un hecho preocupante porque Buenos Aires, en tanto ciudad Capital, ha sido históricamente residencia de tendencias político-educativas centralistas, o bien se ha representado de manera autosuficiente su educación y su cultura. Esas posturas no solamente suponen una situación falsa sino que dañan tanto a la Nación como a la propia jurisdicción que las sostiene. Es la sangre del país la que circula y se condensa demasiado en nuestra ciudad, produciendo falsas ilusiones de autonomía.

Las diferencias de opinión sobre la Ley Federal de Educación no justifican que una jurisdicción desconozca o desacate un cuerpo legal que fue aprobado por el Congreso de la Nación. Debe recordarse que, además, contó con los votos de los representantes de la ciudad de Buenos Aires. Pero aun en el caso de que estos últimos se hubieran pronunciado negativamente, en el Art. 5 y los incisos 18 y 19 del Art. 75 de la Constitución Nacional se fundamenta que la legislación de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá ser compatible con los principios constitucionales y con las leyes de alcance nacional dictadas por el Congreso de la Nación.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Neuquén, a través de los legisladores que la representan, pueden ofrecer proyectos de derogación o modificación de la Ley Nº 24.195, o de su sustitución por otro texto. Los gobiernos de esas jurisdicciones, o los ciudadanos, pueden presentarse ante la justicia para solicitar una declaración de anticonstitucionalidad de la Ley y someter un caso individual afectado por la aplicación o falta de aplicación de la Ley, al juicio final de la Suprema Corte, creando una jurisprudencia que, de acuerdo con la tendencia de la Corte, tendería a ser una sentencia obligatoria. Pero, en tanto nadie recusó la Ley por anticonstitucional y sigue teniendo vigencia nacional, las

jurisdicciones deben adecuar a ella su propia legislación. No se trata de una formalidad, sino de un requisito para el funcionamiento integrado de manera federal del sistema educativo nacional.

La nueva estructura se impuso de manera dispar. Hoy la Argentina presenta varios modelos de sistema escolar insuficientemente articulados: dos ciclos de 6 años (Córdoba); 9 años de EGB y tres de Polimodal (el 65% de las escuelas de la Pcia. de Buenos Aires); el tercer ciclo disociado tanto de los dos primeros como del Polimodal (en escuelas de casi todas las provincias); y la antigua (y caduca) estructura sin reformar (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Cabe subrayar que estos modelos coexisten en algunas provincias, cual son Mendoza y Buenos Aires.

¿Cómo solucionar el problema desde el punto de vista operativo? En 1998, en mi carácter de Diputada Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presenté un proyecto de Ley Modificatoria de la Ley Federal de **Educación**<sup>1</sup>, cuyo Art. 3º proponía lo siguiente:

“Artículo 3º. Los sistemas educativos de las jurisdicciones forman parte del sistema educativo nacional.

Inc. 1º. Cada provincia deberá adecuar su legislación educativa para establecer la equivalencia inter-jurisdiccional y la validez nacional de todos los niveles, ciclos y modalidades; de los diplomas de estudios y los títulos habilitantes; de los estudios completos o incompletos cursados.

Inc. 2º. Garantizará el libre pasaje de los alumnos entre diversas instituciones públicas y privadas de semejante carácter dentro de cada jurisdicción y entre las jurisdicciones.

<sup>1</sup> El texto completo del Proyecto de Ley Modificatoria de la Ley Federal de Educación puede encontrarse en la página WEB: [www.appeal-alternativas.com.ar](http://www.appeal-alternativas.com.ar)

Inc.3º. Los proyectos institucionales estarán articulados con las orientaciones curriculares jurisdiccionales y nacionales.”

La articulación formal debería completarse con los mencionados pactos regionales y llenarse de contenidos provenientes de saberes socialmente productivos de alcance nacional, en todas las áreas del conocimiento. Para llegar a ese objetivo resulta indispensable que entre el sistema escolar y el sistema de educación superior no exista una frontera infranqueable, sino que el MCyE y el Consejo Federal acuerden estrategias de articulación con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP). En el mismo sentido cobra especial importancia el enlace entre los sistemas escolar y superior y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Esta última articulación merece especial atención porque en ella radica la adecuación de los contenidos de la enseñanza a la ciencia y la tecnología actualizadas, su pertinencia y la posibilidad de transferencia de saberes y recursos humanos al mundo productivo.

Debemos poner en pie un sistema educativo nacional fuerte desde su base, es decir, desde las escuelas, los distritos, las provincias y las regiones, a la vez que conducido por una dirección nacional consistente. Resolver su financiamiento es un requisito tan importante como proveer a su rearticulación. Es un aliciente que el Gobierno Nacional haya regularizado el pago del incentivo salarial docente y aumentado los salarios de los docentes universitarios y de los investigadores, que consignaban un atraso de diez años. Por su parte, la Provincia de Buenos Aires comenzó el año actualizando sueldos, antigüedad y otros componentes del ingreso de los docentes y contando con el apoyo gremial para la consulta a la sociedad de su Plan 2004-2007.

*Las mencionadas medidas constituyen un buen punto*

*de partida, pero la cuestión del financiamiento del sistema federalizado requiere resolver la cuestión de la coparticipación.* El atraso en el establecimiento de un régimen de coparticipación (acorde al Art. 75, Inc. 2º de la Constitución Nacional y que la 6ª disposición transitoria de la reforma de 1994 disponía que debía hacerse antes de finalizar el año 1996) facilitó, durante el menemismo, el uso discrecional por parte del Poder Ejecutivo Nacional de fondos presupuestarios, préstamos internacionales y recursos técnicos para imponer la reforma en las provincias. Las provincias deben disponer de los recursos genuinos, es decir, provenientes del reparto equitativo de la recaudación nacional, para atender su educación. *El pacto de coparticipación federal será la clave de la política educativa que el gobierno impulse.*

### **Las modificaciones que requiere la articulación horizontal del sistema**

Desde que se dictó la Ley Federal de Educación hubo posiciones encontradas, que exigían la derogación o bien que se oponían a cualquier alteración de sus disposiciones. En mi caso, presenté en 1998 un Proyecto de Ley Modificatoria de la Ley Federal de Educación en cuyos fundamentos decía que hay aspectos de la Ley cuya confirmación o modificación requieren una profunda discusión en el seno de la sociedad, con la especial participación de los sectores involucrados, en particular los docentes y los estudiantes. No podría, pues, tomarse determinación alguna sobre aspectos doctrinarios (Títulos I y II) ni sobre el papel que juegan los diversos agentes sociales en la educación y en su gobierno (Títulos IV, V, VI, VIII y X) sin realizar el proceso de evaluación y las consultas pertinentes. Sostenía que, empero, hay situaciones que no admiten postergación y requerían de la atención urgente de los legisladores porque su efecto es acumulativo y afecta gra-

vemente la vida de los alumnos, los docentes y la comunidad educativa en general.

Sigo opinando actualmente que los Títulos I y II de la Ley (los Derechos, Obligaciones y Garantías y los Principios Generales) reflejan el acuerdo democrático post-dictatorial que produjo el Congreso Pedagógico de 1985 y la sociedad aún sostiene. (Un buen ejemplo es que si aparecen casos de discriminación o agresiones en la prensa, no es porque sean una novedad, aunque hayan aumentado en número significativamente, sino porque el rechazo de la sociedad hacia la violencia los obliga aemerger.) Creo que la sociedad y el Estado están en deuda con el cumplimiento de varios de los principios democráticos allí contenidos.

Sin embargo, desde el Título III (Estructura del Sistema Educativo) en adelante, se establecen normas de organización, muchas de las cuales contradijeron en la práctica los principios y garantías. En este documento abordaré solamente cuestiones que afectaron las articulaciones del sistema educativo, sumándose a las dificultades para el pasaje entre niveles y modalidades, que ya constituían un problema permanente cuando se dictó la Ley.

Me he referido a la “articulación horizontal (nacional) del sistema” y a la “articulación inter-sistemas de producción-transmisión de saberes”. Pero cuando hablamos de “desarticulación” nos referimos también a la que podríamos llamar “desarticulación vertical”, es decir:

- a. la insuficiente articulación entre los ciclos y niveles;
- b. la ruptura del ciclo de enseñanza media producida como consecuencia de la inclusión, en algunas provincias, del tercer ciclo del EGB en el mismo establecimiento de los anteriores, o bien en un edificio aparte, o bien en el mismo edificio del primer y segundo ciclos o del Polimodal, pero con directores distintos, es decir, el desprendimiento

del tercer ciclo o ciclo básico del antiguo sistema de la media superior y quebrando la unidad de ese nivel. Las consecuencias han sido graves. Recordemos que desde que Víctor Mercante escribió *La crisis de la pubertad* (1915) el adolescente se constituyó como un sujeto de preocupación mal resuelta, y quedó atrapado entre el espíritu especulativo e improductivo de la sociedad, y la necesidad de formarlo en saberes socialmente productivos, que sólo algunos con lucidez reclamaron.

- c. la “primarización” de los adolescentes y la desarticulación entre grupos etarios y grupos escolares, como consecuencia de la misma medida;
- d. la descalificación profesional de los profesores de educación secundaria al otorgarles funciones en la enseñanza básica, para la cual no han sido capacitados, o bien en áreas curriculares distintas a las de su especialidad;
- e. la falta de preparación de los directores de primaria para supervisar a profesores de media y de los docentes de nivel primario para atender población adolescente;
- f. el cierre de los establecimientos destinados a la educación media técnica sin que se los haya sustituido en su función por el Polimodal y la escasa inversión en educación profesional;
- g. la pérdida de importancia de la educación de adultos;
- h. el desprendimiento del tronco central del sistema de la educación especial y la educación artística, que fueron separadas, dándoles el carácter de “regímenes especiales”;
- i. la insuficiencia de la educación inicial y la exclusión de la asistencia materno infantil de la responsabilidad educativa pública.

Los problemas que enuncié son tanto hechos de desarticulación como de debilitamiento institucional, en una época en la cual la capacidad de contención de las instituciones educati-

vas depende en gran medida de la vinculación de las personas y los proyectos entre sí, y del uso cooperativo de los escasos recursos con los cuales se cuenta. De este modo, el desprendimiento del tercer ciclo puso en crisis el único espacio de contención que esta sociedad supo crear especialmente para los adolescentes. Ahora, cuando no los convocan los partidos políticos, ni las instituciones religiosas, ni pueden pagar las cuotas de los clubes adonde la forma más accesible de integrarse es como seguidores de “barras bravas”, y cuando les queda solamente la esquina (no la del tango sino la de la cerveza y la droga), rearmar el espacio escolar es una urgencia de primer orden. *Así como en el siglo XIX se organizó la educación de los niños con la Ley 1420 sería necesario imaginar un ordenamiento semejante en potencia y credibilidad para los adolescentes argentinos del siglo XXI.*

En el Inc. 4º del Proyecto de Ley Modificatoria se intenta una síntesis entre los modelos diversos que se han implementado en las provincias y se incluye la siguiente propuesta:

“Art. 4º Inc. 2. Organizar la educación primaria o los dos primeros ciclos de la básica obligatoria en forma graduada, entendida como una unidad pedagógica que comprende los grados 1º a 6º del nivel primario de la estructura tradicional (1º y 2º ciclos de EGB según Ley 24.195).

Inc. 3. Organizar la educación media de manera que:

- a. quede garantizada la unidad de concepción del nivel;
- b. se divida en tramos que hagan posible la definición del período de obligatoriedad establecido por esta Ley y a los cuales correspondan certificados de estudios y títulos habilitantes de validez nacional.

Inc. 4. La educación de “Jóvenes y adultos” tiene una estructura constituida por las unidades jurisdiccionales y un pro-

grama nacional de apoyo con funciones de articulación y concertación de políticas sectoriales y federales. Los propósitos generales son eliminar el analfabetismo y prestar servicios educativos adecuados a los jóvenes y adultos que no han terminado su escolaridad primaria y media por medio del sistema formal y no formal, en modalidad presencial y a distancia y con proyectos específicos; con estrategias de concertaciones federales y sectoriales que permitan la articulación del mundo del trabajo, la acción social y la cultura al eje pedagógico”.

### **Hacia una escuela que enseñe saberes socialmente productivos**

El Ministerio de Educación de la Nación debe conducir, con el Consejo Federal (insistiré en incluir este último porque considero que la concertación entre el MCyE y CF, el órgano que reúne a los Ministros de Educación de todas las provincias, es el sentido que otorga nuestra Constitución y nuestras leyes para generar y dirigir la política educativa) la reconstrucción del sistema de educación pública, en la perspectiva de la enseñanza-aprendizaje de *saberes socialmente productivos* para el siglo XXI. Esos saberes deben ser el resultado de la vinculación pedagógica de la cultura del siglo pasado que poseemos las generaciones mayores y la del siglo que comenzó, que han adquirido los jóvenes. Puede aceptarse que los adolescentes son incultos porque muestran deficiencias en su “cultura general”, a condición de reconocer la incultura de las generaciones adultas para comprender y adquirir los complejos lenguajes, lógicas, sensibilidades e incluso valores emergentes.

Importando una vieja pero fértil categoría, la cultura de los jóvenes argentinos puede explicarse como “desigual y combinada”. Desigual inter y transgeneracionalmente, influi-

da por las diferencias de acceso a la educación ligadas a las injusticias sociales. Combinada porque tiene la capacidad de articular saberes básicos fundamentales, residuales y emergentes. Los primeros, de los cuales son representativos los Contenidos Básicos Comunes (CBC), son insuficientemente enseñados pese a que constituyen el piso indispensable para alcanzar un orden del conjunto; los segundos no han alcanzado a ser reconocidos y sistematizados para su transmisión formal. No creo que deba emprenderse una nueva discusión sobre los CBC porque pueden mejorarse sin abrir una “caja de Pandora” que tal vez contenga los incontrolables demonios de una sociedad en la cual circunstancialmente llegan aun a atraer más las propuestas represivas que la democracia. Hago este planteo aun cuando no estoy de acuerdo con la totalidad de los actuales CBC: no debe confundirse la necesidad de acordar en el Consejo Federal metas de aprendizaje a alcanzar en cada nivel o ciclo, con los CBC que no han perdido actualidad en su conjunto en menos de una década. En todo caso deben acordarse objetivos comunes mínimos para toda la Nación y ampliar el espacio curricular para que las provincias –y mejor aún las regiones– introduzcan contenidos acordes a sus particularidades, que faciliten las vinculaciones concretas entre escuela-comunidad y mundo productivo.

Los acontecimientos que se denuncian como fracasos de la escuela deberían interpretarse como síntomas de la necesidad de facilitar la tramitación de nuevos acuerdos culturales, que legitimen y estimulen el intercambio y la hibridación de saberes entre las generaciones y los sectores sociales y regionales. El sistema educativo argentino ha funcionado como un dispositivo de enseñanza y legitimación de una selección de conocimientos, a la vez que negando legitimidad a los saberes adquiridos fuera de su espacio. De esa manera desvaloriza los conocimientos propios del pueblo y otorga poder a quienes han tenido el privilegio de alcanzar altos niveles de escolari-

dad. La admisión de lo aprendido en la experiencia laboral y en la vida social, el aprovechamiento de conocimientos tecnológicos de etapas anteriores y la acreditación de tramos incompletos recorridos en la educación formal deben ser legalizados. Varios países (Canadá, México, Francia, por ejemplo) han creado organismos destinados al reconocimiento de saberes adquiridos por vías formales e informales, que son al mismo tiempo dispositivos que responden a concepciones pedagógicas de alto valor prospectivo. En nuestro país hay un avance en el Art. 7 de la Ley de Educación Superior (Nº 24.521), que habilita la inscripción en las universidades, previo examen, de las personas que no han concluido ningún ciclo anterior. Por su parte, la Provincia de Buenos Aires instauró el año pasado una Agencia destinada al reconocimiento de saberes socialmente productivos. *El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología debería generar un dispositivo que actúe en coordinación con las provincias, que reconozca y certifique trayectorias formales e informales de adquisición de saberes, dignificando a quienes no han podido sostener un recorrido pedagógico regular, pero cuyos conocimientos alimentan la producción material y simbólica de la sociedad argentina.*

La crisis cultural no se limita a la cuestión generacional, sino que es un componente principal de la crisis económico-social. La sociedad, después de una década de desindustrialización y desnacionalizaciones, ha empezado a sufrir la escasa importancia que le ha dado al agregado de conocimiento genuino, formado en el país, para aumentar el valor de sus productos. Muchas empresas líderes no pueden contratar al personal que necesitan por falta de *saberes del trabajo* formal o informalmente adquiridos y están expresando una demanda en ese sentido al sector público. Es de esperar que comprendan que este último es responsable de ofrecer una masa crítica de recursos para formar capital social, pero que el sector privado debe aportar lo suyo.

## Hacia una cultura productiva y creadora

La introducción de “saberes del trabajo” en el Polimodal es un triunfo de la sensatez sobre una larga tradición enciclopedista. Pero si no se actualiza y adapta ese nivel a programas de desarrollo y previsiones actuales y de mediano plazo del empleo, corre el peligro de ceder a la inercia del sistema, que en varias otras ocasiones históricas consiguió expulsar los “saberes socialmente productivos” fuera de la escuela. Estoy convencida de que los ciudadanos de la ciudad de Buenos Aires perdieron hace rato la insensatez de querer tener solamente “hijos doctores”, y otorgan su asentimiento a la advertencia contra los “tinterillos” que hacía Juan B. Alberdi en sus *Escritos Económicos*, ante la crisis de 1874. Años después Roberto Arlt trituró a esos tristes bachilleres sin destino universitario ni productivo, en el personaje de Erdosián. Por eso los porteños verían con agrado que se invirtieran fondos, se incorporara gente capacitada y se realizaran acuerdos fuertes con los organismos de ciencia y tecnología (INTI, INTA, CONEA, etcétera), con el empresariado y con las organizaciones de los trabajadores ocupados y desocupados, garantizando al mismo tiempo los contenidos básicos clásicos, no solamente necesarios para el ingreso a la universidad, sino para sostener el capital cultural y productivo.

El Polimodal sufre déficits en su implementación en todas las provincias, pero es importante no confundirse y evitar que la inercia del sistema empuje hacia la reinstalación de la secundaria tradicional. A mi manera de ver, el Polimodal, diseñado con la doble función de formar para los estudios superiores y transmitir saberes del trabajo, podría haber sido el gran acierto de la nueva estructura si se lo hubiera implementado bien y si el país no hubiera sufrido el proceso de vaciamiento y desindustrialización que afecta directamente a la relación entre educación y trabajo.

El Proyecto de Ley Modificatoria prevé en su Art. 3º que:

“Inc. 3º.

- c) La educación para el trabajo comience en los primeros años de la educación media con un sentido general y no especializado y se diversifique en orientaciones vocacionales en los años superiores.
- d) La educación para el trabajo tiene objetivos pedagógicos *y debe ser un eje ordenador del currículum, no como un fin sino como un medio educativo* que facilita la comprensión dinámica del mundo del trabajo y favorece la inserción laboral y la continuidad de los estudios. Se desarrolla la mayor parte del tiempo en espacios *específicamente* educativos (establecimientos, programas de educación a distancia u otros ámbitos diseñados específicamente para la educación).
- e) Se excluye toda posibilidad de utilizar las prácticas laborales o los convenios entre escuelas y empresas para establecer contratos precarios de empleo.

Inc. 5º. La educación artística formará parte de los currícula de la educación primaria o básica y secundaria o media y se dictará en los bachilleratos con orientación artística, los centros polivalentes de arte y demás espacios institucionales afines.

Inc. 6º. Se preservarán las escuelas y programas de educación técnica existentes y se multiplicarán las acciones en esa modalidad.”

### **Hacia una educación en el circuito del desarrollo**

Mejorar la articulación del sistema y sacar a la escuela del circuito de reproducción de la pobreza son dos aspectos de un mismo problema. La insuficiencia de la masa crítica de fina-

lidades y metas pedagógicas con anclaje en programas nacionales y provinciales de desarrollo, de capacitación docente, de recursos materiales y de esperanzas, tiende a expulsar a los chicos y los jóvenes antes que a atraerlos y orientarlos dentro del sistema. Un sistema educativo desarticulado concurre a profundizar la desintegración social y la miseria.

Creo que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología debería ejercer su responsabilidad implementando programas articulatorios que recorran el sistema a la vez que refuerzen su gestión formal. Los programas deben ser a término, con metas claras y jamás superponerse o desconocer las autonomías de las jurisdicciones. Por eso deben ser producto de acuerdos tomados en el seno del Consejo Federal: *políticas de Estado en el Consejo Federal*. Sarmiento dice en *Argirópolis* (1850) que “lo que ordena a un país no es ni la coerción ni el gobierno sino los intereses comprendidos” es decir, no intereses a como dé lugar, sino los que uno legitima con los otros. Una cosa es que el Congreso de la Nación, formado por los representantes de las provincias, dicte una ley, y otra que el Ejecutivo Nacional entre a las provincias sin suficiente acuerdo. Creo que es algo que debe cuidarse especialmente. Recorremos que la Ley Láinez sólo habilitaba a la Nación a instalar escuelas “en las provincias que así lo solicitaren”.

Según he podido comprobar durante mi gestión en cargos legislativos y ejecutivos<sup>2</sup>, y en mi carácter de asesora del Director General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires durante los dos últimos años, los programas que poseen una filosofía vinculante tienen una potencia considerable, motivando acciones nuevas por parte de escuelas, municipalidades, instituciones locales, organismos de investigación, productores, etcétera. El Plan 2004-2007 de Educación de la

<sup>2</sup> Me refiero a mi carácter de Vocal (1998-1999) y Presidencia (2000) de la Comisión de Ciencia y Técnica de la Cámara de Diputados de la Nación y a la Secretaría de Estado para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva (2001).

Provincia de Buenos Aires contiene principios sencillos pero suficientes: justicia social, vinculación de los actores, inclusión, acreditación de saberes adquiridos por vías formales y no formales, buena enseñanza, exigencia, participación, creatividad y productividad.

*Creo que sería muy beneficioso que MECyT y el CF acordaran un puñado de principios, algunos pocos pero consistentes y algunas metas cuantificables.* Aquellos programas deberían poseer una alta capacidad articulatoria, creo que dando prioridad a:

- la capacitación docente nacional-provincial, en base a acuerdos sobre el educador que el país y cada región necesitan;
- la inclusión de los chicos en edad escolar que han abandonado la escuela y la especial atención a quienes están en situación de riesgo de deserción completa o deserción del aprendizaje;
- nuevas sinergias entre el 3er ciclo y el Polimodal;
- adecuaciones de los trayectos técnicos profesionales (que debe ser a término) a las perspectivas regionales y vinculación con el sector productivo y científico tecnológico;
- programas nacionales para los jóvenes y adultos que no han terminado su escolaridad primaria y media a través del sistema formal y no formal, en modalidad presencial y a distancia y con proyectos específicos; con estrategias de concertaciones federales y sectoriales que luchen contra el analfabetismo y permitan la articulación del mundo del trabajo, la acción social y el servicio de voluntariado;
- programa de difusión de conocimientos científico tecnológicos;
- programa de difusión de saberes del trabajo.

Creo que es indispensable que actúe el Ejecutivo del Consejo Federal o bien una Comisión de Ministros donde efectiva-

mente se pueda construir un consenso que articule una política fuerte; que se acuerde hacer una evaluación provincial en colaboración con la Nación, un “estado de arte” efectivo sobre el sistema escolar de cada provincia, los acuerdos que han hecho con los sindicatos y con otros sectores, la extensión efectiva de la reforma en el territorio, las evaluaciones formales e informales que tienen, qué grado de participación ejerce la comunidad a través de consejos, cooperadoras, y cómo articulan con las universidades, entre otros temas. Me parece que el Consejo Federal debería acordar una agenda de evaluación generando las políticas adecuadas, con una agenda de intervención inmediata y equipos destinados al planeamiento prospectivo.

### **Hacia la articulación de un sistema de educación superior**

La Ley de Educación Superior prevé en cierto sentido, y la Secretaría de Educación Superior, el CIN y el CRP están estimulando, medidas dirigidas a algunas de las siguientes estrategias, pero creo que es necesario lograr el acuerdo profundo de la comunidad de la educación superior para poner en marcha una reforma que contemple:

#### *Articular los institutos terciarios con las universidades:*

- Reorganizando la educación superior no universitaria *sin cerrar establecimientos, pues ellos son accesibles localmente*, sino reconvirtiendo los terciarios de formación docente excedentes en técnicos (agrotécnicos, metalmecánicos, químicos, del área de la salud, de comunicación, de especialistas en medio ambiente, etcétera) y mejorando significativamente su nivel académico.
- Acordando con las universidades la acreditación de los estudios terciarios como parte de las carreras del área co-

rrespondiente y realizando los ajustes curriculares necesarios en ambas partes.

- Estableciendo programas de intercambio entre profesores de terciarios y universidades y facilitando a los profesores de terciarios alcanzar la licenciatura.
- Permitiendo a los graduados de carreras terciarias el ingreso a postgrados universitarios, previo reconocimiento de sus estudios en la modalidad de créditos, como establece la ley de reciente sanción.
- Estableciendo un Sistema Nacional de Acreditación de Saberes adquiridos fuera del sistema de educación formal, o formalmente pero de manera discontinua, acreditándolos en trayectorias de educación superior.

*Producir una amplia reforma curricular:*

- Revisando las ofertas que han florecido desordenadamente durante los últimos años y acordando su planificación con criterios nacionales, regionales y en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Entre otras medidas:
- Acortar las licenciaturas hasta alcanzar planes de 4 años, y facilitar el ingreso a las maestrías y especializaciones de postgrado.
- Establecer títulos intermedios, aproximadamente cada dos años, y certificados de reconocimiento de los saberes adquiridos, preferentemente año tras año, que se adecuen a las demandas del mercado de trabajo o que permitan presionar sobre él.
- Reconocer los saberes acumulados en tránsitos entre carreras y especialidades que realizan los alumnos, en circuitos diversos que se establezcan.
- Facilitar el reingreso al sistema de educación superior en todo momento, dándole características de sistema de educación permanente.

*Establecer un mecanismo distribuidor que garantice la fluidez de los estudios.* Contando con un sistema complejo, flexible y que proporcione múltiples ofertas es posible garantizar el ingreso al sistema de educación superior a todos los graduados de una enseñanza media digna. En tanto se mejora esta última, es necesario mantener la función reparatoria que cumplen los ciclos básicos, cursos de ingreso, exámenes, etcétera, dado que hoy contadas universidades argentinas tienen ingreso irrestricto. Y es necesario blanquear este asunto en vistas a la realidad actual, no proyectando míticamente la situación que vivíamos treinta años atrás (cuando la Universidad Nacional de Buenos Aires contaba con menos de ochenta mil alumnos, en tanto hoy se acerca a los trescientos mil), pues la solución pasa por fuera de la antinomia ingreso irrestricto/represión al ingreso. Se trata de:

- Establecer un mecanismo de ingreso de los alumnos en el sistema de educación superior, a nivel nacional, atendiendo a las particularidades regionales, que los distribuya en las carreras y especialidades terciarias o universitarias, de acuerdo a una ecuación que surge vinculando los siguientes factores:

*prospectivas de la cultura nacional  
prospectivas de las necesidades nacionales y regionales  
proyecciones del área del conocimiento y del campo profesional  
capacidad instalada  
demanda del estudiante  
saberes que posee el estudiante*

- Flexibilizar los diseños curriculares garantizando que todo alumno que ingrese a la educación superior, lo haga a alguna de las tres o cuatro carreras (universitarias y ter-

ciarias) que elija al inscribirse. Pero una condición democrática básica es que no pierda la posibilidad de acceder al área de conocimientos que más le interesa, en otro tramo de su carrera, ya fuere en materias optativas, en su especialización en su postgrado. Por ejemplo, si la exigencia para ingresar a la carrera de Comunicación es alta, dado el elevado número de alumnos y la perspectiva de saturación del mercado de trabajo, y un estudiante la ha elegido como primera opción, pero su segunda fue Letras, e ingresó finalmente a un terciario orientado a esta última especialidad, debe poder acceder a Comunicación como un postgrado o mediante créditos optativos. Es sólo un ejemplo de múltiples posibilidades de tránsitos. Lo que debe garantizarse es que ninguna carrera será terminal, ningún estudiante quedará fuera del sistema, ni varado en un rincón que le desagrada, ni ingresando a la carrera de su elección, pero estafado en relación a lo que debía recibir.

*Vincular a la educación superior con las urgencias sociales :*

- Estableciendo la obligación del servicio social, como parte de los currícula y en coordinación con el sector productivo, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos del Estado.
- Fomentando la vinculación de la unidades académicas con programas de atención a la población con NBI.
- Favoreciendo el subsidio de investigaciones destinadas a la solución de problemas sociales acuciantes.
- Formando profesionales capacitados para el trabajo en zonas socialmente prioritarias.

*Realizar una reforma político-académica que mejore la situación internacional de la educación superior argentina y la articule con el Mercosur:*

- Diseñar y hacer pública una prospectiva de necesidades

nacionales y regionales (en relación con la región merco-sureña y con las interiores del país) de investigación, conocimiento y capacitación, de la capacidad institucional instalada para atender su producción y enseñanza, y de las tendencias de la demanda estudiantil y de los sectores público y privado al respecto.

- Planificar el desarrollo de educación presencial y a distancia, a través de los medios informáticos y de comunicación y avanzar en su legislación, teniendo en cuenta:
- Las características regionales, tan diversas. Por ejemplo, las universidades de la ciudad de Buenos Aires y del conurbano podrían tener un sistema dinámico y reificado, con una distribución cooperativa de tareas, que permitiera el pasaje de los alumnos de una a otra institución y la constitución de equipos docentes y de investigación interuniversitarios. La Patagonia probablemente requiera simultáneamente que se re-planifique la educación terciaria para acercarla a las localidades, se concentren dos o tres grandes y modernos centros universitarios científico-tecnológicos y se instale un sistema muy eficiente de educación a distancia.
- Garantizar condiciones adecuadas para la investigación científico-tecnológica y su vinculación orgánica con la enseñanza.

### **Hacia un nuevo pacto sociocultural**

*El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación tiene que asumir un protagonismo en la gestión del nuevo pacto sociocultural que el país necesita. Sus posibilidades son probablemente las mejores que se encuentran para asumir ese papel, desde hace muchos años. Dado que el Ministerio no tiene responsabilidades directas sobre establecimientos educativos es muy baja su exposición a conflictos*

salariales, demandas sobre la calidad de la enseñanza, cuestiones de infraestructura, etcétera, que se dirigen a los gobiernos provinciales. Es improbable que surjan conflictos universitarios o con los investigadores, puesto que sus salarios han sido actualizados, después de más de diez años, y la comunidad educativa no ha desplegado la discusión político académica que la educación superior necesitaría; lamentablemente, no se sostiene seriamente en el debate público la necesaria reforma de la educación superior.

Dadas las anteriores condiciones, el Ministro de Educación de la Nación y Presidente del Consejo Federal tiene una oportunidad inédita. Se trata de impulsar una política que vaya más allá de la posible demanda, que no sea una respuesta simétrica a cada sector, sino provista de alternativas sustentadas en una estrategia de concertación. Producir cambios necesarios, aunque no respondan a demandas directas y sean escasamente mediáticos. El Ministerio debe generar una pedagogía hacia los medios, y los periodistas entenderán perfectamente, si se pone en marcha una estrategia –y hasta una mística– cuyo sujeto sea la sociedad, esa sociedad empobrecida, la que nos duele tanto, la señora desdentada del Chaco o de Formosa que todavía acompaña a su hijo a la escuela porque sigue suponiendo que el maestro *sabe*, que la institución contiene y, en algún lugar de su corazón, guarda alguna difusa esperanza en la movilidad social de la educación; el empresario pyme o grande y aún milagrosamente nacional, que debe ser socio del Estado invirtiendo en formación técnica y profesional, además de pagar con impuestos la educación general y superior; el ciudadano que pide seguridad.

Creo que la conducción educativa debe impedir, con medidas socioeducativas destinadas a la inclusión total, que avancen los programas de corte neodarwinista, que expresan a sectores reaccionarios de la sociedad. Apoyándose en el hecho indiscutible de la miseria de una parte muy significativa

de nuestros niños y jóvenes, argumentan su ineducabilidad para proponer que se reduzca la educación del pueblo a los casos excepcionales, que logran emerger de las condiciones paupérrimas de su existencia. Asimismo, impulsan la disminución de la edad de imputabilidad, niegan el derecho a la defensa por parte de los menores, sosteniendo el patronato instituido por la Ley Agote, e impiden que nuestra legislación se adecue a los tratados internacionales reconocidos por nuestra Constitución, que protegen a la niñez y la adolescencia. La aplicación de la tecnología (fármacos, genética o confinamientos electrónicos en territorios limitados) a la clasificación de las poblaciones no es ya un tema de la ciencia ficción, sino una realidad que amenaza con instalarse en los países en los próximos años, si no se toman medidas humanísticas ahora.

Un ejemplo de ello es la tendencia, ya instalada, a medicar masivamente a los niños con problemas de inadaptación escolar, diagnosticando masivamente con el “déficit de atención e hiperactividad”. Ya en el año 2000 la Comisión de Familia, Mujer y Minoridad de la H. Cámara de Diputados de la Nación emitió una declaración de preocupación por la introducción de medicamentos destinados al control de la conducta de los alumnos en las escuelas. Así como las medidas a las cuales me he referido incluyen la especial atención a quienes resultan excepcionales en un medio adverso, se complementan con la preferencia por realizar mayores inversiones en la educación de los niños y jóvenes que provienen de los sectores más favorecidos de la sociedad. Las decisiones político-educativas que se tomen en relación a una u otra ideología pedagógica, afectarán al sujeto de la educación argentina de las próximas décadas. El camino emprendido desde la década de 1990 no está libre de escollos para proyectar una educación democrática.

Tal como planteaba la propuesta que fue derrotada por

los partidos mayoritarios en la Asamblea Constituyente de 1994, el término “equidad” (tan caro a los organismos internacionales de préstamo) junto a “gratuidad”, relativiza a este último. Hoy existe una enorme inequidad en la educación y la gratuidad va siendo carcoma por “tercerización” de servicios, postgrados pagos y encarecimiento de los costos de matriculación, exámenes, titulación, y otros. Son muy peligrosos los intentos de ir privatizando las escuelas públicas (experiencia de escuelas “charters”, fracasada en San Luis), introducir bonos escolares (vouchers) e impulsar empresas pre-pagas de educación, semejantes a las que atienden la salud. Una extralimitada interpretación del Art. 75, inc. 19, apoyada en el enunciado “gratuidad y equidad”, podría facilitarlo. Por el contrario, es menester extender y universalizar los servicios educativos destinados al nivel maternal e inicial y los programas compensatorios dirigidos a la reinserción de todos en la escuela, con el beneficio de impactar a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

En la mencionada Ley Modificatoria de la Ley Federal de Educación, se proponía:

“Artículo 4º. Los sistemas educativos de todas las jurisdicciones de la República Argentina deberán cumplir con los siguientes requisitos:

“Inc. 1. Organizar la educación inicial como un nivel del sistema educativo, que comprende los servicios que atienden población de 45 días a 5 años. Es función de los gobiernos jurisdiccionales fiscalizar los títulos profesionales habilitantes, autorizar la apertura de establecimientos y supervisar el funcionamiento general de las instituciones del nivel. Las acciones pedagógicas se coordinan con políticas sociales que garanticen la atención integral de los niños.

Inc.7º. La educación tiene un sentido integrador y evita toda

discriminación. Todas las jurisdicciones establecen mecanismos de apoyo (pedagógicos, psicopedagógicos, psicológicos, físicos, etcétera) para los alumnos con necesidades especiales que concurren a la escuela común, y aseguran escuelas especiales de nivel primario y medio básico para aquellos que se encuentran en comprobada imposibilidad de hacerlo”.

Finalmente, debe advertirse que la Constitución de 1994 –con las reservas que hemos expresado más arriba– contiene principios político-educativos democráticos que han sido insuficientemente aplicados. Estamos en una época en la cual sigue siendo un peligro mayor el avance de la destrucción de lo público sobre la educación, de modo que es necesario cuidar que no se anule ningún enunciado democrático contenido en las normas en vigencia. *La tarea más importante del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación es encabezar las gestiones necesarias para que se cumplan los preceptos constitucionales.* Esos preceptos afectan los procesos educativos de la sociedad argentina en su conjunto, no solamente aquellos que se ordenan bajo la normativa de la Ley Federal de Educación. La superación de la desigualdad y de la desarticulación requiere políticas ministeriales destinadas a la enseñanza y acreditación de los saberes sociales, saberes ciudadanos, saberes del trabajo, también por fuera de las instituciones educativas.

Complementar el trabajo del sistema escolar con programas educativos ubicados en otros circuitos e instituciones sociales es un motivo más para realizar cambios organizacionales que disminuyan el peso de las burocracias de gestión y engrosen la cantidad de educadores dedicados a recrear y transmitir saberes socialmente productivos.

# **Propuestas para mejorar la educación argentina**

*Carta al Sr. Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología,  
Lic. Daniel Filmus*

**Horacio Sanguinetti**

La presente nota contiene el informe y las sugerencias que me han sido encomendadas a través del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE, Buenos Aires), con cargo de formular propuestas concretas –aunque fuesen *puntuales*, como hoy se dice–, que contribuyan en la fuerte tarea de mejorar progresivamente la educación argentina, cuya crisis es notoria. Por esa notoriedad, omito el diagnóstico y criterio personal acerca de las causas que produjeron tal crisis, para pasar, estrictamente, a las proposiciones que, en la medida de mi capacidad y del tiempo previsto, paso a intentar. A saber:

## I

En primer lugar, cabe manifestar que estas propuestas, aisladas, parciales, no necesariamente constitutivas de un plan integral, forman parte, sin embargo, de una concepción general, que así puede resumirse:

Regreso al criterio sarmientino de la escuela pública, general, igualadora, con las mismas oportunidades para todos, patriótica y servidora de la unidad social y nacional.

Esto coincide con lo expresado por el Sr. Presidente de la Nación, el 25 de mayo pasado, al asumir el cargo:

“La situación de la educación argentina revela dos datos

vinculados a su problema central, que es la calidad de la enseñanza. Por un lado, una creciente anarquía educativa, y por el otro, la crisis de los sistemas de formación docente. Ambos afectan severamente la igualdad educativa. El último sistema nacional de formación docente fue el de nuestras viejas y queridas maestras normales, criticado por enciclopedista, memorista y repetitivo, pero nuestra generación fue la última formada en esa escuela pública y la calidad de la educación era superior a la que hoy tenemos.

“Aquel viejo sistema no fue suplantado por otro. Por si esto fuera poco, se le agregó con muy buena intención, pero con resultado dudoso, lo que quiso ser la federalización de la educación. Se trató de lograr autonomía, objetivo con el que estamos de acuerdo, pero se terminó en un grado cierto de anarquía en los contenidos curriculares y en los sistemas funcionales. La igualdad educativa es, para nosotros, un principio irrenunciable, no sólo como actitud ética sino esencialmente como responsabilidad institucional. Debemos garantizar que un chico del Norte argentino tenga la misma calidad educativa que un alumno de la Capital Federal.

“Es correcto que las provincias dirijan y administren el sistema de prestación del servicio educativo, pero el Estado nacional debe recuperar su rol en materia de planificación y contenidos de la educación y sistemas de formación y evaluación docente. Garantizar la igualdad educativa de Norte a Sur es aportar a la formación de una verdadera conciencia e identidad nacional.”

Creo que aquel plan sarmientino, exitoso en construir una gran escuela pública, fue destruido por sucesivos y antiguos errores, que se intensificaron en los últimos quince años, desde una transferencia apresurada, desfinanciada, con ob-

jetivos económicos antes que pedagógicos, a provincias muchas veces desinteresadas en el tema educativo; y la pésima legislación sancionada, a partir de la Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1993, Ley de educación Superior N° 24.521 de 1995, decreto N° 1276/96 y resoluciones complementarias como la 1810/96.

## II

Comprendo que resulta difícil revocar a fondo los errores cometidos, afrontando aquello que, según mi criterio, será finalmente imperativo: la derogación de esa legislación, derogación que, por otra parte, lograría fuerte consenso entre los miembros del sistema educativo. Creo que hoy, ante la opinión pública, mayoritariamente tan disconforme, quien tuviese el coraje de abordarla, lograría ese apoyo. Significaría un gran alivio para el referido elenco docente, castigado sin piedad por las infiustas y amenazantes novedades que aquella legislación consigo trajo.

Al respecto, uno de los peores defectos de la Ley Federal fue la reestructuración de la enseñanza primaria y secundaria, estableciendo una nueva estructura cíclica, que nadie pedía y nadie consensuó, y que modifica gravemente la bien pensada y resuelta división etaria anterior: la de trece a catorce años entre el primario y el secundario, entre niñez y adolescencia –pese a que la Convención sobre los Derechos del Niño extendió la niñez hasta los 18 años (art. 1º)–, que la división actual mezcla inoportunamente. Ese solo desacierto ya aumenta, por ejemplo, el riesgo de atropellos intentados o consumados por alumnos mayores contra niños pequeños, con los que ahora comparten claustros, patios, sanitarios, etcétera, algunas de esas violencias –no todas–, trascienden y sacuden cada tanto, fugazmente, a la opinión pública.

### III

La primera propuesta, en suma, es convertir los tres ciclos de la EGB –en principio determinados arbitrariamente por el Consejo Federal y el decreto 1276/96 como de tres años cada uno–, por los siguientes: tres, cuatro y dos años. En tal sentido, ya hay una “flexibilización” impuesta por los hechos, en algunas jurisdicciones, lo que lleva a un caos inenarrable y produce las más curiosas variantes “cíclicas”.

Las ventajas de la distribución que sugiero son múltiples, a saber:

- a) No sería necesario el probable conflicto que, en lo inmediato, desencadenaría una total rectificación del esquema legal actual, aplicado –es cierto– en pocas jurisdicciones, pero vigente en alguna muy importante como la provincia de Buenos Aires.
- b) Asimismo, no será necesario trasladar cursos de un colegio a otro, a veces desde puntos geográficos distantes entre sí, ni atender nuevas exigencias edilicias, ni plantear los graves problemas de articulación entre instituciones ubicadas, como en el Chaco, hasta a 300 km de distancia. Ello permitiría, a quien quede a cargo de cada ciclo, concentrarse en un solo lugar y obrar con mayor eficacia.
- c) Se resolverían los inconvenientes, gastos y riesgos del traslado de docentes, autoridades y alumnos, que para colmo el Estado solventa, sin poder distinguir entre quienes tienen recursos para viajar y quienes no.
- d) Ayudaría a limitar otro efecto legal, pernicioso y previsible, cual es –y así está ocurriendo–, que los alumnos deserten luego del 6º año y reclamen el imposible certificado respectivo, con lo cual –y lo advertimos mucho antes–, el generoso propósito de extender la obligatoriedad en dos años, se

traduce verdaderamente en la disminución de uno. Con la propuesta, al menos salvaríamos la pérdida de éste.

- e) En la provincia de Buenos Aires, tal como ha expresado el Sr. Director de Escuelas en la Academia Nacional de Educación, suele darse con frecuencia otro efecto, no previsto: la despoblación del campo. Primero, el niño y su madre se trasladan a la ciudad, y finalmente lo hace todo el grupo familiar. La propuesta que formulo –y que formulé sin éxito y con mucho escándalo en el Consejo Federal de Educación, en 1997–, también salvaría este inconveniente.
- f) Se evitaría, además, y no es poco, la crisis del secundario, hoy seriamente afectado por una suerte de *primarización* de sus dos primeros años tradicionales, y proveería una mejor *articulación*, si se quiere, entre ambas áreas. Tampoco sería necesario *reciclar* a los maestros y profesores –reciclaje que tuvo contornos grotescos–, como si fuesen objetos invisibles, y cada uno enseñaría sincera y lealmente lo que sabe –circunstancia hoy sumamente dudosa.
- g) Esta propuesta contiene la ventaja práctica adicional de que puede implementarse sin necesidad de afectar la ley, pues los tres ciclos no surgen de ésta –lo reitero–, sino de una decisión del Consejo Federal de Educación y del reprobable decreto N° 1276/96, que se dictó para presionar a las jurisdicciones disconformes a implementar, antes del 1º de enero de 2000, una ley impracticable.

Este plazo se ha ido prorrogando, pero parece oportuno derogar el decreto, pues la sanción prevista por mora, además, es que “los estudios que se cursen en establecimientos educativos” cuyos diseños no se ajusten a la ley, “no tendrán validez nacional.”

Y tal pretensión violenta el art. 7º de la Constitución, en cuanto asegura que “los actos públicos... de una provincia gozan de entera fe en las demás”.

#### IV

Una segunda propuesta es que el Ministerio, cuya capacidad de decisión está hoy seriamente restringida pues son las provincias las que definen y aplican la mayoría de las políticas, asuma gradualmente **la conducción de por lo menos un colegio primario y, especialmente, un secundario en cada jurisdicción**. Propondría así un modelo a seguir, ejercería influencia saludable y ejemplar en muchas provincias carentes de verdadero y prioritario interés en el aspecto educativo, y elevaría sensible y progresivamente el nivel de enseñanza en cada lado, amén de asegurar mayor unidad social, nacional y patriótica –que están faltando–, tal como en su momento obtuvo la institución de los colegios nacionales. Y no hablo del apoyo especial –y benéfico–, que el Ministerio está prestando a varios cientos de institutos provinciales, si no **de organismos total y directamente dependientes del gobierno nacional**.

Para determinar sus características, convendría analizar cuáles son los mejores modelos posibles, y me permito decir que uno de ellos es el de los institutos primarios y secundarios que se rigen desde las universidades nacionales, en general exitosos, concebidos como escuelas piloto (por ejemplo, art. 17 del Estatuto de la UBA), y que pueden ofrecer algunos aspectos aprovechables.

Otra alternativa válida la ofrecería hoy la recreación, por parte del Estado, de las escuelas normales, que con un empuje vigoroso y una mística muy propia, formaron legiones de maestros útiles al país.

Ese empuje y esa mística se han degradado notoriamente. Las motivaciones de los aspirantes no son siempre

vocacionales, sino basadas muchas veces en la búsqueda ansiosa de una “salida laboral” para futuros *trabajadores de la educación* –que lo son, pero ante todo debe primar aquella instancia superior: la referida a su condición de *maestros*.

En este aspecto puede hacerse mucho: resulta esencial fortalecer la formación inicial, básica del docente.

En cambio, debe limitarse y racionalizarse la presunta formación continua –al menos como hoy se la practica–, que suele ser poco menos que una farsa, porque los cursos –y cursitos–, existentes y pagos carecen de unidad integral y frecuentemente de mínima seriedad. La propuesta es, por tanto, acotar esos defectos, aconsejar a las jurisdicciones cautela al respecto y estimular con becas y otros premios –como ya proyecta el Ministerio–, la aproximación de los mejores alumnos a la carrera docente.

Dentro del mismo concepto, es factible encarar desde el Ministerio Nacional **una reestructuración del concurso** para los diversos cargos, concurso ahora demasiado tabulado, jerarquizado, congelado. Los concursos universitarios, con ser imperfectos –como todo lo humano–, son algo mejores y pueden constituir una aceptable referencia. Tal cual decía Churchill de la democracia, es “el peor sistema posible, ... como excepción de todos los demás”. Es decir, el menos malo.

## V

Reitero que entiendo las dificultades de una reforma legislativa masiva pero creo que, oportunamente, correspondería insistir en el retoque de la Ley de Educación Superior N° 24.521, por lo pronto en dos aspectos:

Primero, el artículo 7º, que reza: “Para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo Polimodal de enseñanza. Excepcionalmente los mayores de 25 años que no reúnan esa condición,

podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o las Universidades en su caso establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente”.

Este artículo debe ser derogado. Por sí solo, echa por tierra todo el sistema educativo. Es agravante para cualquier miembro de la comunidad educativa, tanto para el que aprende como para el que enseña, pues así parece que sus esfuerzos carecen de efectos y utilidad.

En cuanto a los procedimientos “que demuestren... que tienen preparación”, etcétera; cabe dudar de que **todas** las universidades –públicas y privadas–, o provincias, las establezcan seria y rigurosamente. Algunas quizá sí, otras no. Pero lo grave es la disyuntiva de hierro: si se estableciesen requisitos rigurosos, probablemente ocurriría un fracaso masivo: en la UBA, el primer año en que se aplicó, de entre 6.000 aspirantes aprobó ¡sólo uno! Y así el artículo constituiría una trampa engañosa para los ingenuos que pretendiesen acogerse a sus términos. Pero si las evaluaciones fuesen “laxas”, estaríamos ante algo peor: un fraude social.

## VI

El segundo punto de la ley que requiere urgente reforma es el art. 22. Resulta realmente cómico –si no acredítase una pobreza intelectual alarmante–, que la ley diga: “Las instituciones de nivel superior *no universitario*... podrán denominarse colegios *universitarios*”, (!), etcétera.

Sin entrar a considerar, por ahora, el andamiaje de estas discutibles instituciones, es de decoro nacional que esa contradicción desaparezca urgentemente de la ley.

## VII

Aunque no ignoro que la mayor parte de las decisiones concretas son resorte de las provincias, el Ministerio debería plantear ante el Consejo Federal, y orientar discretamente mediante campañas persuasivas, la adopción de ciertos principios unificadores que sirvan para corregir normas y prácticas erróneas, las cuales deben enmendarse. Por ejemplo:

- a) En primer lugar, el funcionamiento del propio Consejo Federal, organismo casi secreto cuyos debates y decisiones no trasciendan como debieran. Debe llevar constancia de lo actuado –no digo Diario de Sesiones–, y sobre todo, de los votos de cada jurisdicción; y hacerlo público.
- b) La rectificación de los catastróficos métodos modernos de inducción de la lecto escritura, uno de cuyos ejemplos (uno entre miles), agrego en el apéndice.
- c) Un rechazo a la opción temprana en el Polimodal. El secundario debe ser propedéutico, sin temor a un algo de enciclopedismo. El niño necesita abrirse mínimamente a un abanico de opciones, para conocer su propia vocación.
- d) La lectura como faena obligatoria, y el conocimiento integral de los clásicos, esos a los que no se llega sin cierto esfuerzo inicial, pero que pronto abren un panorama enriquecedor en cualquier vida futura, a la que otorgarán belleza, consuelo y refugio. Las lecturas subalternas que hoy se practican gracias al afán facilista tan de moda –noticias periodísticas, historietas, “cómics”, libros de uso en la playa... o en la peluquería, etcétera–, deben ser severamente acotadas y sustituidas por lo que reviste sustancia permanente.
- e) Los premios deben incrementarse, son parte del recono-

cimiento que merecen la virtud y la aptitud. Lo digo porque se los ataca desde ciertas teorías absurdas, que suponen una estúpida *igualdad* a tábula rasa. Y rechazan distinguir a unos sobre otros para que estos últimos –textualmente, *no se depriman*. El Ministerio debe honrar a los mejores de cada jurisdicción y organizar muchos más certámenes, olimpiadas y confrontaciones y no sólo en ciencias –que ya abundan–, sino en artes y humanidades.

Para facilitar esta conducta, coherentemente el Ministerio debe sugerir un sistema uniforme de calificaciones, que vayan de 0 a 10 puntos, lo que todo el mundo entiende. Su modificación, a poco de iniciada la democracia, respondió a un afán infantil de novedad y sólo trajo confusión. Una valúación común es necesaria para equilibrar los promedios de las jurisdicciones, para establecer comparaciones y alicientes.

f) Las sanciones deben subsistir, y restablecerse en los lugares donde hayan desaparecido, pues son indispensables en cualquier sistema disciplinario que sostenga valores –la escuela es uno de los pocos reductos sociales donde el joven puede hallarlos.

La experiencia de los consejos de convivencia –iniciada con éxito hace décadas–, se encamina al fracaso.

Integrados por alumnos, padres, no docentes, etcétera, se van convirtiendo en un centro de poder corporativo, donde ni alumnos ni padres, etcétera, etcétera, tienen en los institutos escolares responsabilidad concreta, ni en lo administrativo ni en lo civil, y diría que ni en lo ético; pero sí algo de poder. El peor: poder sin responsabilidad. La responsabilidad cae exclusivamente sobre la cabeza del directivo –si bien algo aliviado luego de la esforzada modificación del ominoso art. 1117 del Código Civil–, que por la ingerencia corporativa de los alumnos, la intromisión de los padres –educadores naturales, pero que no deben adquirir atribución de mando es-

colar-, y las querellas eventuales de docentes y no docentes, pierde autoridad. Hay que trabajar para que las jurisdicciones dignifiquen al director, no lo desautoricen innecesariamente ni lo sometan a tareas, reuniones o planificaciones totalmente inútiles.

La conducta del ser humano se moldea a través del ejemplo, el diálogo, la participación y la convicción, el reconocimiento del bien y el mal, la aceptación consciente de un cuadro de valores. Pero todo sistema disciplinario debe tener, como fondo, y a todo evento, una previsión sancionatoria. Las jurisdicciones en su afán de contención y para que no se las acuse de *expulsivas*, han diluido las alternativas sancionatorias válidas, por lo que cualquier abuso es tolerado, aun los más violentos e insólitos.

g) Debe dictarse una norma –y puede ser nacional–, que rechace *in limine* las denuncias anónimas, impropias del sistema republicano, que generan una verdadera cultura del sumario, con su inconcebible carga de irresponsabilidad, angustias, injusticias y dispendio de esfuerzo.

h) La escuela atiende hoy y, lo que es peor, administra, las necesidades básicas alimentarias y de otros niveles de la población infantil. Lo hace generosamente aunque ésa no sea su función. Pero el Estado no debe prolongar indefinidamente esta situación, que a veces va en detrimento de la enseñanza, la cual sí es misión primordial del instituto.

i) Las cooperadoras deben ser eso: organismos de apoyo que obtengan recursos externos y que canalicen, en este caso sí, la colaboración paterna. Nunca deben manejar fondos públicos, pues ésa es causa, en alguna jurisdicción, de recurrentes abusos y corrupciones.

j) Debe fortalecerse el ejercicio musical patriótico, como un modo de consolidación de los mejores valores argentinos hoy tan vapuleados; conocer el texto del Himno Nacional completo y su significado, cantar bien la versión usual, el Himno a Sarmiento y la Canción a la Bandera de *Aurora*, cuya letra debe aligerarse y hacerse comprensible para los jóvenes. Y no se crea que éstos son temas menores o formales: la comprensión de lo que hace al sentido de patria es esencial para desarrollarlo.

También debe modificarse la promesa a la bandera porque su texto es demasiado marcial, sustituyéndoselo por otro que aluda a valores éticos y cívicos, como la libertad, el trabajo y la solidaridad. Propuse sin éxito, en 1997, a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una reforma en tal sentido, así como presenté en el periódico *Solidados* un retoque para *Aurora*. Ambos están a disposición del Señor Ministro. Quizá la invocación necrófila del final del Himno sea también sustituible, y que esto no se tome como un sacrilegio.

k) Por último, sugiero que dejen de emplearse los groseros neologismos creados en un ansia pueril de novedad, tales como **polimodal** , **actitudinal** , **procedimental** , y las siglas crípticas como E.G.B. El idioma, tan bastardeado en los medios y entre los jóvenes, no puede ser maltratado también desde las esferas oficiales, que tienen la obligación de preservar su belleza y su aptitud de instrumento básico para interactuar.

## VIII

En definitiva, Señor Ministro, creo que estas medidas que pueden parecer inconexas y en ciertos casos hasta triviales, y que ofrezco ampliar si se estima necesario, pueden tener cierta utilidad; y no se olvide que, por parciales que sean, están insertas en una concepción general de la educación re-

publicana, cuyo fortalecimiento es una gran estrategia para intentar superar nuestra crisis moral y material.

Es cuanto debo expresar.  
Saludo al Señor Ministro muy atentamente  
Horacio Sanguinetti

## APÉNDICE

Se acompaña el texto de Himno tal como lo comprendió un alumno de ocho años en una escuela de Tandil, la cual promueve *técnicas modernas* de aprendizaje de la lecto-escritura.

Asimismo, una versión, posible entre tantas, más clara para los alumnos, de la canción *Aurora*, de Panizza. Recuérdese que el libreto originario de la ópera (1908), era italiano, y que lo que hoy se canta es una mera traducción, fácilmente sustituible.

8 años 2º grado.

DIA DEL INNO NACIONAL  
11 DE CRAJÓN.

OID MORTALES EL GRITO SAGRADO,  
LIBERTA-LIBERTA LIBERTA.  
OID EL GRITO DE ROTAS CADENAS,  
VEO EL TRONO A LA NOBLESINA,  
A BRIERAR LAS ORQUICIAS UNIDAS  
DEL SUR Y LOS LIBRES DEL  
MUNDO RESPONDE AL GRAN PUEBLO  
ARGENTINOSALUD SEAN METIDOS,  
LOS LAURELE QUE SUPIMOS COM  
SEGUIR CORONADO DE GLORIA  
VIVAMOS CON SIGAMAS  
CON GLORIA Y MORIR.

## AURORA

Alta en el cielo  
un águila guerrera  
audaz se eleva  
en vuelo celestial.  
Azules alas del color del cielo,  
azules alas del color del mar.

Así en la heroica  
aurora triunfal,  
al cielo límpido  
el águila flamea,  
libre y gloriosa  
bajo el sol de América,  
el ala es paño,  
el águila es bandera.  
¡Es la bandera de la patria mía,  
celeste y blanca, que me ha dado Dios!

# **Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional**

**Flavia Terigi**

## **Encuadre de trabajo**

El Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación ha formulado al Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) una demanda de cooperación técnica con el propósito de establecer un conjunto de iniciativas que podrían asumirse en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación para promover la unidad del sistema educativo nacional y paliar la desigualdad educativa en Argentina. Se apoya esta demanda en una lectura del presente en la que el sistema se percibe no sólo diferenciado sino, sobre todo, desacoplado, y en la que se advierte la acentuación de las inequidades en las oportunidades educativas y fuertes diferencias en los aprendizajes efectivos. En respuesta a esta demanda, el IIPE ha convocado a un conjunto de personas relacionadas de un modo u otro con la educación argentina –entre las que me encuentro–, para que en forma individual realicemos aportes a la construcción de una respuesta mediada y plausible a la demanda del Sr. Ministro. Este informe constituye el aporte que estoy en condiciones de hacer a la convocatoria del IIPE.

Tras veinte años ininterrumpidos de gobiernos constitucionales, el futuro de la educación argentina está fuertemente condicionado por un presente en el que las desigualdades del sistema se han acentuado, probablemente en proporción menor al agravamiento de la brecha entre quienes

más tienen y quienes menos tienen en la sociedad, pero ciertamente en una escala que compromete el futuro de las generaciones en edad escolar. A diez años de la sanción de la Ley Federal de Educación, que debía establecer las bases para el desarrollo de un sistema futuro que asegurara más años de escolarización y lo hiciera mejorando su calidad, el sistema se muestra desarticulado y con fuertes desniveles en cuanto a las oportunidades de escolarización y los aprendizajes reales. La variedad organizacional que muestran los sistemas educativos provinciales, lejos de expresar opciones estratégicas por organizaciones diversas que garanticen resultados comunes, es el resultado de un proceso de transformación institucional desacoplado e inconcluso, que fracasó en el establecimiento de bases homogéneas para el cumplimiento de los derechos educativos de la población. Pese a ello, este trabajo no comparte la mirada histórica de un sistema pretendidamente igualitario que habría sido destruido por la Ley Federal. Sí sostiene la convicción de que los procesos de la década de los años '90 contribuyeron finalmente a acentuar la desigualdad, y plantea la certeza de que tal desigualdad conspira contra la posibilidad de homologar los aprendizajes que realizan los alumnos y alumnas en los establecimientos educativos.

Se escribe para una coyuntura especial y en medio de ella. Apenas comienza un período de cuatro años de gobierno nacional, y se efectiviza en estos días la renovación de los mandatos en las administraciones educativas provinciales. Cierra un ciclo del Consejo Federal de Educación, del que se retiran ministros que han tenido responsabilidades en los cambios que tuvieron lugar en los sistemas educativos provinciales y que han asumido el sostén de las escuelas en el marco de la peor crisis de nuestra historia. En el campo educativo, muchos compartimos la convicción de que no hay más tiempo para dilatar algunas decisiones que es necesario to-

mar. El sistema educativo nacional está esperando soluciones para sus problemas de antigua data (como la desigualdad educativa, la inadecuada estructura del puesto de trabajo de los profesores, el rezago educativo de la población adulta, o la selectividad de la educación superior), y para problemas producidos por las políticas de los años '90 (como la desarticulación institucional del sistema nacional, el establecimiento de nuevos puntos de quiebre en las trayectorias escolares de los alumnos, la desespecialización de la formación técnica, o la morosidad en la validación nacional de los títulos y certificados). Y espera que esas soluciones no desbaraten los logros que pueden reconocerse, no debiliten su ya menguada capacidad de respuesta a la demanda social y no sometan a los actores a una nueva "conversión" en el plano de los discursos.

El informe que se presenta se compone de tres apartados:

1. En el primero se propone una reflexión sobre la reforma educativa de la década de los años '90, en la que se discute la separación entre lo técnico y lo político, y se procura restituir la dimensión política del debate que se requiere para construir la respuesta a la demanda del Ministerio nacional.
2. En el segundo apartado se desarrolla el análisis de uno de los programas constitutivos de la reforma educativa de los años '90 –la política curricular– con el objeto de proponer un modelo de análisis para el necesario balance de la década, contribuir a tal balance y tomarlo como “caso” a partir del cual abrir reflexiones sobre las políticas curriculares que podrían contribuir a mejorar la enseñanza.
3. En el tercer apartado se establece un esquema posible para establecer las políticas educativas y, como consecuencia de su aplicación, se afirma el rol insustituible del Ministerio nacional en la atención de los temas federales, se

establecen dos prioridades pedagógicas que podrían concentrar los esfuerzos nacionales en los próximos años, y se añade un conjunto acotado de medidas para enfrentar lo más crítico de la emergencia educativa.

Hay algo de lo singular del momento, tal como lo percibo, que al escribir este trabajo me ha movido a abundar en algunos análisis y a postergar otros. Tengo la impresión de que escritos como éste tienen que andar con cuidado para no quedar de un lado u otro de la línea que artificialmente ha separado el discurso político y el discurso técnico en la década de los años '90. Las reflexiones que se realicen en estos tiempos no deberían reproducir esas lógicas. No deberían replegarse en definiciones pretendidamente técnicas de las acciones a impulsar, porque la discusión que debe darse, la discusión que aún se echa en falta, es eminentemente política. Espero haber sido capaz de eludir la escisión que critico.

Se hace necesario mencionar que este informe ha sido producido en un plazo breve (un mes) y que no han tenido lugar intercambios con los otros colegas convocados para esta **elaboración**.<sup>1</sup> También que el trabajo debió apoyarse en la base documental con la que se contaba de antemano, pues debió optarse por no emprender búsquedas que normalmente llevan un tiempo mayor. Finalmente, aunque avances parciales del trabajo fueron chequeados con otros colegas que no formaron parte de la **convocatoria**,<sup>2</sup> no hubo condiciones para encarar una consulta de mayor envergadura que podría haber producido una ampliación de los temas

<sup>1</sup> Meses después, sin embargo, tuvimos oportunidad de intercambiar ideas sobre lo escrito por cada cual en una reunión convocada por el Ministro, donde Juan Carlos Tedesco trazó un panorama de los aportes de todos y se plantearon con mayor detalle algunas cuestiones generales.

<sup>2</sup> Deseo agradecer a Pablo Cifelli, Gabriela Díker, Florencia Finnegan, Verónica Kaufmann, Silvia Mendoza, Cecilia Parra y Analía Segal su participación en las discusiones; a Vanesa Cristaldi por su colaboración en la recopilación docu-

bajo análisis y una mejor perspectiva del pasado, el presente y el futuro **inmediato.**<sup>3</sup>

El trabajo debe leerse, en consecuencia, bajo tres advertencias: no pretende realizar un abordaje exhaustivo de los problemas, las afirmaciones que se realizan requerirían fundamentaciones más detenidas, y las propuestas a futuro no han sido balanceadas en cuanto a su capacidad para incorporarse a un planteamiento integral de los problemas bajo análisis. Estas advertencias no son parte de los habituales ejercicios de modestia que se realizan en las introducciones, sino señalamientos de las restricciones en el proceso de producción de este informe, las que deben ser tenidas en cuenta para ponderar sus eventuales aportes.

### **Una reflexión (que no debe soslayarse) sobre la reforma educativa de la década de los años '90**

La década de los años '90 estuvo signada por la expansión y transformación estructural del sistema educativo argentino. La Ley Federal de Educación amplió los compromisos del Estado al extender la obligatoriedad. La transferencia de servicios que tuvo lugar en esa década cerró el proceso iniciado dos décadas antes por la dictadura militar, incrementando materialmente la responsabilidad de las provincias al extenderla a servicios educativos que históricamente habían estado a cargo de la Nación. La mayor parte de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires sufrieron un brutal cambio de escala en sus

---

mental y en la sistematización de los intercambios; y a Alejandro Morduchowicz y Margarita Poggi por su atenta lectura y sus comentarios a la versión presentada en diciembre de 2003.

<sup>3</sup> La revisión del informe para su publicación se limitó a introducir ajustes que mejoraran su consistencia interna y que hicieran mención de las novedades de política educativa curricular que tuvieron lugar entre diciembre de 2003 y mayo de 2004.

sistemas educativos, con las sobrecargas que ello supuso para los procesos de administración del sistema. Todos estos procesos requirieron adecuaciones de las estructuras provinciales de gobierno, entre las cuales ocupó un lugar de privilegio la expansión de los equipos técnicos provinciales como planificadores y sostenedores de la política pública en educación.

Se transfirió a las provincias un sistema que de inmediato debía comenzar a transformarse estructuralmente, de acuerdo con las discusiones previas a la sanción de la Ley. La organización de equipos técnicos en muchas provincias tuvo lugar bajo la preocupación por la implementación de una reforma. Bajo tales condiciones, fue menor el acento puesto en la planificación de políticas que aseguraran la continuidad de las funciones históricas del sistema educativo y la consolidación de los cambios que se introducían (Terigi, 2003).<sup>4</sup>

Una década después, y en un contexto completamente diferente (aunque previsible por entonces, y advertido por muchos), en el que los recursos financieros no son suficientes para asegurar a todos la educación a que tienen derecho, la educación argentina se encuentra ante el riesgo de perder los avances y mejoras que se produjeron en las primeras fases de la Reforma, y ve comprometidos algunos de sus logros históricos. Un ejemplo de lo primero: la incorporación de una gran cantidad de adolescentes y jóvenes al sistema educativo en el conjunto del país en el marco de la extensión de la obligatoriedad. En este momento los sistemas educativos provinciales que más expandieron la cobertura al compás de la implementación de la Ley están en riesgo de perder una proporción importante de la población que habían logrado in-

<sup>4</sup> Por ejemplo, políticas plurianuales de inversión en infraestructura, políticas de formulación de digestos normativos armonizados, o de adecuación de los sistemas administrativos, o de consolidación de los cambios curriculares. En el apartado siguiente se hará especial referencia a las consecuencias de la ausencia de éstas últimas.

cluir. Un ejemplo de lo segundo: si la etapa presente termina de configurarse como de recuperación de algunos sectores del sistema productivo, estaremos enfrentando un déficit en la disponibilidad de técnicos formados en perfiles ocupacionales que los colegios profesionales puedan validar y el mercado de trabajo reconocer.

El proceso de modificación de la organización institucional del sistema educativo se desarrolló sobre los problemas que cada sistema provincial presentaba antes de la Ley. En tal sentido, es inadecuado reducir los problemas que hoy presentan los sistemas a la implementación de la Ley o al proceso mismo de reforma, considerando las problemáticas previas que enfrentaba cada sistema educativo jurisdiccional. Estos problemas eran diversos, y explican en buena medida las diferencias en los márgenes de acción que tenía cada provincia a la hora de resolver la reorganización **institucional**.<sup>5</sup> Pero los procesos de la década de los años '90 contribuyeron a acentuar algunos de los problemas previos, y produjeron un importante desacoplamiento del sistema, que se ha diversificado como si fuera federal, pero carece de las regulaciones que un sistema de tales características requiere para que la diversidad no devenga en diferenciación o **atomización**.<sup>6</sup>

De todos modos, aunque es claro que hoy los resultados de la enseñanza son desiguales, no es evidente que esa desigualdad sea un efecto de la diversidad promovida con la

<sup>5</sup> Jurisdicciones que, como la Ciudad de Buenos Aires, no necesitaban expandir el sistema de educación media pero sí mejorarlo, tenían un margen para la reorganización institucional mucho menor que provincias que tenían que promover una fuerte expansión de la enseñanza postprimaria, y podían generar modelos organizacionales completamente nuevos dado que debían crear instituciones.

<sup>6</sup> En fecha reciente, la ex ministra Decibe señaló el "incompleto e inmaduro basamento jurídico como país federal" que a su juicio afecta la autoridad del sistema educativo argentino (Decibe, 2003).

aplicación de la Ley Federal de Educación, toda vez que se registraba desde mucho antes. No se ha realizado hasta el momento un balance suficientemente abarcativo de la reforma de la educación argentina de la década de los años '90. En forma contemporánea a su desarrollo se produjeron abordajes críticos, la mayoría en el plano político, algunos de ellos apoyados en el análisis de aspectos técnicos. Sin embargo, falta un balance más completo, tanto en términos de las dimensiones analizadas cuanto en términos de la diversidad de situaciones provinciales. La ausencia de este balance conlleva algunos riesgos para la formulación de respuestas a la demanda del Sr. Ministro.

El signo característico de los años '90 fue la separación de lo técnico y lo político. Hoy la separación entre lo técnico y lo político puede reproducirse bajo la forma de pretender encontrar soluciones "lógicas" a problemas que son de orden eminentemente político y que permanecen todavía sin analizar.

En aquellos años, la división de tareas entre la Nación y las provincias mostraba al Ministerio ocupándose de lo "técnico" (de la definición de los parámetros curriculares, de la generación del sistema de evaluación de la calidad, del relevamiento de información, etcétera), disponiendo para ello de los mayores recursos, y afiliando para ello a numerosos intelectuales y referentes del campo educativo. Lo "político", identificado con la gestión local del cambio técnico definido en el nivel central y con el enfrentamiento y eventual resolución de los conflictos gremiales e institucionales, quedó en manos de las provincias. El Ministerio delineaba políticas que aparecían como las únicas posibles para los problemas que se enfrentaban; si se compartía el problema, debía compartirse la "solución", pues ésta se planteaba como la más "lógica" en el cuadro analítico que se construía.

Las reflexiones que se realicen en estos tiempos no de-

berían reproducir esa lógica. No deberían replegarse en definiciones pretendidamente técnicas de las acciones a impulsar. Tampoco deberían caer en la tentación de discutir públicamente qué hacer “para adelante” sin un análisis de lo que sucedió “para atrás”. Por el contrario, el análisis que se reclama tiene que restituir la dimensión política de la participación de los diversos sectores –en especial, de los intelectuales y dirigentes del campo educativo– en la definición, el impulso o el sostenimiento de las políticas educativas de los años ‘90.

En nuestro país se planificó e impulsó una reforma que requería fuertes consensos, una inversión sostenida en el tiempo y una importante capacidad estratégica para “leer” los procesos históricos. Ninguno de esos tres elementos estuvo presente, más allá de que los impulsores de la reforma hayan llegado a creer que ello estaba en los inicios y se perdió **luego**.<sup>7</sup> Se planteó una reforma inaugural y se desplegó una estrategia centralizadora en el marco de un discurso sobre la descentralización; se revistió todo ello de la legitimidad que da el conocimiento experto y se lo impulsó bajo la potencia de los recursos; se trabajó para el cambio y se descuidó la **consolidación**.<sup>8</sup>

Porque esa historia está allí, porque hubo un “clima de época” en el que el saber pedagógico apareció fundando razonablemente estrategias que a la larga se mostraron por lo menos insuficientes para asegurar lo que prometían, quienes

<sup>7</sup> Algo de esta creencia se expresa cuando se afirma que la reforma no llegó a buen término porque no se sostuvo la inversión, porque hubo provincias que no cumplieron los acuerdos federales, o por razones similares. En estos discursos, parecería que el período en que la reforma logró ser tal como sus impulsores la definían se extendió a lo sumo por un lustro, y que ello resultó muy poco tiempo para la envergadura de las transformaciones propuestas.

<sup>8</sup> Desde la perspectiva que anima este análisis, una lección de la década de los años ‘90 es que el planeamiento debe ocuparse también de la consolidación y del mantenimiento de los sistemas escolares (Terigi, 2003).

formamos parte del sector educativo debemos producir algo del orden de la identificación de responsabilidades. Asumirlas no nos inhibirá de realizar propuestas para el futuro: les dará una base de legitimidad que, por el contrario, será cuestionable si se opta por proponer una nueva ola de políticas educativas sin dar cuenta del pasado reciente.

### **Análisis de caso: la política curricular de los años '90**

Excede las posibilidades de este trabajo completar un balance suficientemente abarcativo de la reforma educativa argentina de los años '90. Sin embargo, dado que he seguido con atención las políticas curriculares de década, me propongo ensayar su análisis. Tal ensayo pretende satisfacer dos propósitos: acercar al menos uno de los análisis que podrían componer el balance integral, y apoyarse en la política analizada como "caso" a partir del cual formular algunas advertencias y recomendaciones para el presente.

Como es sabido, la formulación de Contenidos Básicos Comunes constituyó un programa fuerte de la reforma educativa. En rigor, ese programa no se presentó como una reforma curricular, sino como una reforma sobre los contenidos. Sobre la base de la formulación de contenidos básicos y comunes para todos los niveles y modalidades del sistema, se esperaba regular los procesos de elaboración curricular de cada provincia, incidir en la producción de nuevos libros de texto, fijar parámetros para la homologación de títulos y certificados, así como para la evaluación nacional, e impactar por todas estas vías en el mejoramiento de la enseñanza.

En este apartado se desarrollará un análisis de esta política, procurando recuperar los problemas que se plantearon en el terreno curricular, ponderar las políticas desarrolladas

en su capacidad para dar respuestas a tales problemas, establecer la situación actual del problema bajo análisis y proponer líneas de política educativa a futuro.<sup>9</sup>

### **Principales rasgos de la política curricular de la reforma**

En continuidad con los diagnósticos sobre la educación latinoamericana que definieron como problema principal el vaciamiento de contenidos, la política curricular impulsada por el Ministerio Nacional y acordada en el Consejo Federal en los años '90 fue planteada como una política de definición de contenidos. La política curricular argentina optó por no proponer un currículo, sino una definición de contenidos. En esta lógica, los CBC operaron como un megadispositivo del que –se esperaba– debían desprenderse los procesos subsiguientes de diseño curricular, a ser cumplidos en el marco de cada jurisdicción.

Para ello, la reforma curricular propuso tres niveles de especificación del currículo (MCE, 1994): el federal, a cargo del Consejo Federal de Cultura y Educación y consistente en la aprobación de los CBC y de los criterios para la definición de diseños curriculares compatibles; el jurisdiccional, realizado por cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires, consistente en la elaboración de tales diseños compatibles; y el institucional, a cargo de cada escuela (cualquiera fuera su nivel y/o modalidad), consistente en la formulación de un proyecto curricular institucional que garantizara y Enriqueciera lo establecido en el primero y en el segundo niveles.

Es posible citar razones históricas que permitirían entender el énfasis de la reforma argentina en el tema de los contenidos, razones ligadas al diagnóstico sobre la educación

<sup>9</sup> Para una presentación sistemática del programa curricular nacional en los años '90, véase Braslavsky, 1998.

latinoamericana que se generó en el marco de los procesos democratizadores de la década de los años ‘80. Por entonces, la reconstrucción del discurso sobre lo educativo se produjo bajo la impronta de la preocupación por la contribución de la escuela a la democratización de la sociedad. El diagnóstico de la educación en la región fue formulado desde un conjunto de categorías entre las cuales ocuparon un lugar central la democratización de la escuela y la calidad de la educación, categorías éstas que confluyeron desde el primer momento en la ecuación *acceso a los saberes válidos = democratización* (Pineau, 1992:57), en una preocupación por el acceso de todos los sectores –y especialmente de los sectores tradicionalmente desfavorecidos– a los saberes definidos como socialmente significativos. La producción escrita (por ejemplo, Saviani, 1987; Braslavsky, 1985; Tedesco, 1987; Libâneo, 1990) pulió estas categorías y construyó un discurso en el que la tesis central refería al vaciamiento de contenidos que había sufrido la escuela. La idea de que la escuela estaba vacía de contenidos socialmente significativos aparece de un modo u otro en los diagnósticos que se formularon en aquellos años.

El diagnóstico expresaba además que, a pesar de que la escuela podía mostrar una considerable expansión y un nivel importante de permanencia de una proporción significativa del alumnado, se registraba una distribución diferencial de los contenidos en perjuicio de los llamados “sectores populares”.

Si el diagnóstico fue que la escuela estaba vacía de contenidos, la propuesta democratizadora de la educación se propuso imaginar las formas de revertir el vaciamiento. La perspectiva que dan los años transcurridos permite cuestionar el diagnóstico, pero se trata de un análisis que no haremos aquí. Lo que interesa es que se realizó una fuerte apuesta a revertir el vaciamiento a través de la prescripción (Terigi, 1996<sup>a</sup>). Se generó para ello un programa nacional de elaboración curricular en cuyo diseño se tomaron decisiones que se presen-

taron en su oportunidad como las (únicas) razonables para las circunstancias, y que vale la pena recordar y discutir.

En primer término, el programa tuvo pretensiones de exhaustividad: se propuso la formulación de contenidos básicos y comunes para todos los niveles y modalidades del sistema. Tarea ésta de inusual envergadura, comprometió los recursos nacionales<sup>10</sup> en la elaboración de documentación en el nivel central, postergando otras acciones igualmente necesarias y sin las cuales la elaboración documental vio amenazada su eficacia posible.

En segundo término, definió el mismo propósito (formular contenidos básicos y comunes) para todos esos niveles y modalidades, sin diferenciar aquellos cuya estabilidad curricular en el tiempo es mayor (como la educación inicial, o la educación básica) de aquellos que, por la dinámica de la producción de saberes, requieren una renovación casi continua (como la formación técnica, o la formación docente). Tal vez por esta indiferenciación de las condiciones de formulación curricular en los diferentes niveles y modalidades, la política de CBC no generó procesos de actualización que pudieran sostenerse razonablemente en el tiempo.

En tercer término, este programa optó por impulsar un acuerdo sobre contenidos, en lugar de hacerlo sobre un currículo general o nacional, lo que no resultaba forzosamente incompatible con las autonomías provinciales (como lo muestra el caso español).<sup>11</sup> Para diferenciar la formulación de CBC de la elaboración de currículos, la política curricular introdujo una serie de artificios técnicos provenientes de

<sup>10</sup> Comprometió además recursos provinciales, en casi todos los casos provenientes de créditos externos con cargo a las provincias pero gestionados por la Nación. Retomaremos los efectos de este financiamiento en este apartado.

<sup>11</sup> Advertimos sin embargo que una propuesta de esta clase resultaría ahora extemporánea, dadas las actuales condiciones de desarrollo de las políticas curriculares provinciales.

fuentes diversas, amalgamados en un conjunto poco consistente. “Capítulos”, “expectativas de logro”, “espacios curriculares”, “trayectos”, “campos”, “estructuras curriculares”, son ejemplos de estos artificios. Algunos de ellos fueron recuperaciones de conceptos propios de la teoría curricular, pero asignándoles sentidos que excedían el aceptable para la teoría. Tal fue el caso de la idea de estructura curricular, por ejemplo, en torno a la cual se forzaron una serie de compromisos (como las cargas horarias por “espacio curricular”) que exceden el sentido del **concepto**.<sup>12</sup> Otros artificios fueron simples invenciones, como es el caso de los capítulos, detrás de los cuales siguió agazapada la idea de área o disciplina.

Estos artificios complejizaron enormemente la tarea de elaboración curricular en un contexto donde buena parte de los equipos técnicos provinciales realizaba sus primeras experiencias en este terreno. La consecuencia para el presente es que muchos equipos provinciales asimilan hoy toda elaboración curricular posible a los marcos que estableció la política federal de los años ‘90. Los debates recientes muestran, por ejemplo, que a muchos técnicos provinciales les resulta imposible pensar la formación profesional sin apelar al concepto de “perfil”, y sin asimilar este concepto a definiciones cercanas a la ejecución de **tareas**.<sup>13</sup>

Finalmente –sin pretender con esto agotar la caracterización– señalaremos que se eligió plantear a los CBC como

<sup>12</sup> El concepto de estructura curricular hace referencia al tipo de relación que se establece entre contenidos y a la participación relativa de contenidos de distinta clase en función de los propósitos formativos de un currículo. Las cargas horarias son cuestiones de diseño, de resolución en un currículo concreto de la propuesta formativa que expresa la estructura.

<sup>13</sup> Desde luego, cualquier concepto curricular es en sentido estricto una invención, un artificio. Lo que se quiere hacer notar con este análisis es el grado hasta el cual se forzó la artificialidad, y la relación entre este forzamiento y el contexto de producción curricular de la década, en el que las relaciones de poder Nación/provincias se desarrollaron bajo discursos pedagógicos cuyo hermetismo acentuaba su presunto rigor técnico.

un listado extensivo de contenidos, en lugar de optar por una formulación sintética de contenidos críticos.<sup>14</sup> Esto produjo importantes limitaciones a la hora de establecer criterios de compatibilidad para los currículos provinciales, porque casi cualquier formulación resultó compatible con el criterio de que estuviera presente un determinado porcentaje de CBC por capítulo, por campo o por cualquier otro criterio de clasificación. Como este problema se reveló tempranamente, la política nacional ensayó una solución, que fue la introducción de una serie de restricciones a la elaboración curricular: valgan, como ejemplos, la determinación de espacios curriculares que debían estar presentes en la “estructura curricular”<sup>15</sup> de los diseños provinciales, o el establecimiento de cargas horarias.

Estas restricciones avanzaron sobre las atribuciones provinciales; por ejemplo, el establecimiento de cargas horarias comprometió aspectos de la organización institucional que exceden las facultades de la Nación,<sup>16</sup> minando la consistencia de las políticas curriculares jurisdiccionales y comprometiendo la legitimidad de la nacional.

<sup>14</sup> Por cierto, el programa curricular aspiraba a la formulación de capacidades agregadas y complejas, para expresar las cuales apeló al concepto de competencias. Para que los contenidos contribuyeran a la formación de competencias, el programa consideraba necesario resignificar el concepto mismo de contenido. Sin embargo, la calidad técnica de esa resignificación fue despareja, efecto al que no fueron ajenas las dificultades conceptuales que reúne la idea de competencias.

<sup>15</sup> Resulta necesario insistir en la distinción entre contenidos y estructura curricular, distinción una y otra vez diluida por el discurso curricular de los años '90 para forzar la adopción de una determinada organización de los currículos provinciales.

<sup>16</sup> La aprobación por el Consejo Federal de estos avances sobre las atribuciones provinciales no puede citarse en defensa de su pretendido federalismo: los márgenes de acción de las provincias estaban menguados por el financiamiento y por la falta de cuadros técnicos, sin perjuicio del acuerdo conceptual que determinadas jurisdicciones tuvieron con la reforma, y del apoyo político que decidieron brindarle.

## **La política revisitada: un análisis de su eficacia para lo que se propuso impulsar**

Como se señaló, a través de la aprobación de contenidos básicos y comunes para todos los niveles y modalidades del sistema se esperaba regular los procesos de elaboración curricular de cada provincia, incidir en la producción de nuevos libros de texto, fijar parámetros para la homologación de títulos y certificados, así como para la evaluación nacional, e impactar por todas estas vías en el mejoramiento de la enseñanza. En este subapartado se desarrollará un análisis somero de la eficacia de esta política, revisando su impacto sobre las cuestiones que se acaban de enumerar.

Donde más han incidido los CBC es en la formulación curricular que realizó cada provincia. Excepto en las jurisdicciones que tenían desarrollada o lograron construir en estos años una tradición propia de elaboración curricular, los currículos provinciales han tendido al isomorfismo con los CBC. Las expectativas de logro de los CBC ocuparon el lugar de los objetivos de enseñanza. Los diseños curriculares aceptaron como organización interna del curriculum, la división interna de los CBC en capítulos. En muchos currículos, los contenidos aparecen diferenciados en conceptuales, procedimentales y actitudinales, convirtiendo en prescripción lo que nunca debió dejar de ser herramienta de vigilancia sobre procesos de exclusión (Terigi, 1996b). En pocas palabras: se produjo una traslación más o menos directa del modelo CBC al modelo curricular.

Cabe señalar que este efecto homogeneizador –alentado por aquellos años desde el Ministerio Nacional– no contribuyó necesariamente a la compatibilidad de los currículos. Por el contrario, tras unos marcos reiterados de documento en documento –expectativas de logro por ciclo, contenidos por ejes y años, síntesis explicativas, categorizacio-

nes de contenidos en procedimentales, actitudinales y conceptuales, etcétera-, se esconde una diversidad importante que conspira contra lo que, al menos en teoría, procuraban garantizar los CBC: un marco de compatibilidad interjurisdiccional. Resulta notable que la hipertrofia de regulaciones curriculares (CBC, criterios federales para la formulación de diseños curriculares compatibles, estructuras federales, Materiales Curriculares Compatibilizados) no ha sido suficiente para asegurar bases curriculares comunes para la enseñanza y criterios aceptables para la homologación de los estudios.

Los CBC fueron postulados también como parámetros para la elaboración de las evaluaciones nacionales. Sin embargo, por sus características técnicas no constituyen un instrumento adecuado para establecer aquellos aprendizajes que se espera que todos los alumnos del sistema alcancen en determinados momentos de su escolaridad. Sea por el nivel de detalle que alcanza la definición de los contenidos, sea por la complejidad de las formulaciones, e inclusive por la juxtaposición de criterios no explícitos (Terigi, 1996c), lo cierto es que los CBC son extensos, poco comprensivos y desarticulados, y en consecuencia es difícil que orienten con previsibilidad la evaluación **nacional**.<sup>17</sup>

Bajo estas circunstancias se abrían dos posibilidades: que la evaluación establecida en forma homogénea por el poder central para todos los sujetos en edad escolar se convirtiera en el verdadero currículum, o que se resignara la posibilidad de regular la enseñanza, con lo cual la evalua-

<sup>17</sup> Un informe sobre la implementación del Curriculum Nacional en las escuelas primarias inglesas mostró que “el *curriculum* resulta difícil de manejar, demasiado complejo y excesivamente prescriptivo (con 450 enunciados de adquisición sólo para las etapas 1 y 2, y 39 enunciados de fin de etapa)”. (Elliot, 1995:262. Cursiva en el original). Un producto breve, no obstante, si se lo compara con nuestros Contenidos Básicos Comunes.

ción se limita a informarnos lo que ya se sabe: que los alumnos de provincias diferentes y de escuelas diferentes en una misma provincia, acceden a saberes de calidades desiguales.

Puede decirse, en cambio, que los CBC tuvieron un importante efecto en la renovación editorial. En la última década, y bajo condiciones económicas que hoy no podrían reproducirse, las editoriales se lanzaron a renovar sus propuestas, haciendo de la sujeción a los CBC un fuerte argumento de venta. “La gran mayoría de las editoriales dedicadas a la publicación de libros de texto para los alumnos y de manuales para los profesores ha renovado muy fuertemente su producción. Los nuevos libros de texto y manuales para los profesores son, cuanto menos, gráficamente mucho más atractivos y están más actualizados en sus contenidos y enfoques. Se rompió una larga y asentada tradición de cambiar las tapas de los textos para reeditarlos sin mayores modificaciones internas. Se produjo un recambio generacional de autores. Se incrementó la producción” (Braslavsky, 1998:397).

La calidad de las producciones aún no ha sido evaluada, pero es evidente que ha sido diversa, lo que, por otro lado, es lo usual en el mercado editorial. Lo que interesa destacar es que la mayoría de las editoriales habían lanzado al mercado sus libros de texto “para la Educación General Básica” antes de que la jurisdicción más “tempranera” hubiera llegado a aprobar su nuevo diseño curricular para el nivel. El argumento legitimador de este anticipo, como en tantos otros aspectos de la reforma bajo análisis, es que los libros se habían elaborado con arreglo a los CBC. Este argumento tiene al menos dos consecuencias: por un lado, el fortalecimiento de la identificación entre CBC y currículum; por otro, el condicionamiento de la elaboración curricular jurisdiccional a las definiciones que realizan quienes elabo-

ran los libros de **texto**.<sup>18</sup> Esta situación opera en perjuicio de las jurisdicciones con menor peso en el consumo editorial y, por tanto, con menor capacidad para condicionar la producción: para ellas, la clasificación de saberes propuesta en los libros de texto limita el margen para definir su estructura curricular.

Los textos escolares son instrumentos decisivos de la política curricular. Se ha dicho que “en los casos en que no existe un curriculum prescrito y/o control expreso sobre el mismo, los textos universalizados homogeneizan la cultura con la que se encontrarán los escolares, garantizando un conocimiento bastante uniforme en todo el sistema que los consume” (Gimeno Sacristán, 1996:335). De la experiencia de diversos países en relación con los libros de texto y otros materiales curriculares puede aprenderse que el impacto principal que pueden tener los textos sobre la enseñanza no será inmediato: es necesario un cierto tiempo para que se generen y consoliden prácticas específicas en torno a **ellos**.<sup>19</sup> Sin embargo, una mayor regulación estatal sobre la producción editorial para las escuelas es un camino abierto por los CBC que podría seguir recorriéndose.

Finalmente, interesa discutir la estrategia política en términos de su capacidad real para contribuir a resolver el problema de partida. La situación presente, que está en la base de la demanda del Sr. Ministro, no difiere demasiado del diagnóstico que se realizaba por entonces: hoy como ayer, alum-

<sup>18</sup> Piénsese, por ejemplo, que uno de los resortes sobre los que podría operar libremente cada jurisdicción en la definición curricular, es la estructura del currículum: éste podría organizarse por áreas no coincidentes necesariamente con los capítulos de los CBC, o aún proponer una estructura heterodoxa que combine áreas, disciplinas y problemas. Piénsese en los límites que traza a estas posibilidades el hecho de que los libros de texto lanzados al mercado hayan operado *de facto* una definición curricular, al transformar en áreas los capítulos de los CBC.

<sup>19</sup> Se volverá sobre esta idea en el tercer apartado de este informe.

nos que han permanecido la misma cantidad de años en escuelas diferentes, que han aprobado los mismos grados –sin considerar los fenómenos de repitencia y deserción–, en rigor han tenido oportunidad de acceder a contenidos con un valor social claramente diferente, diferencia que opera en perjuicio de los sectores menos favorecidos social y económicamente. Se hace necesario, en consecuencia, establecer que la elaboración de CBC no ha resultado una estrategia capaz de producir el principal efecto para el que fue pensada: el mejoramiento de la enseñanza para una mayor igualdad educativa.

### **Un análisis de las razones**

Desde la perspectiva del análisis que se realiza aquí, las razones para que los CBC no hayan logrado todo el impacto que se esperaba de ellos son diversas, y no todas atribuibles al programa curricular. Sin embargo, no pueden soslayarse aquellas relativas a la inadecuación de la estrategia elegida, sobre las que queremos detenernos. En el subapartado precedente se enunciaron algunas de las decisiones programáticas que han afectado la eficacia de la política curricular, como la opción por una versión extensiva de los contenidos en lugar de fijar prioridades. Sin pretensión de exhaustividad, aquí se plantearán otras.

Entre las razones ligadas de manera directa con los CBC es necesario señalar que, tal como están formulados, los tres niveles de especificación que propuso la política curricular suponían tradiciones curriculares que distaban de las vigentes en la mayoría de las jurisdicciones y escuelas. Si bien con respecto al nivel jurisdiccional el desarrollo del Seminario Cooperativo para la Elaboración de Diseños Curriculares Compatibles y la ejecución sistemática del Programa de Asistencia Técnica para la Transformación Curricular tuvieron como resultado la generación de una cierta capacidad instala-

da, los cronogramas del financiamiento que la Nación habilitó a las provincias (en general, fondos **PRISE<sup>20</sup>**) forzaron la aprobación de currículos para los diversos niveles del sistema mucho antes de que tal capacidad instalada se consolidara. En buena parte de las provincias que estaban construyendo sus equipos curriculares se produjo una combinación entre ese esquema de financiamiento y la perspectiva secuencialista *diseño/desarrollo*, combinación que tuvo por consecuencia cronologías de la elaboración curricular que comprometieron las posibilidades de impacto de la política en la enseñanza: se constituyeron equipos para elaborar el currículo de los primeros niveles educativos, estos equipos elaboraron los diseños curriculares bajo la expectativa de su posterior desarrollo por el sistema, y concluido el currículo de un nivel los fondos disponibles debieron destinarse a otro, sin que pudiera finanziarse un requerimiento consistente con la (discutible) lógica secuencialista: equipos que acompañaran el proceso de desarrollo curricular.

Aún más comprometidas fueron las consecuencias de la definición de los niveles de especificación para la producción curricular de las instituciones educativas. Para el nivel institucional no hubo en la política nacional nada parecido a aquel Programa de Asistencia Técnica y, por las razones de financiamiento que se acaban de señalar, la mayor parte de las provincias no pudieron generar algo análogo. El lugar vacante lo ocupó la profusión de bibliografía relativamente oportunista que explicaba “cómo elaborar el proyecto curricular de la institución”, lo que produjo la transformación de tal proyecto en un documento que hay que mostrar, antes que en una herramienta que promoviera el debate curricular en la escuela y que se utilizara *también* a par-

<sup>20</sup> Sigla del Programa de Reformas e Inversiones del Sector Educación (fondos BID).

tir del momento en que se lo terminaba de diseñar (Schmelkes, 1996).

Hay, además, problemas en la estrategia misma de apostar tanto a la política curricular: aun aceptando que la razón principal de la desigualdad educativa haya sido el vaciamiento de contenidos, es discutible que se lo revierta prescribiendo nuevos contenidos para todas las escuelas. Se trata de una lógica tentadora, pero conduce a conclusiones demasiado simples para que constituyan una solución plausible para un problema tan complejo. Esta lógica sería impecable si el vaciamiento de contenidos fuera principalmente un problema de prescripción: en ese caso, el razonamiento sería “la escuela está vacía de contenidos, pongámosle contenidos, si es posible definidos por los especialistas más renombrados a nivel nacional”.

Sostendremos aquí que se trata de un problema de *prácticas*, y lo ilustraremos con un ejemplo plausible: es razonable afirmar –sin necesidad de exhibir demostraciones– que todos los diseños curriculares de todas las jurisdicciones, producidos *antes o después* de los CBC, afirman de un modo u otro que en el primer ciclo de la escolaridad obligatoria los niños deben aprender a leer y escribir. Que una proporción importante de los niños que ingresan a la escuela primaria o a la educación general básica pasen tres o cuatro años en la escuela y la abandonen sin saber leer ni escribir, no se explica como resultado de un problema de prescripción curricular; no es que el currículum no prescriba que los niños deben alfabetizarse. Sin duda, pueden pensarse otras razones, mucho más plausibles: las oportunidades sociales que han tenido los niños para participar en situaciones significativas de lectura y escritura, las condiciones de desarrollo de la tarea en las escuelas, la persistencia en las estrategias didácticas de muchos docentes de perspectivas erradas sobre los procesos de alfabetización, los libros con los que contamos... Frente al

peso de estas cuestiones, no parece aceptable que el problema sea de prescripción, o se revierta por medio de ésta.

El programa curricular tuvo algún registro de la naturaleza real del problema. Hubo en aquellos años algunos intentos nacionales por avanzar sobre el desarrollo curricular; la serie documental “Los CBC en la escuela” fue un ejemplo de ello. Estos intentos tampoco resolvieron el problema de las prácticas. Como la posibilidad de reeditar iniciativas de este tipo es tentadora, se insiste aquí en señalar sus problemas. Por razones ligadas a su función específica, el Ministerio Nacional está excesivamente alejado de las prácticas como para poder regularlas de manera importante. Esta regulación descansa en las autoridades educativas provinciales, y será en todo caso a través del trabajo de éstas que será posible una mayor realización de las prescripciones en las prácticas.

### **Lo que enseña el caso**

Existe la posibilidad de que entre las alternativas que se imaginan para revertir la desigualdad, se promueva una actualización de los Contenidos Básicos Comunes, ya sea en su versión extensiva –cuya ineeficacia se sostiene aquí– o en una versión actualizada de los “contenidos mínimos” que existieron en su momento a nivel nacional. Propuestas como la de fijar grado por grado los contenidos que los alumnos debieran aprender, se inscriben en esta lógica.<sup>21</sup>

Este trabajo se inclina a desalentar iniciativas de esta clase, en tanto discute el supuesto de que la desigualdad de

<sup>21</sup> Como se ha dicho, este trabajo fue escrito en diciembre de 2003. En abril de 2004, el Ministerio Nacional propuso al Consejo Federal (y éste acordó) “desarrollar una política orientada a dar unidad al sistema a través de la identificación de un núcleo de aprendizajes prioritarios desde el nivel Inicial hasta la educación Polimodal/Media” y la formación docente (Resolución 214/CFCE/04 referida a la elaboración y aprobación de contenidos prioritarios, artículo 1).

contenidos a que pueden acceder los estudiantes en el sistema obedezca a un problema de prescripción. Trabajar sobre la prescripción puede resultar tranquilizador, porque quien lo hace tiende a creer que avanza en la solución del problema, en tanto aparecen resultados documentales tangibles. Pero es una decisión errada si se examina la verdadera naturaleza del **problema**.<sup>22</sup> Ningún acuerdo sobre contenidos (básicos, críticos, prioritarios o como se los imagine) puede garantizar que lo que se escribe en un documento de política curricular ocurra en las **instituciones**.<sup>23</sup>

Es legítimo sostener que la solución no sería la más adecuada para el diagnóstico del que se parte en el presente. La cuestión para el futuro es determinar cuál es el conjunto de condiciones para el trabajo didáctico en las escuelas que deberían acompañar la prescripción curricular, detectando especialmente aquellas que no han sido atendidas debidamente en el curso de las últimas décadas.

La historicidad de las prácticas y la naturaleza misma del aporte que puede esperarse de los documentos curriculares determinan que, aun si se definieran detalladas prescripciones, de todos modos quedaría un enorme margen para que las escuelas y los docentes redefinieran qué cosas atender de las prescripciones que reciben. Y esto porque ningún documento curricular puede anticipar la particularidad que puede tomar la enseñanza en el ámbito de cada una de las

<sup>22</sup> Puede ser ilustrativo recordar cuál fue la argumentación que en los años '90 justificó la centralidad de un programa de formulación de contenidos: "El grado de consenso existente en la Argentina durante la primera fase de la actual transformación curricular respecto de qué, cómo, y cuándo debía enseñarse era relativamente bajo" (Braslavsky, 1998:391). La misma argumentación que se ha esgrimido en el 2004 para promover la formulación de contenidos prioritarios.

<sup>23</sup> Aunque las declaraciones de prensa posteriores a la aprobación de la Resolución 214/CFCE/04 se muestran advertidas de esta limitación, esta toma de conciencia no aparece acompañada por un diseño de políticas con alguna posibilidad concreta de incidir en las prácticas.

instituciones y de cada una de las aulas. Desde luego, que un currículum no tenga modo técnico de predeterminar lo que ocurrirá en las instituciones no es en sí mismo un problema, pero obliga a preguntarse si la mejor estrategia para cambiar las prácticas en las aulas singulares es una nueva definición curricular, o si es preferible el fortalecimiento de las prácticas de los docentes por vía de circuitos institucionales de formación, y mediante otras iniciativas que impacten más decididamente en el cambio de las prácticas. La respuesta a esta pregunta depende del modo en que concibamos la tarea docente; “cualquier reforma que aspire ciertamente a serlo, ha de estar planteada atendiendo, verdadera y no retóricamente, a la naturaleza del trabajo de los profesores” (Cascante y Rozada, 1990:23). En la perspectiva que anima este trabajo, la determinación de contenidos prioritarios reitera la fallida estrategia curricular de los años ‘90, y dilata la asunción de los problemas de fondo en relación con lo que, siguiendo a Connell, llamaremos *justicia curricular* (Connell, 1997).

Una razón que tal vez se esgrima para sostener la elaboración central de contenidos comunes es la preocupación por la obsolescencia de los CBC y la consecuente necesidad de actualización. Pero la extensión en el tiempo que tuvo la elaboración de los CBC y la posterior formulación de los currículos provinciales es el mejor argumento contra la pertinencia de emprender su actualización: hoy los primeros CBC tienen casi una década, y sería moroso con los problemas del presente promover su actualización, propiciar una nueva reelaboración curricular en cada provincia, y esperar su impacto en la enseñanza. En otros países, la incorporación de contenidos nuevos a la enseñanza efectiva (no necesariamente a los currículos) es constante; esto es, la actualización no depende de una normativa oficial que establezca las incorporaciones, sino que los sistemas de capacitación y de producción de materiales curriculares (como los libros de texto) generan

una dinámica respecto de los contenidos menos conservacionista que la que pareciera haberse consolidado en nuestro país (cfr. Gimeno Sacristán, 1992).

Por otro lado, si los CBC se hubieran concentrado en –y restringido a– los niveles básicos del sistema, su actualización en el tiempo estaría más asegurada, porque se trata de niveles que tienden a moverse en un marco curricular de gran durabilidad en el tiempo (Benavot et al. 1991; Benavot, 2002; Terigi, 2004a). En forma adicional, si en lugar de presentarse como un listado extensivo de contenidos se hubiera optado por una formulación sintética de contenidos críticos, hubiesen tenido mayor capacidad para señalar prioridades en la enseñanza, con sus consecuencias para la evaluación y la homologación. Finalmente, la definición de CBC se ha mostrado especialmente sensible a la presión corporativa, lo que supone que en la negociación entran a jugar razones que están muy distantes de la preocupación central por atenuar la desigualdad educativa. En síntesis, este trabajo procura desalentar el resurgimiento de una política curricular nacional de las características que tuvo la desarrollada en la década de los años '90, y propone en cambio concentrarse en un conjunto de acciones sustantivas tendientes a mejorar lo que sucede en las escuelas en relación con la enseñanza. En su mayoría, estas acciones no deberían estar a cargo de la Nación, sino de las autoridades educativas locales.

Lo que sí compete a la Nación en este esquema de funciones es ocuparse de un conjunto de acciones sustantivas tendientes a revisar la normativa federal a la luz de la nueva situación, a establecer un procedimiento efectivo y seguro para acordar parámetros mínimos y para el control real sobre su cumplimiento, y a definir las condiciones mínimas y comunes para acompañar las prescripciones en todas las provincias. Entre esas condiciones, interesa destacar la cantidad

de días de clase, las condiciones de titulación para el acceso a la docencia, la equidad en los recursos materiales de las escuelas, los sistemas de apoyo pedagógico al trabajo de las escuelas y docentes que atienden poblaciones vulnerables y la articulación intersectorial de las políticas sociales.

### **Iniciativas para el futuro**

Como es sabido, la reforma de la educación argentina produjo una importante diversidad en la organización de los sistemas educativos provinciales. Desde el punto de vista curricular, la diversidad en la estructura de los sistemas impactó en la elaboración de diseños curriculares y planes de estudio, dada la estrecha relación entre currículum y organización. La situación presente es tal que, pese a sus diversos problemas de funcionamiento, los distintos modelos organizacionales que han generado o conservado las provincias están desarrollando sus propias tradiciones y capacidades. En las condiciones actuales, parece conveniente que las políticas no pretendan eliminar esa diversidad, sino que la tomen como dato, optando por reducir las modificaciones organizacionales futuras a las mínimas imprescindibles para el logro de los objetivos prioritarios: consolidar la unidad del sistema educativo nacional y mejorar los aprendizajes a los que acceden los alumnos y estudiantes.

Es necesario no seguir agregando modificaciones parciales a las innumerables que ya acumula el sistema educativo nacional. Así como el centenario sistema educativo argentino, con una estructura institucional homogénea, no fue garantía de igualdad en la oferta educativa real, un sistema diversificado no es por sí mismo una amenaza contra tal igualdad. No existe isomorfismo entre organización institucional y enseñanza efectiva. Pero una acumulación de modificaciones inconclusas conspira contra la estabilidad del sis-

tema en el tiempo y dificulta el acoplamiento de los subsistemas hoy existentes.

No se trata tampoco de consolidar como modelo la situación presente en cada provincia; si se permite la imagen, no se trata de sacar una foto de la situación actual y convertirla en el *desideratum* del sistema educativo. Cada provincia debería ser instada a definir la organización institucional de su sistema escolar que se propone como meta, sea ésta el mantenimiento de la estructura del sistema centenario, la generalización de nuevos niveles (como el CBU o el Polimodal, por citar alternativas diferentes), o la coexistencia de modalidades organizacionales distintas. Pero la meta no debería ser la homogeneidad interna ni interjurisdiccional, sino que la diversidad resulte de un proceso de planeamiento de los sistemas educativos provinciales atendiendo a mínimos parámetros federales.

Para que ello sea posible, y sin embargo la unidad del sistema sea sustentable, es necesario operar una separación conceptual entre los niveles definidos por la organización institucional, y los niveles definidos por el tipo de educación que brindan. Se hace necesario, entonces, **diferenciar entre la organización en niveles y modalidades del sistema y el tipo de educación que cada tipo de institución brinda.** La Educación Inicial, la Educación General Básica y la Educación Polimodal establecidas en la Ley Federal de Educación podrían considerarse, a estos efectos, no como **niveles<sup>24</sup>** sino como **tipos de educación.<sup>25</sup>** Estos tipos de educación pueden ofrecerse

<sup>24</sup> Cabe recordar que en ningún momento la Ley define al Polimodal como nivel, sino que refiere a él como ciclo.

<sup>25</sup> Cfr. el documento “Acerca de las decisiones curriculares y administrativas básicas para compatibilizar las certificaciones de estudios del GCBA con la Ley Federal de Educación” (GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO. DIRECCIÓN DE CURRÍCULA/ DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN EDUCATIVA (2002).

en sistemas con estructuras organizacionales diferentes, con la condición de la selección de mínimos parámetros curriculares federales. Diversas estructuras organizativas podrían ofrecer un tipo de educación homologable sobre la base de tales parámetros, surgidos necesariamente de las múltiples regulaciones curriculares de la década pasada pero cuidadosamente seleccionados para estar en condiciones de convertirse en prescripciones vinculantes. El problema de los mínimos parámetros federales será establecer las equivalencias entre las diversas estructuras organizacionales a partir de criterios de homologación diferentes de los actuales, ya que los que hoy existen no resultan efectivos y son sumamente restrictivos, por cuanto no toleran ninguna diversidad (cfr. el documento A-16).

Un ejemplo puede permitir entender. Hoy en día existe una gran confusión en el desarrollo de la educación técnica post-secundaria, tal que muchos planes de estudio ofrecen títulos de Técnico Superior por el sólo hecho de que los estudios se desarrollan en el nivel superior. En la lógica que estamos proponiendo aquí, la identificación entre nivel y tipo de educación constituye un error: una tecnicatura superior no es tal porque se dicta en el nivel terciario, sino porque requiere capacidades técnicas de base (además de educación completa de nivel medio), las cuales pueden acreditarse por vía de formación previa (educativa o laboral). Bajo estas definiciones, la formación técnica “a secas” puede obtenerse tanto en el nivel post básico (sea éste educación media, Ciclo de Especialización cordobés o Educación Polimodal) como en el nivel superior (en carreras a las que podrían ingresar egresados de los niveles recién enumerados). En cambio, la educación técnica “superior” sólo puede obtenerse en el nivel terciario o universitario, y teniendo como requisito de ingreso la acreditación de formación técnica. Lo que se debe cuidar en este arreglo es la definición precisa del alcance de la formación que brinda cada tipo de educación (en este caso,

la formación técnica y la formación técnica superior, pero el análisis puede hacerse con los mismos resultados auspiciosos a propósito del Tercer Ciclo de la Educación General Básica y el Ciclo Básico de la Escuela Media).

Lo que debería procurarse es encontrar vías de homologación que respeten las actuales estructuras organizacionales de las provincias y que promuevan criterios mínimos de adecuación a requerimientos nacionales. Una propuesta de este tipo abre la posibilidad de circunscribir los cambios a los puntos críticos que se requiere enfrentar para tratar los problemas de fondo relativos al rendimiento escolar de los alumnos y a la calidad de los aprendizajes que promueve el sistema.

Para que lo que aquí se propone sea posible, se requiere una armonización de la normativa federal, que hoy guarda contradicciones. Conforme al art. 1º de la Ley nº 24.195, la Educación General Básica es obligatoria, de nueve años y distribuida en ciclos. La Ley no especifica la duración de cada uno de los ciclos. Un acuerdo **federal**<sup>26</sup> la estableció en tres años por ciclo, y otro acuerdo posterior reafirmó la organización y duración de los ciclos como responsabilidad de la **jurisdicción**.<sup>27</sup> Si se acepta la distinción que aquí se propone entre niveles del sistema y tipo de educación, hay acuerdos federales que deben reformularse o derogarse. Así, por ejemplo, la estructura curricular que aprueba la Resolución nº 79/98 es incompatible con una estructura curricular que no responda al esquema previsto por la Resolución nº 30/93, que ha sido flexibilizada posteriormente por la Resolución nº 146/00. En efecto, la Resolución CFCyE nº 79/98 (Serie A,

<sup>26</sup> Resolución 30/CFCE/1993.

<sup>27</sup> Permanecen poco analizadas las consecuencias que sobre el precario equilibrio normativo de los acuerdos federales puede tener la Resolución del CFCyE nº 146/00, que recomienda “que las jurisdicciones conserven la autonomía necesaria para la adecuación de la Resolución Nº 30/93 a las propias realidades de los sistemas educativos jurisdiccionales”.

Nº16) aprueba la Estructura Curricular Básica del Tercer Ciclo estableciendo una carga horaria mínima para el ciclo calculada sobre la base de una jornada escolar de 5 horas reloj diarias por 36 semanas y por tres años (2700 horas reloj). Ninguna estructura curricular que no corresponda a un tercer ciclo de tres años puede cubrirla, motivo por el cual esta Resolución se hace incompatible con la Nº 146/00. Se trata de un ejemplo accesible de las contradicciones que han ido acumulando los acuerdos federales vigentes en sus esfuerzos por adecuarse a las condiciones reales del sistema educativo. Estas contradicciones se hacen especialmente problemáticas cuando se pretende que estos acuerdos referencien los procedimientos de homologación de las formaciones y los circuitos de validez nacional de títulos.

### **Una reflexión desde la Ciudad de Buenos Aires**

Imposible eludir en un trabajo como éste la cuestión de la aplicación de la Ley Federal de Educación y la situación de la Ciudad de Buenos Aires. Aunque me propuse plantear un análisis con valor general, preferiría no soslayar este asunto en el cierre del apartado.

En el panorama de las jurisdicciones que integran el Consejo Federal, la Ciudad es señalada como una de las dos que no ha aplicado la Ley Federal. Esta *no aplicación* es ponderada por algunos como el efecto de una decisión meritaria y por otros como un comportamiento aislacionista. Se cruzan argumentaciones genuinas –como la valoración por haber sostenido la integralidad de la formación técnica aun planteando la necesidad de su transformación– con argumentos falaces –como el que sostiene que la Ciudad tiene los mejores indicadores educativos *porque* no aplicó la Ley Federal, desconociendo que los tenía desde antes de la sanción de la Ley y que, en todo caso, los ha ido mejorando en una proporción

que se explica más por lo que ha hecho (por sus políticas concretas) que por lo que dejó de hacer.

Este tipo de señalamiento termina conduciendo a una simplificación del problema de la desarticulación del sistema educativo argentino, como si ésta se debiera exclusivamente a que dos o más provincias no han modificado la estructura de sus sistemas escolares. Desde mi perspectiva, estas lecturas cometen dos errores y omiten un aspecto central de la desarticulación.

El primer error: reducir la Ley Federal de Educación a la estructura del sistema educativo. La Ley 24.195 es una norma amplia, regida por un conjunto de principios generales sobre la educación, que alude a cuestiones de distribución de poderes en el gobierno del sistema escolar, y que propone una gran cantidad de asuntos, entre ellos, que el sistema educativo argentino “se compone de...”, donde pueden “leerse” los tipos sucesivos de educación que se proponen.

El segundo error: identificar la estructura que propone la Ley Federal de Educación con los acuerdos que en su oportunidad estableció el Consejo Federal de Educación sobre el ciclado de la Educación General Básica y tratando a la Educación Polimodal como nivel del sistema, a ser cursado en instituciones específicas. Como ya se ha señalado, la Educación General Básica y la Educación Polimodal son tipos de formación que admiten diversos modos de resolución institucional, aun cuando la reforma educativa de los años ‘90 haya reducido las versiones posibles a una forzosa.

La omisión: hoy las provincias argentinas que afirman haber “aplicado la Ley” (en esta versión restrictiva según la cual la Ley es la estructura) presentan sistemas educativos diversos entre sí. Pero, además, muchas de ellas presentan un sistema internamente diferenciado, en ciertos casos como resultado de una planificación deliberada, en otros casos como efecto de una transformación desacoplada e inconclusa.

Éste es un aspecto central de la desarticulación del sistema educativo, tanto como lo es que determinadas jurisdicciones (entre ellas, la Ciudad de Buenos Aires) hayan sostenido la diferenciación institucional entre educación primaria y educación secundaria.

Asumir los desafíos del presente implica enfrentar la desarticulación del sistema sincerando el debate sobre la Ley Federal de Educación y sobre la reforma de los años '90. La Ley Federal de Educación prescribe mucho más que la estructura del sistema educativo y tal estructura no tiene por qué ser única. En lo que atañe al problema de la desarticulación, se trata de encontrar los modos de homologar las formaciones que pueden ofrecer instituciones diversas en provincias diferentes, para que sean equivalentes. Las formaciones no eran equivalentes cuando se dictaban en instituciones idénticas, aunque no se nos escapa que la equivalencia formal habilitaba la ilusión y facilitaba la circulación de alumnos y de docentes. Que hoy se dicten en instituciones diferentes no es un obstáculo para su homologación. Será necesario discutir a fondo, con el máximo rigor técnico y con una perspectiva política auténticamente federal, los reaseguros para tal homologación.

### **Un esquema posible para establecer las políticas educativas**

Los abordajes que pueden proponerse para establecer políticas educativas son diversos y, aunque pueda ser necesario analizar más de uno y justificar el que se toma aquí, en mérito a la economía de la comunicación este trabajo opta por presentar sin más prolegómenos un abordaje determinado. En primer lugar, se desarrolla un análisis del rol que compete al Ministerio en la determinación de las políticas educati-

vas que atiendan a las situaciones de desarticulación del sistema y de desigualdad educativa. En segundo lugar, se entra en un plano propositivo al identificarse dos prioridades para la agenda de las políticas pedagógicas del Ministerio Nacional. En tercer lugar, se enumeran algunas iniciativas para abordar las situaciones de mayor emergencia que plantea el actual panorama educativo. Finalmente, se establecen algunas advertencias acerca de lo que debería evitarse en el planeamiento de cualesquiera estrategias.

### **Lo que compete al Ministerio Nacional**

Se trata, probablemente, de la cuestión menos saldada de todas las que hacen a la definición de las políticas educativas desde que se completó la transferencia de los establecimientos educativos de la Nación a las provincias. El Ministerio (no una gestión ministerial en particular, sino el Ministerio como institución en relación con las autoridades educativas provinciales y con el sistema educativo) no termina de encontrar el lugar que le corresponde en el ordenamiento y en la mejora y transformación de la educación argentina. Su organización interna, en lo que ataña a la Secretaría de *Educación*,<sup>28</sup> no expresa una opción clara entre tres que parecen priorizarse en distintos momentos: un rol de asistencia técnica y financiera a las provincias, otro de formulación de políticas generales y, finalmente, uno de desarrollo local de políticas nacionales, con intervención directa en el sistema *escolar*.<sup>29</sup>

En la perspectiva que anima este trabajo, en condiciones normales la intervención directa no corresponde al

<sup>28</sup> Quedan fuera del análisis las secretarías que se ocupan de Políticas Universitarias y de Ciencia y Técnica.

<sup>29</sup> Queda también fuera del análisis la función indelegable del Ministerio Nacional en la promoción de la articulación regional, en especial con los países miembros del Mercosur.

Ministerio Nacional, excepto quizás cuando se involucra en la función de asistencia técnica a solicitud de una jurisdicción determinada. La experiencia habida cuando el Ministerio ha gestionado políticas de intervención directa por sí y por fuera de las políticas jurisdiccionales en provincias con planeamiento propio –que no debería ser una contrariedad para la autoridad nacional sino el *desideratum* de la gestión educativa local en un país federal– desaconseja insistir en este modo de llevar adelante las iniciativas.

El rol de asistencia técnica y financiera, en cambio, es una de las competencias específicas del Ministerio Nacional. Éste reúne recursos humanos y presupuestarios como para asistir a las provincias en el desarrollo de las políticas adecuadas a la situación local. En este terreno, la condición de las provincias es desigual, en una desigualdad que es isomórfica con la que muestra la calidad de la enseñanza. En tal sentido, no por conocido resulta atendido, y por eso hay que decirlo: para empezar a responder a la desigualdad del sistema es necesario empezar a resolver la desigualdad político-técnica de los gobiernos educativos provinciales.

Las provincias más pobres tienen en general equipos técnicos reducidos, y no pueden enfrentar con recursos suficientes el conjunto de las políticas que se requerirían para atender a los problemas de los diversos niveles de sus sistemas escolares; pueden ocuparse de algunos, pero no de todos, y les queda escaso margen para la innovación. Allí el Ministerio tiene un papel claro de compensación, sólo que éste se ubica no tanto en el plano clásico de las desigualdades entre escuelas, sino sobre todo en el plano de las desigualdades en la capacidad político-técnica de las administraciones provinciales para sostener y desarrollar sus sistemas escolares.

Lamentablemente, es tradición ministerial confundir la asistencia técnica y financiera con la cooperación para el de-

sarrollo local de las políticas nacionales, definidas de acuerdo con las prioridades centrales. Existen, sin embargo, antecedentes de programas que han tendido a apoyar la resolución de problemas locales (como el trabajo para la recuperación de días de clase en provincias con conflictos gremiales prolongados o con catástrofes naturales). Independientemente de la calidad de esos programas –sobre los que no se tiene información que habilite un juicio–, lo que interesa anotar aquí es que el recorte de problemas resulta en esos casos adecuado a la problemática local, al mismo tiempo que la asistencia del Ministerio Nacional ha sido indispensable para que las provincias afectadas pudieran avanzar en el desarrollo de soluciones.

El rol de formulación de políticas generales es problemático, siendo en consecuencia más delicado y necesario establecer el alcance de la función ministerial. En la perspectiva que anima este trabajo, es indiscutible que el Ministerio Nacional coordina la formulación y el acuerdo de las políticas que se espera que se desarrollen en todas las jurisdicciones del sistema educativo. También se considera indiscutible que debe hacerlo atendiendo a las autonomías provinciales. Esto lleva a la necesidad de balancear con cuidado las políticas posibles.

Con ánimo de aportar a ese balance, diré que parece claro que el Ministerio puede desarrollar políticas generales en las áreas que podríamos identificar como *de inversión*, sin menoscabo de la autonomía jurisdiccional, en tanto acuerde con las provincias las modalidades y los destinos de financiamiento: infraestructura, becas estudiantiles, se recortan como ejemplos claros de *inversión*.<sup>30</sup> Es más trabajosa, en

<sup>30</sup> Otros renglones que suponen erogaciones importantes, como la adquisición de materiales para la enseñanza, se ubican menos cómodamente en este rubro, vista su mayor sensibilidad a las opciones pedagógicas de las políticas locales. Sin embargo, puede definirse con baja controversia una base de mate-

cambio, la definición del rol del Ministerio Nacional en las políticas con un componente pedagógico mayor: en esos casos, la formulación de políticas generales puede ser tarea ministerial en una cierta fase, pero en el esquema federal su aprobación es competencia del Consejo Federal de Cultura y Educación, y su desarrollo efectivo responsabilidad de las administraciones provinciales.

Pero este balance es una construcción pendiente. Se tiene plena conciencia de la desigual capacidad técnica y autonomía política de las administraciones educativas provinciales para erigirse en interlocutores en este esfuerzo de construcción. Probablemente resulte tentador para la autoridad nacional recobrar para sí algunas funciones que tuvo históricamente y que hoy competen a las provincias; por ejemplo, hacerse cargo directamente de algunas escuelas, o recentralizar la formación docente. Las dificultades de algunas administraciones provinciales pueden alentar esta pretendida solución a los problemas del presente, en tanto se encuentran en entredicho las posibilidades reales de las provincias de hacerse cargo de las políticas que se requieren para enfrentar la desigualdad educativa.

Sin embargo, es necesario discutir si las falencias de las jurisdicciones en la atención de los sistemas escolares son atribuibles de modo exclusivo a las administraciones mis-

---

riales que aseguren cierta igualdad (a las escuelas y a sus alumnos) en la disponibilidad de recursos: los elementos universalmente requeridos para el desarrollo de la enseñanza, como mobiliario y útiles escolares. Se incluyen aquí ciertos recursos didácticos que en cualquier enfoque de la enseñanza serían aceptables, como mapas, útiles de geometría, instrumental sencillo de laboratorios, microscopios, etcétera.

En cambio, los libros no entran en esta enumeración, por su fuerte compromiso con la perspectiva curricular, que es prerrogativa de las jurisdicciones. En este renglón, el Ministerio debería no sólo sostener los circuitos de consulta jurisdiccional previos a la compra nacional que ha propuesto a fines del 2003, sino impulsar acuerdos con las editoriales para que su producción sea más flexible en relación con las opciones pedagógicas de las distintas jurisdicciones.

mas, y cuánto de ello es consecuencia del carácter inconcluso de los procesos de transferencia, del modo confuso y aun contradictorio en que se procesó la federalización de la educación en el país, y de la defección del propio Ministerio de sus funciones principales mientras destinaba esfuerzos a los asuntos que son competencia directa de las provincias. En la tradición de la relación Nación/ provincias que se construyó a lo largo de la década de los años '90, el Ministerio Nacional ha tenido una centralidad por momentos aplastante en la definición de políticas educativas de fuerte contenido pedagógico: se ha ocupado de temas que son materia de trabajo de las administraciones provinciales (como la mejora de la escuela secundaria) mientras los temas federales (como la validez de los títulos, o la educación a distancia) han sido tierra de nadie. Algo de este deslizamiento de funciones se relaciona sin duda con los problemas actuales de la educación.

La situación presente es tal que el Ministerio Nacional tiene equipos por niveles del sistema educativo, equipos por áreas curriculares, equipos por proyectos "transversales" o "especiales", equipos para la compensación, asistentes técnicos por región... en una dispersión que se traduce en infinitud de iniciativas pedagógicas centrales para cuyo desarrollo el Ministerio requiere el esfuerzo de las gestiones provinciales, con la consecuente superposición de temáticas y de equipos, y con sobrecarga de las administraciones provinciales. El efecto más visible es la permanente distorsión de las agendas provinciales por la agenda nacional, siempre general, pocas veces sensible a la diversidad de situaciones provinciales. Los efectos de fondo son más graves: no sólo las agendas, sino sobre todo las políticas locales se ven distorsionadas por las nacionales. Aunque se trate de los mismos problemas, se produce superposición de esfuerzos, y considerable tensión en la gestión local de las escuelas.

En la perspectiva que anima este trabajo, el rol del Mi-

nisterio en relación con la formulación de políticas generales con fuertes componentes pedagógicos debería redefinirse profundamente. Para aportar a ello, en este trabajo se siguen dos líneas diferenciadas de análisis.

La primera refiere a la determinación precisa de cuáles son los temas pedagógicos federales, en el entendido de que, en esos temas, el Ministerio tiene un rol indelegable, y de que debería abstenerse de dispersar esfuerzos en otros, mientras no logre resolverlos. La validez nacional de los títulos y certificados, las articulaciones entre niveles de sistemas provinciales que ya no responden a un modelo organizacional común, el monitoreo de la marcha global de la educación a través de sistemas de información y evaluación, son ejemplos de temas federales.

¿Cómo determinar que un tema es federal, y no resorte de cada provincia? La pregunta que podría guiar la determinación de los temas federales es la siguiente: ¿cuáles son las cuestiones pedagógicas que, de no mediar la autoridad nacional, obligarían a cada provincia y a la Ciudad de Buenos Aires a establecer veintitrés acuerdos bilaterales, y que pondrían en riesgo tales acuerdos si existiesen diferencias importantes entre los criterios de las diversas provincias? La cuestión de la validez de los títulos y certificados aparece nuevamente como un buen ejemplo: cada provincia puede resolverla mediante acuerdos bilaterales con las otras veintitrés, pero si la autoridad nacional interviene estableciendo los criterios generales que enmarcan la emisión de títulos y certificados, aparece como una instancia de homologación general que elimina la necesidad de que cada provincia agencie sus propios acuerdos con las demás, y que resguarda la unidad del sistema educativo, la que no resulta de un acuerdo de partes sino de la acción de una autoridad superior y configuradora.

De manera alarmante, el Ministerio Nacional ha priori-

zado en los últimos años otros temas para las políticas nacionales –como la reorganización de la escuela secundaria en algunas provincias, o el avance hasta el mayor detalle en la formulación curricular de la formación técnica–, mientras los tres temas que hemos propuesto (y que son sólo *ejemplos* de lo que atañe al Ministerio), han quedado sin resolver: hay un importante atraso en la validación de nuevos planes, no se han producido avances en la homologación de las estructuras de los sistemas provinciales, y el sistema de información y evaluación ha presentado atrasos permanentes y ha incurrido en declinaciones sustantivas, tanto en el relevamiento estadístico anual como en la evaluación de los aprendizajes.

La segunda línea de análisis para aportar a la redefinición del rol del Ministerio en relación con la formulación de políticas generales refiere a la diferencia de amplitud entre las temáticas que deben abarcar las provincias y la Nación. Existe una diferencia sustancial entre la amplitud de la función ministerial y la de las autoridades educativas locales: mientras las últimas están obligadas a atender a todos los niveles y modalidades de prestación del servicio educativo, el Ministerio Nacional puede realizar opciones y concentrar sus esfuerzos en unas pocas prioridades.

Es importante llamar la atención sobre este punto. Los gobiernos provinciales no tienen la posibilidad de realizar una priorización taxativa: gestionan el conjunto del sistema y tienen, en consecuencia, que definir políticas para todo lo que gestionan. No pueden dejar niveles, áreas o servicios sin atender. El Ministerio no tiene esa demanda forzosa y puede, en consecuencia, priorizar. Está en condiciones de elegir en qué asuntos concentrar los recursos técnicos y financieros. En la perspectiva que anima este trabajo, es necesario distinguir la función del Ministerio de la de las provincias, poniendo de relieve la posibilidad del primero de concentrar todos sus esfuerzos en unas pocas prioridades estratégicamente seleccionadas.

La determinación de políticas pedagógicas nacionales –y la consecuente imposición de las mismas prioridades a todas las jurisdicciones– es uno de los saldos más discutibles del modo de hacer política educativa construido en los años '90. En la etapa presente, el Ministerio Nacional podría establecer el punto de partida para otros modos de pensar la política educativa evitando la ilusión de medidas generales, de procedimientos para el conjunto, que constituyen formas de negar las diferencias que se quiere atender. La genuina preocupación por la desigualdad y la desarticulación es una preocupación por las diferencias, en tanto éstas han devenido en diferenciación. La respuesta a la diferencia no puede ser su negación. Las políticas generales que homogeneizan lo que las provincias deben impulsar son formas de negación de las diferencias: si todas las provincias son impulsadas a hacer lo mismo, la operación oculta cuáles son los problemas específicos que debería atender cada cual, para que los resultados del conjunto del sistema sean equivalentes.

Por otro lado, una misma prioridad general debería tener expresiones muy diferentes en las provincias. “Mejorar la escuela secundaria”, por ejemplo, no implica las mismas iniciativas en Formosa que en la Ciudad de Buenos Aires. En el primer caso, la población que cursa la escuela secundaria es relativamente minoritaria y, por tanto, altamente seleccionada. En el segundo caso, se ha universalizado el acceso al nivel secundario. Los problemas de enseñanza que se enfrentan son diferentes, aun si existiera un marco curricular común. En consecuencia, las acciones concretas que mejorarían la escuela secundaria en cada una de esas provincias serán diferentes, y ello pese a tratarse de la misma prioridad general. En este sentido, sería conveniente controlar la tendencia a que las políticas que expresan prioridades generales se traduzcan en medidas homogéneas en las diferentes provincias.

Esta definición de prioridades puede tener efectos inte-

resantes en el modo en que el Ministerio y las provincias se planteen las políticas relativas a los temas, problemas o áreas que se prioricen. En un esquema sin sobrecarga de políticas nacionales, todas las jurisdicciones estarían desarrollando iniciativas en torno a un puñado de prioridades comunes, acordadas federalmente; pero estas iniciativas serían todo lo variadas que fuera menester según la diversidad de situaciones que sobre el problema o la población atendidos por la prioridad presente cada una. Al mismo tiempo, cada jurisdicción podría trabajar en torno a sus problemas más graves, requiriendo de ser necesario la asistencia técnica y financiera del Ministerio para enfrentar algunos de ellos.

Se tiene plena conciencia de lo difícil que resulta estar a cargo del Ministerio Nacional y renunciar a una agenda exhaustiva de políticas, que abarque todos los temas posibles. Pero también se tiene plena conciencia de la dispersión de recursos en que ha incurrido la autoridad educativa nacional, y de lo crítico que resulta, en la coyuntura presente, sacrificar la omnipresencia que deviene de la exhaustividad, en pos de la profundidad de políticas que solucionen atrasos y desigualdades en el sistema educativo nacional.

Como resultado de este análisis, se afirma que el Ministerio debería concentrar las políticas nacionales en los temas genuinamente federales, así como en unas pocas prioridades nacionales, estratégicamente definidas y acordadas federalmente. Debería, en consecuencia, renunciar a la exhaustividad en la agenda político-educativa y a la intervención directa en el sistema, excepción hecha de las solicitudes de asistencia técnica que realicen las jurisdicciones, las que deberían ser cuidadosamente evaluadas en función de su pertinencia para la atención de problemas educativos propios de cada provincia.

## Definición de prioridades

Sobre la base de la definición previa acerca de la necesidad de que el Ministerio Nacional determine un número reducido de prioridades para las políticas generales de fuerte contenido pedagógico, se entra ahora en un terreno más decididamente propositivo. Este subapartado avanza en identificar dos prioridades, en fundamentar su elección, y en sugerir algunas líneas de trabajo posibles para atender a cada una de ellas.

Las prioridades que se identifican son generacionales. Se trata en primer lugar de privilegiar la infancia en edad escolar, por razones ligadas al riesgo en que se encuentra su futuro educativo como consecuencia del empobrecimiento masivo de la población infantil. Se trata también de privilegiar a la población adulta joven analfabeta o con bajos niveles de escolarización, para saldar la deuda del Estado con los desfavorecidos en el pasado por nuestro sistema educativo, y para mejorar al mismo tiempo el nivel educativo en el que crece la infancia que se identifica como primera prioridad.

Priorizar generaciones contribuyó a la potencia del ideal fundacional de nuestro sistema educativo. Durante las primeras etapas de su desarrollo se concentraron los esfuerzos en la población infantil. El resultado fue que tras varias décadas, las tasas de escolarización de la población tendieron a la masificación, aunque nunca se cumplió el objetivo de universalización. La implementación de la Ley Federal de Educación produjo en varias provincias un incremento de la población escolarizada más allá de la escuela primaria, mientras que en otras se comenzó a revelar un desgranamiento importante en el pasaje del segundo al tercer ciclo. Un efecto que podría haberse revertido, pero que ante el agravamiento de las condiciones de exclusión probablemente se haya incrementado en el presente.

La brutal crisis que atraviesa nuestro país está teniendo efectos en todos los planos de la actividad educativa, pero por la singular crudeza con que recae sobre la población infantil, está afectando de manera alarmante la escolaridad general o básica. Crece el número de niños y niñas que no asisten a la escuela; crece el número de los que asisten pero viven en condiciones de pobreza e indigencia; sobre una base previa preocupante de repitencia y de abandono, las tasas probablemente estén aumentando. Es posible que, por primera vez en un siglo, nos encontremos en el mediano plazo con una disminución de la tasa de escolarización infantil. Hoy tenemos una generación de chicos y chicas cuyo destino escolar está en riesgo. Allí sugerimos radicar la primera prioridad.

Dicho de manera más simple y directa: el Ministerio Nacional debería priorizar la enseñanza básica, la educación general y obligatoria que marca la Ley Federal de Educación; ello no tanto en términos del cumplimiento de la obligatoriedad (esa extensión es una definición convencional que podría reformularse en un futuro próximo), como en términos de asegurar el nivel educativo básico de la población que será adulta en menos de dos décadas.

Lo que aquí se propone es que el Ministerio concentre los recursos en la generación que hoy cursa la escolaridad básica, y que lo haga asumiendo dos metas de mediano plazo: mantener las tasas históricas de escolarización e incrementar los años de educación hasta la certificación de la escolaridad básica. Para que esas metas sean posibles, será necesario generar una batería de políticas, que no se restringen a lo educativo (pues debería ser una prioridad intersectorial, al menos con las áreas de Salud y de Desarrollo Social) pero que no pueden soslayarlo en su especificidad.

Digámoslo con ejemplos: habrá que generar recursos para enseñar en situaciones de extrema diferenciación; habrá que incrementar las horas de exposición educativa de la po-

blación más desfavorecida, sea con más tiempo de clase, sea con la generación de actividades complementarias en circuitos no formales; habrá que ayudar a los maestros y profesores a definir programas de estudio que intensifiquen el aprovechamiento del tiempo escolar; habrá que producir y estimular la producción de muy buenos libros de texto y materiales curriculares. Todo esto es política educativa con centralidad pedagógica. El Ministerio puede componer el mapa nacional de la emergencia en la educación básica, y volcar los recursos financieros y humanos en proporciones que expresen el mapa de la desigualdad.

La segunda prioridad es la educación de adultos, pero en este caso priorizando no sólo una generación, sino sectores sociales específicos: la población adulta joven analfabeta o con bajos niveles de escolarización. Según datos de 1999, en la Ciudad de Buenos Aires 64.000 jefes y jefas de hogar no habían completado el nivel primario; de ellos, 24.000 eran menores de 45 años. La proporción es seguramente más desfavorable mirando al país en su totalidad.

Esos jóvenes y adultos jóvenes son, como se dijo antes, los desfavorecidos históricos del sistema educativo, porque ellos estaban en edad escolar cuando la escolarización primaria tendía a la universalidad, pero el sistema no logró asegurarles la inclusión educativa y los estudios elementales. Tiene el Estado –tanto el nacional como los provinciales– una deuda con ellos, que no podrá saldarse sin una acción decidida que los priorice como destinatarios de políticas públicas.

Al igual que en el caso de la generación infantil, también para los adultos jóvenes se requiere intersectorialidad en la definición de políticas de inclusión; en especial, se trata de asociar educación y trabajo (una asociación clásica, que deberá ser pensada nuevamente en las actuales condiciones de desarrollo del sistema económico). Pero, sin restringir las políticas a lo educativo, tampoco aquí puede soslayarse lo pedagógico

en su especificidad. La educación de jóvenes y adultos lleva muchos años de desarrollo en nuestro país, por lo cual debería realizarse un diagnóstico profundo de las prácticas, procesos y resultados pedagógicos de las diversas modalidades de atención educativa existentes, con el propósito de impulsar aquellos que se revelen con mayor capacidad para contribuir a la meta de escolarización primaria universal dirigida a la población adulta joven.

Se requiere además un esfuerzo pedagógico que hasta ahora no se desplegó en las políticas tradicionales de educación de adultos, para asociar la escolaridad de los padres y la escolaridad de los chicos. La correlación estadística es favorable: el clima educativo de los hogares se ha mostrado en diversos análisis como una variable que correlaciona positivamente con el éxito de los niños en edad escolar. Al priorizar a los adultos jóvenes y mejorar su nivel educativo, el Estado mejora al mismo tiempo el clima educativo en que crece la infancia escolarizada. La infancia que se atiende de modo directo en la primera prioridad, resulta atendida de modo indirecto al mejorarse el nivel educativo de sus padres. El desafío para las políticas educativas es sumar al efecto medido por la correlación estadística una formación específica que incremente las posibilidades de los padres y madres de acompañar la escolaridad de sus hijos, quizás incluyendo como contenido explícito de los planes de educación de adultos la revisión de los contenidos de la escolaridad primaria que están aprendiendo los niños y niñas que esos adultos tienen a cargo.

Como se ve, la determinación de prioridades ha sido sumamente restrictiva. Es que no se está proponiendo determinar una prioridad para cada nivel o área, sino un número pequeño de prioridades estratégicamente elegidas para que, atendiéndolas como es debido (esto es, multiplicando las iniciativas, concentrando la asignación de recursos, asegurando la convergencia de políticas de distintas áreas de gobier-

no y definiendo metas mensurables en el tiempo), se alcance un impacto reconocible en la disminución de la brecha educativa de quienes hoy tienen su futuro escolar en riesgo, y de quienes sufren hoy las consecuencias de la exclusión educativa de las décadas pasadas.

La prioridad nacional que este trabajo propone acordar a los niños en edad escolar y a los adultos jóvenes con bajos niveles de escolaridad no es obstáculo para que el diagrama de acuerdos específicos con las jurisdicciones priorice localmente otras generaciones. Tal es el caso del lugar estratégico que en las provincias de NEA y NOA puede jugar la educación inicial, con la consecuente priorización de la primera infancia. Algo similar sucede en las jurisdicciones con grandes conglomerados urbanos (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe), que enfrentan la necesidad de atender la educación de los adolescentes. Se trata, sin embargo, y a pesar de su visibilidad, de situaciones específicas de determinadas jurisdicciones, mientras que este trabajo asume que las prioridades nacionales deben definirse en relación con aquellas generaciones que se encuentran en riesgo educativo en el país en su **conjunto**.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Vivo y trabajo en una jurisdicción (la Ciudad de Buenos Aires) que se vería fortalecida en sus propias prioridades políticas si los adolescentes fueran declarados prioridad nacional; piénsese, por ejemplo, que el foco principal de la Campaña *Deserción Cero* de la Secretaría de Educación porteña son los adolescentes que han dejado la escuela secundaria. Sin embargo, estoy convencida de que asegurar a los niños la educación básica e incrementar el nivel educativo de los adultos jóvenes son las prioridades para comenzar a asegurar a todos la educación a la que tienen derecho. Si tras cuatro años de gestión, el Ministerio Nacional logra desarrollar políticas que aseguren la terminalidad de la educación básica a los niños y a los adultos jóvenes, habrá elevado sustancialmente el nivel educativo de la población y habrá intervenido eficazmente sobre la primera gran fractura que presentan las trayectorias educativas en Argentina.

### **Algunas medidas posibles frente a la emergencia educativa**

A lo largo de los apartados precedentes, y en lo que lleva éste, los análisis han desembocado en propuestas de mediano y largo plazo, ligadas con:

- los temas federales: son los que atañen al Ministerio, refieren principalmente al problema de la desarticulación del sistema, y debieran resolverse en un plazo a lo sumo mediano;
- las prioridades pedagógicas: refieren principalmente al problema de la desigualdad, han sido pensadas para ser desarrolladas en el largo plazo, y requieren políticas intersectoriales sostenidas en el tiempo y acción convergente del Ministerio Nacional y las provincias.

Este subapartado se centrará en la dimensión del corto plazo, para plantear algunas medidas posibles frente a las situaciones de mayor emergencia, cuya resolución en un plazo mediano o largo de tiempo es inaceptable porque implicaría el sacrificio de una o más cohortes educativas.

Cabe señalar que resulta difícil calibrar adecuadamente las medidas ante la emergencia, contando con tan poca información acerca del estado actual de la educación en las provincias, y de las escuelas. Se confía en que la construcción de información sobre la situación presente es parte de la estrategia que el Ministerio Nacional está dándose para cumplir con sus funciones ante la emergencia. No se trata de diagnósticos extendidos en el tiempo, sino de relevamientos puntuales y precisos que permitan construir un cuadro de situación que exprese la diversidad de situaciones y la profundidad de la crisis, y que sea capaz de relevar las estrategias valiosas que, generadas por una provincia en particular, pudie-

ran extenderse a otras con los cuidados que requiere su recontextualización en la situación concreta de cada jurisdicción. Con ese cuadro de situación en mente, será posible balancear estas propuestas en un planteamiento integral de los problemas bajo análisis y en un planeamiento riguroso de las políticas (siendo posible, desde luego, que como resultado de dicho balance se opte por descartar las propuestas que aquí se formulan).

En este momento se dispone de un conjunto interesante y suficientemente diverso de propuestas y de planes generales de política educativa pensados para varios años. Esos documentos pueden consultarse y extraer de allí numerosas iniciativas pertinentes para dar respuesta a los problemas del sistema, en especial a la desigualdad **educativa**.<sup>32</sup> Sin perjuicio de ello, aquí se recorta un conjunto relativamente breve de asuntos que urge atender.

1. Ampliación progresiva y selectiva de la educación de la primera infancia, con criterios de preferencia para la inclusión escolar de los niños en situación de pobreza. Al respecto puede recomendarse:

- Fortalecer las iniciativas comunitarias de educación infantil, reconociendo el potencial educativo del trabajo conjunto entre el Estado y la comunidad.
- Capacitar a los adultos que cuidan a los niños y niñas, ya

<sup>32</sup> Sin demasiado esfuerzo de relevamiento documental, para elaborar este informe ha sido posible consultar el proyecto de la Ley de Inclusión Educativa Plena, los documentos “Diez objetivos Cien iniciativas” y “Política Educativa 2004” de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, y el documento “Bases para el Plan de Educación 2003- 2007” de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires. Sin dudas, el Ministerio Nacional podrá realizar un relevamiento exhaustivo de las políticas planificadas por las diversas autoridades educativas provinciales, y de otros aportes generados en diversos ámbitos del campo educativo.

sean sus madres o padres, personas de la comunidad encargadas, etcétera, para fortalecer el valor educativo de las actividades de crianza y de cuidado que realizan con los niños.

- Organizar propuestas educativas en formatos no escolares, que incluyan la realización de actividades lúdicas, expresivas y recreativas destinadas a los niños pequeños.
  - Ampliar el acceso de las comunidades y las familias a los bienes culturales, a través de una oferta permanente de actividades educativas no formales, facilitando el acceso a materiales escritos, mejorando la accesibilidad de las instituciones culturales (museos, teatros, y otros), a los medios de comunicación, etcétera.
2. Restitución de oportunidades de aprendizaje a los alumnos que ven sistemáticamente disminuido su tiempo de exposición a la escolaridad, en especial en la escolaridad básica.
- Diseñar materiales para la intensificación del aprovechamiento del tiempo escolar en el ciclo lectivo 2004, destinados a los alumnos de las provincias o localidades que hayan sufrido la pérdida de más de un 15% de los días de clase del ciclo lectivo 2003.
  - Implementar acciones de educación no formal que incrementen el tiempo de exposición a experiencias culturales organizadas sistemáticamente.
  - Implementar ciclos intensivos y rotativos de educación complementaria en las áreas curriculares que conforman el núcleo curricular de la escuela básica (en especial, artes, tecnología y lengua extranjera), destinados a los alumnos en cuyas escuelas estas áreas estén ausentes.
  - Organizar programas de apoyo escolar articulados con los institutos que forman maestros y profesores, en los que

los futuros docentes puedan desarrollar actividades formativas dirigidas a estas poblaciones, supervisados por sus formadores.

3. Reincorporación al sistema educativo de los chicos y chicas que han dejado su escolaridad.

- Instalar en las escuelas sistemas sencillos y receptivos de reincorporación, donde el derecho a inscribirse esté por encima de todo otro requisito.
- Establecer grados de nivelación para la reinserción de chicos en edad escolar primaria, definiendo un programa de estudios específico centrado en los aprendizajes que les permitan acceder a niveles superiores de la escolarización y progresar en un ritmo más rápido que el esperable por el carácter graduado de la escuela.
- Diseñar agrupamientos especiales de la población que se reintegra en la educación post-primaria, atendiendo a sus niveles de logro anteriores, dotando a esos agrupamientos de apoyos especiales (programas de tutoría) y diseñando un ciclo de reincorporación o programa de compensación de un año de duración, al término del cual los estudiantes puedan ser promovidos a diversos años de la escolaridad.
- Diseñar circuitos curriculares muy flexibles para alentar la finalización de los estudios de los estudiantes que cursaron parcialmente la escuela secundaria, el Tercer Ciclo de la EGB o el Ciclo Polimodal.

4. Prevención de dificultades de la población más vulnerable en el área de la salud que puedan impactar en el desarrollo o en las oportunidades de aprendizaje.

Estas acciones suponen la generalización y profundización de programas de atención integral de la salud infantil y

juvenil, a cargo de los efectores sanitarios de distintos niveles, incluyendo componentes de prevención y atención primaria de la salud, así como la atención de patologías leves.

### **Lo que debería evitarse**

Se considera conveniente no restringir las reflexiones a las propuestas que podrían ser impulsadas, sino extenderlas siquiera brevemente a lo que debería evitarse. En la difícil coyuntura presente, puede ser tan importante tomar decisiones acertadas como evitar la reiteración de errores y la generación de nuevas fragmentaciones.

En política educativa no es posible asegurar que siguiendo determinados pasos, tomando ciertas decisiones, se producirá de manera ineludible el efecto que se espera. El funcionamiento muchas veces asertivo del saber en el campo académico contrasta severamente con la declaración de insuficiencia que nos vemos obligados a hacer cuando pretendemos poner ese saber a jugar en la definición de las políticas educativas. Sin embargo, lo que sí sabemos permite formular algunas advertencias.

En particular, interesa advertir sobre los límites de algunas medidas “rápidas” frente a la emergencia educativa. Las soluciones rápidas y emblemáticas pueden ser espectaculares, pero difícilmente logren resolver los problemas de fondo, puesto que éstos son sumamente complejos. El análisis de las más diversas políticas educativas muestra que los programas que han tenido algún éxito en lo que se proponían lo han logrado a través del tiempo y mediando procesos que permitieran construir una cierta tradición. El Ministerio Nacional deberá asumir un papel tal vez menos espectacular que el que haría posible un menú de iniciativas emblemáticas, pero más nodal para la resolución de los problemas.

Tal vez convenga detenerse a analizar algún ejemplo

claro para dar mayor énfasis a la advertencia. En ese sentido, es interesante reconstruir lo que ocurrió con la política de provisión gratuita de libros de texto para la escuela primaria desarrollada por el Estado mexicano desde 1959. Una vez iniciada, no se trató de una política coyuntural, sino que ha sido continuada por las sucesivas gestiones gubernamentales. El efecto de esta continuidad puede apreciarse si se piensa que, desde hace casi treinta y cinco años, los niños mexicanos que se han escolarizado lo han hecho con los textos que les ha provisto el Estado federal.

El propósito de esta política era colocar en las aulas materiales que desarrollaran el plan de estudios para la escuela primaria de manera tal que se asegurara que, independientemente de la calidad de la formación de los maestros, los niños pudieran acceder a los mismos contenidos. Los primeros sondeos mostraron un impacto escaso de los libros de texto gratuitos (LTG) en la enseñanza, lo que resultó desconcertante y generó todo tipo de preguntas acerca de las condiciones concretas del trabajo escolar.<sup>33</sup> En uno de los primeros estudios se concluía que “no se puede suponer que la enseñanza efectiva en las escuelas corresponda automáticamente al programa o a los textos vigentes, ni que ella responda siempre a las disposiciones oficiales” (Gálvez et al. 1979:20). Con respecto a las modalidades de uso, informes de la época afirmaban: “aun cuando el currículum de la Educación Primaria ha sido modificado, el libro de texto gratuito sigue siendo utilizado bajo criterios tradicionales de enseñanza” (Quiñones, 1982:19).

Sin embargo, con el correr de los años el impacto se ha ido verificando. Diez años después de aquellos primeros

<sup>33</sup> A tal punto sorprendían estos resultados que el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV generó un proyecto de investigación específico destinado a comprender por qué razones los LTG no impactaban de la manera esperada en la enseñanza.

análisis, Rockwell afirmaba: “en las primarias, aparece con mucha fuerza el recurso a los Libros de Texto Gratuitos, a pesar de la difundida opinión de que éstos se usan poco. En las escuelas estudiadas no existían bibliotecas escolares en los años en que se hizo el trabajo de campo; sólo en algunos casos la dirección contaba con libros que los maestros podían consultar. Los Libros de Texto, tanto los vigentes como las ediciones anteriores, eran la referencia más importante para la enseñanza del contenido curricular de la primaria” (Rockwell, 1992:46).

Esto lleva a pensar que, aunque indudablemente el control posible por parte del Estado se debilita fuertemente al entrar en el terreno de la práctica aulica, una política sistemática de provisión de materiales de lectura puede tener –no a corto plazo, pero sí en el mediano– un impacto importante en las prácticas de enseñanza. De la experiencia de los LTG se aprende que el impacto principal que pueden tener los textos como materiales curriculares no será inmediato: es necesario un cierto tiempo para que se generen y consoliden prácticas específicas en torno a ellos.

La experiencia mexicana muestra también algunos efectos interesantes y no previstos de la política de producción y distribución de libros de texto gratuitos. Se ha rescatado el impacto de los LTG en los hogares de los alumnos, especialmente en hogares iletrados y de bajos recursos. Año tras año, durante al menos seis años (la extensión de la escolaridad primaria en México), los LTG llegan a los hogares, y esto produce efectos de algún tipo en la generación de condiciones materiales para la promoción de la lectura.

Junto con la advertencia de que las medidas de fondo producen efectos sólo si se da el tiempo necesario para ello, un criterio que se propone para valorar las estrategias que puedan impulsarse es lo que hemos dado en llamar “*accesibilidad didáctica*”: el grado hasta el cual las implicaciones di-

dácticas de una cierta medida de política educativa se hacen accesibles para los docentes, en función de su conocimiento didáctico. Debe ponerse especial cuidado en que las iniciativas pedagógicas que se definan no sean tan sofisticadas que sólo sean posibles en una pequeña escala y bajo condiciones excepcionales. En el marco de este cuidado, la opción por alternativas accesibles para los docentes es una decisión estratégica que debería **asumirse**.<sup>34</sup>

Por lo mismo, deberían evitarse los recursos “a prueba de docentes”: los materiales especialmente diseñados para una determinada propuesta pedagógica no deben responder a una tecnología empaquetada de instrucción ni plantear como alternativa antagónica su reformulación por parte de los docentes. En general, estas tecnologías sólo dan una respuesta coyuntural a los problemas didácticos, a un costo muy alto, y en desmedro de la instrumentación de los docentes para abordar situaciones análogas con las mismas u otras estrategias.

Finalmente, parece necesario poner énfasis en que no enfrentamos una situación donde alcanzaría con generar desde las políticas educativas las condiciones para remover los obstáculos que estarían impidiendo a las escuelas asegurar una educación igualitaria. Hoy como hace diez, veinte y más años, sigue siendo necesario enfrentar la construcción pedagógica de la desigualdad, poner de relieve los modos de funcionamiento de las escuelas que producen la desigualdad educativa. Muchas escuelas son conscientes del destino de

<sup>34</sup> Así, por ejemplo, en programas de aceleración de los aprendizajes como los que propusimos para la restitución de oportunidades de aprendizaje a los alumnos que han visto disminuido su tiempo de escolarización, se acude con mayor frecuencia a la conformación de grados de aceleración que a la mentada diversificación curricular: ello es así porque, a pesar de su complejidad, el agrupamiento es para los docentes la más accesible de todas las estrategias organizacionales disponibles, porque es el modo habitual de pensar la enseñanza (Tegigi, 2004b).

fracaso que espera a sus alumnos bajo las condiciones habituales de escolarización y quieren modificar este destino, pero no saben cómo hacerlo, y tropiezan muy rápidamente con los límites de la acción de la escuela. El Estado (tanto el nacional como los provinciales) no debería incurrir en la simplificación del problema, sosteniendo que se trata de mejorar la “educabilidad” de los alumnos y de proporcionar mejores condiciones a las escuelas y a los docentes, contando con que la enseñanza hará el resto. Por el contrario, la enseñanza deberá ser asumida como asunto central de la agenda política. Se cometería un grave error si se planifican las políticas en un nivel macro, como si las definiciones pedagógicas que se tomen en ese nivel pudieran ser independientes de las que serán decididas en niveles más próximos a la enseñanza como práctica; y si el planeamiento se limita a generar el escenario para que otros –docentes, capacitadores, didactas– encuentren a nivel micro soluciones pedagógicas a los problemas que generaron el requerimiento de determinadas políticas.

## Cierres y cuestiones pendientes

Como se sostuvo, falta realizar un balance de la reforma educativa de los años ‘90 y del estado actual del sistema educativo nacional. Aún más: para que este balance sea riguroso, para que sea meramente *possible*, es necesario generar y poner en circulación información con la que hoy no se cuenta acerca del estado de situación de las provincias y de las escuelas. Sería oportuno que el Ministerio Nacional produjera esa información, y que el Consejo Federal acometiera la tarea de formular aquel balance, con seriedad y sin posiciones cerradas de antemano. Parece necesario tomar los principales programas de la reforma de los años ‘90 y ensayar un análisis que permita recuperar los problemas que se plantearon en

su oportunidad, justipreciar las políticas desarrolladas en tanto respuestas a tales problemas, establecer la situación actual y proponer líneas de política educativa a futuro.

En julio de 2003, el Ministerio hizo un ejercicio como el que se propone a propósito del programa de la reforma que se conoce como Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, proponiendo para el futuro un desarrollo de este Sistema que, recogiendo lo valioso de la experiencia de la década, no vuelva sobre los mismos errores y reoriente decididamente el sentido del Sistema mismo. Recientemente, ha encarado un análisis similar a propósito de la formación de los técnicos. En forma análoga, deberían seleccionarse los programas centrales de la reforma educativa que aún están operando y realizarse análisis rigurosos que promuevan la recuperación de logros, la eliminación de obstáculos a la integración del sistema y la definición de alternativas para superar la desigualdad. Con la intención de aportar a esta propuesta, en este informe se ensayó un análisis específico de la política curricular de los años '90.

En la formulación de las propuestas para el futuro que pudieran surgir de tales análisis, no debería incurrirse en el error de reproducir la lógica inaugural de la década de los años '90: no es posible seguir adelante como si las políticas de la década pasada pudieran sencillamente suprimirse o darse por concluidas. Estas políticas han tenido efectos, convivimos con ellos, y será necesario conocerlos y tenerlos en cuenta en el análisis como parte de la situación sobre la que se hace necesario intervenir.

El informe que se presenta debería haber dedicado un apartado específico a la cuestión del trabajo docente y a la formación para ese trabajo. Por razones de tiempo, debió optarse por otros temas y dejar éstos sin tratamiento sistemático. Sin embargo, todos los apartados hacen referencia de diversos modos a la importancia de los docentes en cualquier

estrategia de resolución de los problemas educativos, en especial de las múltiples formas de la desigualdad. En forma consistente con la preocupación por evitar la escisión entre lo técnico y lo político, aquí la función de los docentes no se entiende como acción técnica: se considera, por el contrario, la centralidad de la enseñanza como función de la docencia comprometida con los derechos educativos de la población. Es mucho lo que debería decirse sobre este asunto y no es conveniente tratarlo con ligereza. Este trabajo queda en deuda con la temática.

Ningún análisis de la situación presente y de las posibilidades futuras de la educación argentina puede considerarse completo si no asume como problema central la cuestión del financiamiento de la educación. También en este aspecto, este informe queda en deuda. En el corto plazo, será necesario establecer bases para el financiamiento de la educación que hagan menos endeble la base material del sistema educativo y que aseguren el funcionamiento regular de las escuelas (incluyendo la remuneración del trabajo docente). Por otro lado, será necesario discutir los destinos de una (imprescindible) mayor inversión educativa, dado que en los próximos años se enfrentarán al mismo tiempo necesidades de ampliación de la oferta escolar y de mejora de su calidad, dependientes estas últimas de los acuerdos que la Nación y las provincias alcancen sobre las políticas que podrían contribuir a enfrentar la desigualdad educativa. Todo ello deberá discutirse, además, con el telón de fondo de los discursos simplificadores que apuntan al financiamiento directo y al manejo presupuestario por escuela, discursos que desconocen no sólo que la contribución de tales propuestas a la calidad y a la igualdad no se encuentra probada, sino que podrían acentuar las inequidades existentes.

Finalmente, algo que no por sabido resulta repetitivo: si bien parte de la recomposición del sistema educativo nacio-

nal tiene que producirla el propio sector educativo, la integración del sistema y la incorporación de la educación a un proyecto de futuro, a un proyecto en común como Nación, es imposible sin otras recomposiciones en la representación política, en la base jurídica de las relaciones sociales y en el basamento económico de la integración social. Ello no exime de los esfuerzos que se requieren en el ámbito de la educación, como campo intelectual y como sistema institucional: después de todo, fue desde el gobierno del sistema que se impulsaron las políticas que contribuyeron a producir la situación actual, y fueron intelectuales y dirigentes educativos los que asumieron compromisos con esas políticas con una participación que debiera evaluarse. Pero resulta necesario trazar el límite de lo que la educación puede comprometer si no se reestructuran los sistemas de fuerzas que han determinado la crítica situación social, económica y política en que nos encontramos.

## Bibliografía

- BENAVOT, Aaron (2002). "Un análisis crítico de la investigación comparativa en educación". En: *Perspectivas*, XXIII (1), marzo de 2002, pp. 53/81.
- BENAVOT, Aaron et al. (1991). "El conocimiento para las masas. Modelos mundiales y currícula nacionales". En: *Revista de Educación* nº 295, "Historia del currículum (I)". Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, mayo/ agosto 1991. Pp. 317/ 44.
- BRASLAVSKY, Cecilia (1998). "El proceso contemporáneo de transformación curricular en la República Argentina". En FILMUS, Daniel (comp.) (1998): *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*. Buenos Aires, Troquel.
- BRASLAVSKY, Cecilia (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires, FLACSO/ Grupo Editorial Latinoamericano.
- CASCANTE, César y ROZADA, José María (1990). "Proyectos curriculares y formación en el trabajo". En: *Cuadernos de Pedagogía*, nº 168, pp. 23/ 27. Barcelona.
- CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN (2004). Resolución 214/ 2004. LIV Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Cultura y Educación. Buenos Aires, abril de 2004.
- CONNELL, R. W. (1997). *Escuelas y justicia social*. Madrid, Morata.
- DECIBE, Susana (2003). "Construir políticas educativas sin perder la experiencia acumulada". En: *Diario Clarín*, 3 de junio de 2003.
- ELLIOT, John (1995). "El papel del profesorado en el desarrollo curricular: una cuestión irresuelta en los intentos ingleses de reforma curricular". En: AA.VV. (1995): *Volver a pensar la educación, Vol. II: Prácticas y discursos educativos*. Publicación del Congreso Internacional de Didáctica. La Coruña, Paideia/ Morata.
- GALVEZ, Grecia; PARADISE, Ruth; ROCKWELL, Elsie y SOBRECASAS, Silvia (1979). *El uso del tiempo y de los libros de texto en primaria*. Cuadernos de Investigación Educativa del DIE, nº 1. México, DIE/ CINVESTAV/ IPN.
- GIMENO SACRISTÁN, José (1992). "El currículum: ¿los contenidos de la enseñanza o un análisis de la práctica?". En GIMENO SACRISTÁN, José y PÉREZ GÓMEZ, Ángel (1992), *Comprender y transformar la enseñanza*. Madrid, Morata.

GIMENO SACRISTÁN, José (1996). "Textos y democracia cultural: estrategias de recentralización en un contexto de desregulaciones". En: PE-REYRA, Miguel Angel et al. (comps.) (1996): *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*. Barcelona, Pomares- Corredor.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN (2003). *Diez objetivos Cien iniciativas*.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN (2003). *Política Educativa 2004*.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO. DIRECCIÓN DE CURRÍCULA/ DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN EDUCATIVA (2002). *Acerca de las decisiones curriculares y administrativas básicas para compatibilizar las certificaciones de estudios del GCBA con la Ley Federal de Educación. Borrador para la discusión*. Agosto de 2002.

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. COMISIÓN DE EDUCACIÓN (2003). *Proyecto de Ley "Plan de inclusión escolar total, plena y oportuna"*.

LIBANEO, José Carlos (1990). *Didáctica*. San Pablo, Cortez Editora.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1994). *Aplicación de la Ley Federal de Educación*. Buenos Aires.

PINEAU, Pablo (1992). "Los saberes socialmente válidos: la necesidad de historizar el problema". En: *Revista Argentina de Educación*, X (17), abril de 1992, pp. 55/66.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Dirección General de Escuelas y Cultura (2003). *Bases para el Plan de Educación 2003-2007*.

QUIÑONES, Ana María Rosa (1982). *El libro de texto gratuito para la educación primaria*. México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa/Secretaría de Educación Pública.

ROCKWELL, Elsie (1992). "Los usos magisteriales de la lengua escrita". En: *Nueva Antropología*, XII (42), "Etnografía de la Educación". México, julio de 1992.

ROCKWELL, Elsie y GALVEZ, Grecia (1982). "Formas de trasmisión del conocimiento científico: un análisis cualitativo". En: *Educación* nº 42, número extraordinario: "Enseñanza de las Ciencias Naturales y Sociales en México". México, Consejo Nacional Técnico de la Educación, octubre/diciembre de 1982. Pp. 97/140.

- SAVIANI, Dermeval (1987). "Escuela y democracia o la teoría de la curvatura de la vara". En: *Revista Argentina de Educación*, V (8), junio de 1987, pp. 9/23.
- SCHMELKES, Silvia (1996). "El proyecto escolar como instrumento para mejorar la calidad de la educación: condiciones para su funcionamiento". En su: *La calidad de la Educación Básica: conversaciones con maestros*. Documentos DIE 48. México, DIE/ CINVESTAV/ IPN, 1996.
- TEDESCO, Juan Carlos (1987). "Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina". En TEDESCO, Juan Carlos, BRASLAVSKY, Cecilia y CARCIOFI, Ricardo (1987): *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976- 1982*. Segunda edición. Buenos Aires, FLACSO, Miño y Dávila.
- TERIGI, Flavia (2003). *Diez años de la LFE: reflexiones sobre el planeamiento en educación*. Ponencia presentada en el Coloquio nacional a diez años de la Ley Federal de Educación "¿Mejor educación para todos?". Organizado por la Universidad Nacional de Córdoba.
- TERIGI, Flavia (2004a). *El cambio curricular en la enseñanza básica: perspectiva histórica y problemas prácticos*. Conferencia en el Tercer Encuentro Internacional "El currículum en la enseñanza básica", organizado por Editorial Santillana con auspicio de la Secretaría de Educación Pública de México. México DF, 27 y 28 de febrero de 2004. En prensa por Editorial Santillana de México.
- TERIGI, Flavia (2004b). "La aceleración del tiempo y la habilitación de la oportunidad de aprender". En FRIGERIO, Graciela y DIKER, Gabriela (comps.) (2994): *Infancias y adolescencias: la habilitación de la oportunidad*. Fundación Centro de Estudios Multidisciplinarios/ Ediciones Novedades Educativas.
- TERIGI, Flavia (1996a). "Aportes para el debate curricular. Notas para otro análisis de la política curricular en Argentina". En: *Novedades Educativas*, año 8, nº 66.
- TERIGI, Flavia (1996b). "Aportes para el debate curricular. Sobre conceptos, procedimientos y actitudes". En: *Novedades Educativas*, nº 64, abril de 1996, pp. 12/ 14.
- TERIGI, Flavia (1996c). "Currículum y su articulación con las teorías psicogenética y sociohistórica". En: *Novedades Educativas*, nº 71.

# **Aportes y propuestas individuales y generales, sin diagnósticos**

**Alfredo Manuel van Gelderen**

El problema educativo argentino no es un problema legal. La cuestión es crear las condiciones para rejerarquizar la escuela y la acción profesional docente, y, de ese modo, llevar a la unidad de base del sistema, la escuela, la responsabilidad de aplicación de las políticas educativas. Ello es previo al enfoque de revisiones legales.

Preparar, por su coordinación-concertación, un sistema federal con capacidad de cambio sobre bases escolares comunes.

Programar bases escolares compartidas, a través del C.F.C.yE, respetando el sistema argentino, integrado por los servicios de la gestión estatal y la privada.

Reenfocar el cumplimiento de las políticas educativas de transformación-modernización-cambio en el nivel de la escuela.

## **I. Cuestiones institucionales**

Programar la democratización de la escuela.

Crear condiciones de participación para las decisiones.

Reenfocar la capacidad de cada escuela para la ejecución de las políticas educativas.

Programar la disminución de la regulación normativa.

Las escuelas más desfavorecidas cuentan con planes de refuerzo. Cada una debe concretar programas, proyectos o abordajes factibles, de acuerdo con las condiciones de cada institución.

Sobre la base de un marco general, establecer jurisdicciones e instituciones del sistema y articular el currículo escolar, para lograr que el curso de estudios de los alumnos esté articulado horizontal y verticalmente, en el desarrollo y en la secuencia de cursos o años, de ciclos y de niveles.

Las desarticulaciones actuales fragmentan la educación recibida, le restan unidad y no permiten la interdisciplinariedad ni los proyectos integrados.

Revisar los criterios de información sobre las acciones escolares a la sociedad.

Abrir la escuela a los padres, con calendarios fijos y con invitaciones periódicas para presenciar clases y actividades.

Programar el informe de las expectativas de logros de cada curso, grado o año para información de los padres.

Reforzar la libertad de elección-decisión de la escuela, estatal o privada. Deben tener ideario, proyecto y currículo propios. Expresados y públicos. Sobre la base de los instrumentos –estándares–, sus contenidos deben ser nacionales con diseños jurisdiccionales.

Autarquía de gestión para decidir y atender, dentro de la normativa general simplificada, un proyecto educativo institucional y un desarrollo curricular propio, para satisfacer las necesidades de los alumnos que sólo la escuela conoce o puede llegar a conocer.

Las pluriculturas actuales demandan una escuela de las compensaciones.

La didáctica del frente único, la clase magistral, la lección, la nota y el examen son recursos de la escuela tradicional. Las necesidades de compensaciones individuales o grupales demandan criterios escolares compensatorios.

Las escuelas no deben ser agencias de repetición, sino de innovación, sea el que fuere su nivel de fortaleza institucional. Deberían relevarse las escuelas para programar fortalecimientos de acuerdo con sus debilidades.

La innovación es imprescindible para salir de la crisis. Prime-  
ro asumirla, desocultarla y luego innovar, corregir.

Todas las escuelas necesitan márgenes de gestión propia pa-  
ra encarar sus acciones, de acuerdo con las necesidades de  
los grupos de alumnos a su cargo. La autogestión y la con-  
ducción democrática deberían propiciarse y facilitarse.

Deberían simplificarse las normativas y descentralizar las ejecuciones, haciendo crecer la responsabilidad de cada uni-  
dad, sobre la base de la medición de los desempeños, la su-  
pervisión de ayuda perfeccionante y el financiamiento admi-  
nistrativo local, por partidas para cada institución.

La simplificación de la normativa debería encararse en el C.F.C.E, con un estudio previo de la situación y un esque-  
ma general de simplificación de la gestión y sus responsa-  
bilidades.

El gobierno escolar se “desconcentró” por jurisdicciones fe-  
derales (ley 24049). No fueron dictadas con acierto normas  
de municipalización.

La calidad del sistema es responsabilidad del Ministerio Na-  
cional (ley 24.195).

Sin caer en la municipalización, intermedia, pero no adecua-  
da a la realidad argentina, deben programarse “pasos” de  
descentralización escolar.

Puede objetarse que la innovación es cuestión de costos y que las insuficiencias presupuestarias son históricas.

Para formular propuestas se considera que no es “eficiencia” el bajo costo. Es eficiencia la resolución de los problemas, por el cumplimiento de las metas fijadas, para salvar “el tiempo pedagógico”, hoy afectado por la crisis socioeconómica, que no debe mezclarse en la solución de lo educativo.

Salvar “el tiempo pedagógico” es salir de la educación para la conservación y, precisamente, a raíz de la crisis argentina, concretar una educación para la innovación.

Romper el círculo trágico del malogro escolar y del desfase humano del egresado, o del desertor, frente a las demandas de la vida activa.

Romper el círculo de la inclusión con exclusión de la calidad. Lo exige la equidad y la justicia educativas.

Hay coincidencias en los autores. Todas las escuelas, sean las que fueren, en términos de recursos y medios necesitan:

- a) Mejoramiento y mantenimiento de las condiciones edilicias. Espacios para la recreación y el deporte.
- b) Menores dimensiones de alumnado en cada escuela. Necesidad de poder compensar.
- c) Mayor calificación de los docentes. Capacitación en servicio, en la propia escuela.
- d) Tiempo docente fuera del aula reconocido para la atención de alumnos.
- e) Posibilidades de transporte de alumnos y docentes.
- f) Servicios de profesionales de ayuda (médicos, psicólogos, odontólogos).

- g) Carrera para reconocer funciones docentes, no de aula. Coordinadores de cursos en el nivel medio.
- h) Equipamiento tecnológico. Herramientas para alumnos, docentes y padres.
- i) Biblioteca. Préstamos de textos para un año. Para el crecimiento año a año del material de textos.
- j) Práctica deportiva conducida.
- k) Ropería. Zapatillas, abrigos, etcétera.
- l) Posibilidades de orientación familiar.
- m) Recursos para organizar la comunidad educativa de cada escuela.

Cada escuela debe tener atendidas, de acuerdo con el nivel de sus posibilidades, tres necesidades formativas actuales: formación de sus alumnos, formación permanente en servicio de sus docentes y formación de madres y padres, para converger todos en las acciones educativas propuestas por la escuela.

Los 10 años de escolaridad legalmente establecida (Ley 24.195) demandan un plan de recepción y reacercamiento de los niños y jóvenes que han recibido menor ración cultural-educativa escolar. Recursos escolares formales y también no formales y el uso de recursos tecnológicos podrían ser elementos de una campaña nacional de “recuperación de “alumnos” o de “completamiento” o “cumplimiento de la obligatoriedad escolar de ley”.

## II. Directivos

Se debería contar con un plan de capacitación directiva de bases nacionales, aprobado por el C.F.C.E, con la participación de universidades e institutos terciarios, estatales y privados.

Se recomienda el uso de recursos disponibles de tecnología para provocar una capacitación a distancia de los directivos, programando criterios específicos para cada nivel escolar.

Proponer acciones de capacitación permanente a distancia y coordinar lo que cada jurisdicción considere necesario agregar a los esquemas nacionales.

Lo específico de cada jurisdicción se enriquece con el conocimiento de acciones enfocadas con otros criterios locales jurisdiccionales.

Educ.ar es ahora una herramienta para motivar a las direcciones de cada escuela.

Si es equitativo destinar más a los que hasta ahora menos han recibido, los equipos directivos en servicio, como tales, están entre los menos atendidos.

Declarar el curso escolar 2004, año de la capacitación directiva. Concertar apoyos de las universidades, los profesorados y los centros de investigación y academias nacionales.

Lograr espacios en los medios de comunicación del Estado para esta campaña.

En lo general, los medios masivos de comunicación social del Estado deberían ser puestos en la jurisdicción del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Si ello no fuese posible deberían entonces adjudicarse espacios para campañas, como la propuesta.

Se debería contar con un instituto, profesorado o universidad

que, con financiamiento nacional, investigue las necesidades de la conducción escolar argentina, y proponga soluciones para sus necesidades.

Ello fundamentaría, con información confiable, la campaña, o las acciones o programas que se establecieron a través del C.F.C.yE

La inadecuada carrera docente legislada es, también, uno de los factores de empobrecimiento directivo.

Deben acordarse bases nacionales para la revisión de la carrera docente y lograr condiciones de preparación específica para la gestión directiva.

La propuesta es parte de la gran cuestión de la revisión laboral docente.

Las condiciones generales del trabajo docente y la profesionalización de la docencia reclaman justicia salarial y adecuada normativa de derechos y obligaciones, necesarias para el funcionamiento eficaz y pertinente del sistema escolar federal.

### **III. Profesionales docentes**

Es necesario establecer, por medio de un estudio o investigación, las corrientes y tendencias actuales en la formación de los docentes en la Argentina.

Ese estudio (profesorados-universidades) debería determinar la necesidad de docentes diplomados para los distintos niveles y ciclos, y también para las diferentes modalidades del nivel secundario-medio-Polimodal.

Hay bajos promedios de diplomados en algunos de los niveles y ciclos. Hay déficit de diplomados en algunas especialidades y hay carencias mayores en otras.

Es necesario concretar, convenir y pactar el aporte perfeccionante de la Universidad Argentina a la formación docente inicial, en primer término, y a la permanente capacitación profesional en servicio.

Deberían premiarse los mejores promedios de las carreras de profesorado. A pesar de los obstáculos legales de los concursos previstos por los estatutos de los docentes se debería estudiar volver al antiguo criterio de premiar con cargos a los mejores egresados. Quizás la ayudantía paga por plazos fijos sea la posibilidad legal.

Acordar con las universidades la oferta de especializaciones, maestrías, doctorados y acciones distintas de capacitación y perfeccionamiento.

Reconocer salarialmente los grados, posgrados y postítulos libremente cursados.

Los profesorados argentinos deben perder definitivamente su “secundarización”, heredada “históricamente” de la escuela normal argentina y ajustarse a modernos criterios de estudios superiores, activa práctica profesional, con acreditación cultural previa suficiente y dominio de uno o dos idiomas extranjeros. El eje de la práctica intensiva debe capacitar para la comprensión de la realidad y las necesidades de las nuevas alfabetizaciones científico-tecnológicas.

La Nación debería contar con un Instituto o Universidad Pedagógica destinado a la investigación y estudio de las políticas de la formación docente o, en expresión general, de la política educativa.

Si no se creara la institución, deberían convenirse acuerdos con organismos nacionales e internacionales, estudios y carreras.

Se necesita algo así, como lo fueron la Escuela Normal de

Paraná o las dos escuelas normales de Buenos Aires, para el movimiento normalista argentino.

Esa institución debería convenir con instituciones estatales y privadas la especialización institucional de las principales cuestiones de la problemática pedagógica argentina en cada una de las instituciones incorporadas.

Concursar o seleccionar, a través del C.F.C.E, las instituciones y tener centros especializados, que debidamente potenciados y sobre la base de su trayectoria y especialización anteriores, puedan convertirse en centros de consulta y orientación para los formadores de formadores y hacerse cargo de proyectos de capacitación, en su especialización.

¿Por qué no pensar en una Universidad Federal Pedagógica, con sedes en cada región o en cada jurisdicción y articulada con los institutos y facultades formadores de docentes que así lo quisieren?

Podría tener un gobierno o conducción verdaderamente federal y de alguna manera relacionada académicamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación.

Las estructura de la Universidad Tecnológica Nacional, con sus sedes, es una experiencia organizativa académica válida.

Sería una forma de concretar políticas de Estado, que no se agoten, como proyectos y trabajos, con cada gestión administrativa o política.

Acordar con las universidades la oferta de especializaciones, maestrías, doctorados y acciones distintas de capacitación y perfeccionamiento.

Como se proyecta becar los mejores promedios para proseguir estudios de profesorado, potenciar las carreras universitarias que se consideren más aptas para el mejoramiento educativo y ofrecer becas para ellas a los promedios más destacados.

Becar doctorados en Pedagogía y Ciencias de la Educación. En el país y en el extranjero.

Todo lo propuesto es con el objetivo de contar con las bases teóricas necesarias para dar fundamento a las prácticas. Es la relación de la visión con las misiones.

Educ.ar podría tener una biblioteca digital de tesis universitarias sobre educación.

Así se daría lugar al conocimiento de las tesis que no se publican o, de lograrlo, se conocen después de largos procesos de publicación.

Por todos los medios deberían concretarse planes de lecturas pedagógicas y equipar, o seguir equipando, las bibliotecas especializadas de los institutos de formación docente. Estos deberán estar provistos con la tecnología adecuada para preparar a su alumnado en el uso de los Tics, en su didáctica.

Financiar concursos de ensayos, intercambio de viajes de estudio, visitas interjurisdiccionales en las carreras de formación docente.

La educación Argentina no estudia las cuestiones referidas a la problemática de la institución de base del sistema, la escuela. Ello se debe enseñar en el curso de formación inicial.

Concertar (C.F.C.E)) un plan nacional para dicha investigación. Evaluar-desocultar con procesos de autoevaluación, para concretar correcciones escolares.

#### **IV. Formativas**

Asumir la necesidad de atender los resultados de los aprendizajes y revertir la preocupación exclusiva por la certificación.

Sin alterar programas-evaluaciones nacionales, jurisdiccionales e internacionales, se debería estudiar la posibilidad de establecer pruebas-exámenes nacionales, de estado, de fin de cada nivel o ciclo.

Se deberían graduar las responsabilidades, fijando su realización, desde la escuela hasta la Nación:

3er grado o año, a cargo de cada escuela.

6º año o grado, a cargo de cada jurisdicción.

9º año o fin del ciclo básico, a cargo de la Nación.

3er año Polimodal o fin de media, la Nación.

La graduación demandaría preparación nacional de las escuelas y de las jurisdicciones.

El federalismo escolar tiene relación proporcional con la eficiencia técnica de los equipos de conducción jurisdiccionales.

El examen de estado – nacional, al terminar la educación media, se presenta como primera alternativa para comenzar a resolver la desarticulación de la educación media con la educación terciaria, universitaria y no universitaria.

El acuerdo plenario nº 469/03, en su anexo sobre “Programa para la consolidación y transformación de la educación superior argentina” (del CIN) al referirse a 3) la universidad y la escuela media, sostiene: “Las universidades nacionales vienen debatiendo, desde hace décadas, las formas de encarar políticas de ingreso, permanencia y encontrar mecanismos para evitar el aumento de deserción temprana de los estudiantes que acceden al subsistema universitario”.

Para la eficiencia del final de la escuela media se propone, en dicho trabajo:

Formación y capacitación permanente de los docentes de la EGB III, Polimodal, que incluya la “incentivación del pensamiento científico”, la “lectura y comprensión de textos” y “la actualización disciplinar”.

Formación de orientadores para el estudio y trabajo. Pasantías de docentes de Polimodal en cátedras de 1er. Año.

El trabajo (CIN) plantea las desarticulaciones del sistema, pero deberían plantearse las desarticulaciones internas de la escuela.

La desconcentración de la función docente en el nivel medio hace necesario enfocar y fijar criterios de concentración, e ir suprimiendo gradualmente las designaciones por horas cátedra, sustituyéndolas por designaciones por cargo (10-12-15 horas). Establecer tiempos para las tareas educativas sin atención de alumnos. La experiencia de los profesores de tiempo completo (proyecto 13), es positiva.

Tutorías y jefaturas de cursos son recursos que deberían generalizarse para superar desarticulaciones horizontales y verticales. Tutorías para los alumnos y jefaturas de cursos para coordinar, en el secundario, los equipos docentes de cada año o curso.

Los primeros años secundarios y la EGB III demandan jefes o coordinadores del curso, para orientar y concertar la tarea formativa del equipo docente.

Los departamentos de materias afines son experiencia válida. Deben ser revalidados y jerarquizados. Es una coordinación didáctica intermedia. Son ámbitos para resolver trabajos y proyectos interdisciplinarios.

Las direcciones o rectorados deben contar con un consejo

asesor académico, de profesores, no vinculante pero de intervención y pronunciamiento obligatorio en las cuestiones pedagógicas escolares.

Cada colegio secundario debería tener una comisión especial para el estudio-informe sobre resultados del curso-año académico. Con especial referencia a las cuestiones referidas a los exámenes o trabajos de aprobación.

La escuela argentina no tiene criterios de teoría de la escuela.

No maneja con claridad los criterios teóricos que la visión debe dar a la selección y ejecución de las misiones, prácticas escolares.

La propuesta de los exámenes escolares, jurisdiccionales y nacionales, podría dar lugar a la creación de nuevas condiciones de exigencia y eficacia en los aprendizajes y en el trabajo didáctico de las enseñanzas docentes.

Dos servicios a las nuevas generaciones que la escuela argentina debe restablecer con eficacia: el servicio de la exigencia y el de la madurez. La escuela argentina sufre crisis de ausencias. De adultez profesional docente y de exigencias y esfuerzos mantenidos.

La exigencia, para lograr los esfuerzos que el aprendizaje demanda. La madurez –de los docentes– para ofrecer modelos-testigos que las nuevas generaciones necesitan para orientar sus conductas.

La escuela debe ofrecer un equipo profesional a los alumnos, a sus padres y a los mismos docentes con autoridad, por su sabiduría y con poder, por su capacidad de servicio.

En términos formativos:

- a) Debería concretarse un plan federal de extensión de las salas de 5 años, en todo el país.
- b) Fortalecer los procesos iniciales de la lecto-escritura en el primer ciclo de la EGB. En especial con herramientas didácticas para la enseñanza en las zonas más desfavorecidas.
- c) Caracterizar el 2º ciclo de la EGB, desperfilado actualmente, por vigencia de criterios didácticos anteriores. Dar prioridad al avance en la lectura comprensiva, la resolución de problemas matemáticos y las técnicas elementales de estudio.
- d) Perfilar el tercer ciclo de la EGB, o sus grados o años equivalentes en otras estructuras, para conformar un básico secundario, un secundario de primer nivel o un prepolimodal y resolver las cuestiones de la articulación no resueltas en los niveles clásicos o históricos del sistema argentino.
- e) Dar cabida a los estudios técnicos-tecnológicos de la educación secundaria, en sus modalidades industriales y agrarias, para resolver necesidades de formación técnica del país y de sus economías regionales y adecuar la vigencia de la nueva estructura del sistema a una completa equivalencia de las cursadas. Tener en cuenta que “la única posibilidad de igualdad social pasa por el acceso a una educación de calidad para todos” (Daniel Filmus. *Programa integral para la igualdad educativa* ). Multiplicar caminos y articular-equivaler carreras o modalidades nuevas o anteriores de la escuela secundaria. Aumentar modalidades del Polimodal. Diseñar nuevos trayectos técnico-profesionales (TTP).

- f) La educación secundaria-media-Polimodal de calidad para todos deberá formar al ciudadano, preparar para los estudios superiores y formar para el desempeño laboral. Son las funciones ética y ciudadana, propedéutica y preparadora para la vida.
- g) La educación “integral”, del art. 6º de la ley 24.195, le exige a toda escuela argentina lograr que los argentinos sepan vivir, convivir, aprender toda la vida y emprender en la vida activa a través de competencias adquiridas para saber hacer, con ciencia y con conciencia.
- h) Cada nivel y cada ciclo deberán aportar, de acuerdo con las edades y las culturas de los alumnos, a la formación integral exigida por la ley.
- i) Los programas concertados (C.F.C.yE) de bases para los diseños curriculares jurisdiccionales deberán contener propuestas para los no escolarizados en las edades correspondientes; el alejamiento o abandono prematuro de alumnos; el ingreso tardío y la atención de las distintas edades; la educabilidad baja de numerosa población en edad escolar; los efectos de la crisis socioeconómica en el alumnado; la repitencia de los incluidos; las compensaciones por deficiencias de aprendizajes anteriores al cursado; el abandono definitivo y la oferta de capacitación para el trabajo; la motivación del adulto para su regreso a procesos formales educativos (educación de adultos); la realidad de los grupos multiculturales; el respeto de las culturas indígenas del país.
- j) En las jurisdicciones donde se ha mantenido la escuela técnica de nivel medio, proceder a su modernización y agregar nuevos trayectos o nuevas modalidades de educación técnica en las ofertas educativas jurisdiccionales que han aplicado la estructura de la ley 24.195.

- k) Concertar los criterios de formación profesional con el Ministerio de Trabajo Nacional y con el C.F.C.yE., coordinar con los sindicatos, con los empresarios, con las ONGs y con las escuelas privadas y asumir la responsabilidad nacional sobre la formación integral de la ciudadanía, según lo marca el art. 75 de la Constitución Nacional al proponer las leyes de organización de base de la educación nacional.
- l) Extender, por acuerdos del C.F.C.yE., a toda la red escolar nacional los trabajos solidarios, con espacios curriculares dedicados en el horario escolar y condiciones escolares facilitadas para las actividades necesarias dentro y fuera del dictado de clases establecido. Coordinar los trabajos solidarios con las acciones solidarias de la comunidad escolar.
- m) Acordar criterios en el C.F.C.yE. para ampliar los tiempos diarios de clase, sobre la base de los 180 días ya establecidos, anualmente, por ley. Educación de calidad para todos, durante más años y con más horas diarias de “tiempo pedagógico”. Extender las experiencias de turno completo, extendido o doble.

## V. Voluntarios

La escuela, de todos los niveles, debe formar parte de una comunidad fuerte, que con todos sus estamentos colabore en el funcionamiento de la escuela y sea fuente e intérprete, ante la sociedad, de la acción formativa de la escuela.

El pacto de la sociedad con la escuela debe ser restablecido. El C.F.C.yE. debería programar una campaña de opinión pública al respecto.

Las escuelas deben contar con una cooperadora o asociación de padres, y también con una asociación de exalumnos o de antiguos alumnos.

Dichas asociaciones deberían ser bases para organizar voluntariados o servicios de voluntarios escolares.

La colaboración voluntaria de padres, abuelos, amigos y fuerzas vivas tiene posibilidades de múltiples formas de organización.

La propuesta está basada en históricas experiencias de las cooperadoras y actual participación de las familias en los servicios de comedores escolares.

La intervención de voluntarios reclama normas básicas de organización y una clara reserva o resguardo de la conducción escolar, prevista por las necesidades pedagógicas de la formación de los alumnos.

La “vuelta a la escuela”; la “ayuda a la escuela”; “la educación es responsabilidad de todos”; “la escuela está formando a las nuevas generaciones que nos sucederán” deberían ser lemas de campañas nacionales concertadas, en su realización, por el C.F.C.yE., para toda la República.

# **Estrategias para superar las desigualdades y la fragmentación en el sistema educativo**

**María Inés Abrile de Vollmer**

## **Introducción**

La década de los años '90 se ha caracterizado por profundas transformaciones en Argentina, las cuales modificaron el modelo de desarrollo económico y social produciendo un crecimiento del 5,5% del PBI sin que se produjera el efecto derrame en la distribución. Por el contrario, al finalizar el siglo XX el país había incrementado los indicadores de pobreza, exclusión y desigualdad social con un aumento sin precedentes de la desocupación y una lección aprendida: en un contexto de políticas neoliberales no alcanza con elevar la actividad económica para avanzar hacia mayores condiciones de equidad social.

Así, frente a los resultados que se constatan, pareciera que las fuerzas regresivas superan los esfuerzos de las políticas sociales y de las políticas educativas a favor de la equidad. Los avances realizados son insuficientes y condicionan las posibilidades de incidencia en la generación de mejores niveles de igualdad social. La educación no podrá lograr mayores éxitos si se mantiene una estructura económica y social injusta.

Se impone una firme acción colectiva, liderada por el Estado nacional, tendiente a modificar los patrones de desarrollo económico y social de la Argentina; que promueva las bases de igualdad que requiere la educación, además de otorgar un papel central a las políticas educativas como pre-re-

quisito indispensable para el desarrollo y la integración social con equidad; y que refuerce y coordine acciones interministeriales e intersectoriales con gran voluntad política facilitando los recursos que sean necesarios.

Sólo así los esfuerzos pertinentes y redoblados de las políticas sociales, del sistema educativo y de las escuelas encontrarán el marco político y estratégico adecuado para mejorar las condiciones y alcanzar los resultados.

## **Responsabilidad de la política en el desarrollo de un nuevo modelo económico y social**

Recuperar un modelo económico y social mayoritariamente integrador que desestructure los mecanismos desigualadores es el gran desafío que se le presenta a la política y a la sociedad. Esto implica que el modelo productivo y las políticas de redistribución del ingreso, y, en particular, las políticas sociales y las políticas educativas se pongan en el centro de la escena para lograr atemperar las desigualdades sociales (Filimus, 2003).

### **El liderazgo político de las transformaciones**

La profunda crisis por la que atraviesa Argentina, y que todos los actores sociales y políticos padecen en distintos grados, es el resultado de visiones erradas y dogmáticas, así como de un sistema político e institucional que no pudo impedir que se llegara al colapso, a todo lo cual se suman las responsabilidades internacionales que por error u omisión no advirtieron a tiempo la necesidad de producir cambios en la orientación de las políticas implementadas. Es difícil imaginar que los desafíos que enfrenta hoy la Argentina puedan resolverse en breve plazo; lo importante es torcer el rumbo de

la decadencia, recuperar un sentido de progreso y no ceder en el empeño.

La responsabilidad del Presidente es lograr consensos para gobernar; el Congreso tendrá un rol facilitador en esa tarea; la sociedad civil deberá defender sus derechos, respetar sus deberes y cumplir un papel activo de iniciativa y de auditoría social, mientras los partidos políticos tendrán que echar bases para su transformación y la comunidad internacional deberá comprender la gravedad de la crisis y apoyar los cambios. Hay tiempo y se puede emprender esta tarea colectiva que dependerá de los esfuerzos de concertación, transparencia y solidaridad para crear lazos entre la sociedad y el Estado, entre el ciudadano y la política (PNUD, 2002).

Esta enorme y compleja tarea demanda conducción y un liderazgo que le otorgue sentido estratégico, motivación para la convocatoria a los esfuerzos requeridos y fortalezca los procesos de consensos. Son factores condicionantes de buenos resultados:

- La voluntad política y el discurso sustantivo del Presidente y el Gabinete Nacional a favor de la equidad, la integración social y la educación de los más necesitados, como ya se está realizando con temas polémicos y de difícil resolución (Suprema Corte de Justicia, impunidad y corrupción, deuda externa, privatizaciones, etcétera).
- El compromiso nacional con los **Objetivos del Milenio**, vinculados a la superación de la pobreza y a la educación y disposición para realizar todos los actos conducentes para su cumplimiento.
- La actitud comprometida con la educación de parte del Presidente y sus Ministros frente a situaciones o acciones de envergadura que reflejen su priorización por los temas educativos y su preocupación por la resolución de los pro-

blemas y el seguimiento y monitoreo en las metas que se definan para el Estado nacional.

- Una amplia convocatoria a los gobiernos provinciales y municipales para acordar, en los ámbitos institucionales específicos, las metas a lograr en la superación de la pobreza y la generación de condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes de sus respectivas jurisdicciones, además de los plazos y los recursos técnicos y financieros que resulten pertinentes.
- La capacidad de movilización de distintos sectores y actores sociales que están comprometidos por una educación con equidad e integración social.
- El impulso y el control del funcionamiento de procesos de coordinación y articulación interministerial e intersectoriales de metas transversales vinculados a la superación de la pobreza y la integración social.
- Una solicitud de apoyo a los medios de comunicación y a la opinión pública en favor de los objetivos prioritarios de educación con equidad y justicia, en especial para los sectores más vulnerables, y la difusión de los esfuerzos familiares, comunitarios e institucionales en el sentido de lograr mejorar la calidad de vida de las familias y los resultados de aprendizaje de sus hijos.
- Una convocatoria a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, apoyo y control social de los proyectos y acciones que se implementen para desarrollar capacidades personales, familiares y comunitarias.

A continuación se describen brevemente los principales problemas y desafíos que implica la modificación de los patrones de desarrollo económico y social y su vinculación con la educación.

## Política económica

Se constata la escasa capacidad del desempeño económico para resolver los problemas sociales frente a los enormes desafíos. En la década de los años '90 se produjo un crecimiento ficticio, porque creció el consumo pero no la distribución de la riqueza, se produjo alta concentración de la riqueza, regresividad en la distribución y crecimiento de los indicadores de pobreza y desocupación. La economía no se reduce a los aspectos macroeconómicos, son condición necesaria pero no suficiente: debe incluir la generación de condiciones de desarrollo de capacidades empresariales, la innovación y la confianza en los mercados.

En la actualidad existen mejores perspectivas para la Argentina: buen desempeño inflacionario con estabilidad de precios, superávit primario, generación de divisas con superávit comercial por las exportaciones, avances en la negociación de la deuda externa. El sistema macroeconómico hoy da un tiempo que hace dos años no se tenía. El desafío es aprovechar este tiempo para provocar las transformaciones: elaborar un programa de mediano plazo que incluya políticas sociales activas, complementarias y de buena calidad hasta que se resuelva el tema del empleo, teniendo en cuenta que, sin cambios en la política fiscal y en la coparticipación de ingresos, no habrá políticas universales sustentadas en el tiempo, superadas las etapas de la emergencia.

J. Williamson ha manifestado recientemente que con un punto del PBI los países lograrán mejores resultados en la redistribución de la riqueza que con 5 ó 6 años de crecimiento económico. Desde esta perspectiva, el desafío para la política y la economía es cómo generar un modelo de organización de la producción que permita un crecimiento sustentable y distribución de los ingresos. Es necesario realizar esfuerzos para el mediano y largo plazo, con mayores innovaciones del

sector privado y la coordinación y presencia del Estado. Es una ventana de oportunidades para la Argentina si desarrolla un modelo de crecimiento que implique un mayor nivel de equidad en la distribución de la riqueza y del conjunto de los bienes sociales para estar en condiciones de implementar con éxito políticas integrales o sistémicas de equidad. Para ello es fundamental que la agenda social y la agenda educativa integren las definiciones de la agenda económica

### **Política social**

La legitimación de las políticas sociales ganada en democracia constituye una fortaleza y permite generar una relación virtuosa entre democracia y políticas sociales activas y eficaces que no pongan en riesgo la sustentabilidad entre lo económico y lo social, mejor aún, que establezcan espacios colectivos de negociación de las políticas para que no sea el Ministerio de Hacienda y Economía solamente el que define sus condiciones, sin evaluar los costos sociales de una decisión económica. El propósito es incrementar el financiamiento del gasto social y provocar el debate tributario.

Entre los desafíos del cambio en las políticas sociales está la necesidad de superar la no correspondencia entre las políticas y la dinámica del cambio social, las cuales tienen una velocidad mayor que las respuestas que se dan con el financiamiento, institucionalidad y gestión de los programas; la coexistencia de la pobreza tradicional con una nueva pobreza asociada al trabajo, a los mercados y a la redistribución negativa; haber alcanzado mayores años de escolaridad pero una calidad educativa que se redistribuye desigualmente; universalización de las expectativas y nuevas aspiraciones de los ciudadanos que exigen más y mejor prestaciones públicas como consecuencia de la masificación de las comunicaciones; pérdida de normas de convivencia

en la familia y en la comunidad como consecuencia del aumento de la violencia en las calles y en las familias y de nuevos fenómenos de urbanización no planificados.

Las políticas sociales asumen un nuevo paradigma del desarrollo, entendido como la expresión de las capacidades, libertades y autonomía de las personas. Esto trae cambios en la conceptualización de la pobreza: no se trata sólo de necesidades básicas insatisfechas sino de la ausencia de activos culturales, hecho que provoca una disminución de la capacidad para construir su propia subjetividad, el control de las personas sobre su propia vida, y la disposición para encarar un proyecto individual o colectivo. De allí la importancia del manejo social del riesgo preventivo para apoyar a la familia, de modo que se maneje mejor y que el Estado constituya un umbral de protección mínima que habilite su acceso a los servicios y bienes públicos.

### **La política educativa**

¿Cuál es el grado de autonomía relativa que tiene el sistema educativo en relación con los procesos socioeconómicos generales? ¿Es posible que la educación desempeñe una función integradora en el marco de un modelo social cada vez más marginador? (Filmus, 2002). Estos interrogantes interpelan a la educación y a su relación con una nueva estrategia de desarrollo.

La política educativa aún no se percibe en forma suficiente como estrategia de desarrollo social y económico. Sólo en la medida en que se instale como prioridad en la agenda del país y se la perciba en el conjunto social y político como prerequisito indispensable para el desarrollo y la integración social con equidad, ocupará centralidad y obtendrá la inversión necesaria (Comisión Resolución 572/02). Debe formar parte de una estrategia de desarrollo nacional.

Su centralidad radica además en que es una condición básica para la formación de sujetos autónomos, productivos y participativos, y también para el logro de una sociedad más equitativa, porque sin las competencias que habilitan a los sujetos para una inserción laboral exitosa quedarían excluidos, además de sufrir un debilitamiento en el ejercicio de la ciudadanía y en el ejercicio pleno de sus derechos.

La política educativa enfrenta hoy escenarios más complejos de empobrecimiento y exclusión, crisis de integración social y debilitamiento de los lazos de la cohesión social, desestructuración de mecanismos de contención social y soledad en la construcción de su futuro. Existen desajustes institucionales en la distribución de las responsabilidades entre las distintas instituciones capaces de participar en el proceso (escuela y familia y organismos públicos). El sistema educativo no logra dar una respuesta adecuada a las exigencias que impone el nuevo escenario por su imposibilidad de garantizar calidad y equidad. Es necesario un abordaje más integral al problema del fracaso escolar que trascienda las funciones propias del área y se articule con otras políticas sectoriales para encontrar soluciones. La política educativa tiene sus límites y el problema se instala en el campo de la política social en su conjunto (Tedesco, 2002).

## **La coordinación de las políticas sociales para alcanzar mayores grados de educabilidad**

### **El diseño de las políticas sociales**

Para corregir los mecanismos desigualdadores de nuestra estructura social injusta se requieren medidas de crecimiento económico y de distribución; además, se necesitan políticas de superación de la pobreza y de integración social que avan-

cen en diseños y modalidades que operen sobre el origen de las desigualdades y las respuestas automáticas frente a la indefensión y el riesgo.

El principal desafío en el diseño de las políticas sociales en la actualidad es construir un piso mínimo de garantía, un ingreso ciudadano a través de la unificación de prestaciones que atiendan los derechos de las personas. La nueva dimensión de los derechos se ha convertido en la nueva demanda social por mayor calidad, equidad y accesibilidad de los servicios públicos para que haya verdadero ejercicio de los derechos a la educación, la salud, la justicia. No basta con enunciarlos, hay que ejercerlos. Se está construyendo un acuerdo entre el Gobierno y el Congreso Nacional sobre la universalidad del ingreso, en el marco de la seguridad social, que relega el contingente de programas sociales de la década pasada, lo cual genera un gran desafío a la gestión de las políticas sociales para el reemplazo de estos programas.

Son importantes los avances realizados por las políticas sociales diseñadas en la década de los años '90:

- Salto cualitativo y cuantitativo en el gasto social y en las áreas de mayor redistribución (educación, salud, alimentación).
- Innovaciones en institucionalidad social y programática, aunque todavía no logran permear la institucionalidad tradicional.
- Experiencias de coordinación en el sector público para racionalizar y articular la proliferación de programas y lograr una integralidad mayor que sustituya una reforma integral.
- Construcción de la gerencia social: profesionalización, tecnificación, sistemas de información, monitoreo y evaluación, registro de beneficiarios, capacitación, registro de organizaciones sociales. Se elevan las capacidades técni-

cas aunque aún no se traducen en la capacidades de la sociedad civil para incidir en la gestión social.

- Descentralización de programas y acciones a unidades administrativas menores y a organizaciones, en el entendimiento de que es necesario redefinir qué y cuánto descentralizar para no generar nuevas desigualdades.
- Participación de la sociedad civil en el diseño, control y fiscalización de las políticas sociales.

### **La gestión de las políticas sociales**

La gestión social es un campo de conocimientos y prácticas para disminuir desigualdades e incrementar ciudadanía y de producción de herramientas, instrumentos y técnicas que permitan conocer las distintas modalidades y características de la desigualdad social y proponer alternativas y estrategias para enfrentarlas por medio de políticas, programas y proyectos (Lobato, 2003).

Los problemas de la gestión social que hay que modificar para adecuarse a los nuevos diseños de las políticas sociales tienen que ver con la dificultad de coordinación de sectores y jurisdicciones, superposición de organismos y funciones, dificultades para hacer más transparentes los procesos de asignación de recursos, superar la focalización como única modalidad de intervención porque restringe la posibilidad de actuar sobre la situación social de un modo más amplio, incorporando e integrando los esfuerzos de otras áreas públicas, dificultad de construir coaliciones políticas capaces de incorporar con fuerza las necesidades de los pobres en los ámbitos de gestión pública.

El principal desafío de la gestión social es la unificación de prestaciones que respeten los derechos de las personas: el ingreso ciudadano como un piso mínimo de garantía, de igualdad y equidad. En relación a la dimensión institucional,

aborda la relación entre políticas económicas y políticas sociales, entre Estado y Sociedad Civil, fortalecer la capacidad del Estado para gestionar las estrategias y acciones y dar sustentabilidad a las nuevas políticas. En este contexto, no sólo es necesario tener visiones comunes sino la capacidad de generar respuestas comunes. A mayor pobreza y complejidad de abordaje social y educativo, mayor necesidad de recursos, de políticas integrales y de gestiones interministeriales e intersectoriales.

### **El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales**

Fue creado en el ámbito de la Presidencia por el Decreto 357 de febrero del 2002 y tiene por objeto constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos. Está integrado por los ministros de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Educación, Ciencia y Tecnología, de Salud y de Economía. Cuenta con un Secretario Ejecutivo con rango de Secretario y la Secretaría General de la Presidencia aporta el apoyo administrativo y los recursos humanos necesarios para su funcionamiento. Su objetivos son:

#### **Planificación y asignación de recursos:**

- Establecer la planificación estratégica de políticas y programas sociales del Gobierno nacional, las estrategias de intervención y los compromisos por resultados.
- Establecer las políticas prioritarias para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales.

- Definir grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser atendidos por los programas sociales.
- Consolidar las propuestas de presupuesto anual a la finalidad social e intervenir en la propuesta presentada por cada organismo del sector a los efectos de su compatibilización con las prioridades que se establezcan, definir criterios técnicos para la asignación a provincias y municipios y controlar el cumplimiento de las metas fijadas.

Gestión integral:

- Coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional.
- Diseñar mecanismos de articulación entre los Programas sociales que ejecuten distintas jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales.
- Coordinar y planificar acciones de capacitación y desarrollo y de difusión de las políticas sociales.

Control social, monitoreo y evaluación:

- Administrar y actualizar el Sistema Integrado Nacional de información social, monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales.
- Establecer mecanismos para asegurar el control social del uso de los fondos públicos sociales y la responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas a la sociedad.

Participación:

- Proponer políticas para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales.

### **Integralidad de las políticas sociales:**

**¿Cómo se puede garantizar el mínimo de bienestar o equidad para poder educar?**

La oferta programática de las políticas sociales a nivel nacional está compuesta por múltiples programas que dan lugar a una política social fragmentada, desarticulada y sobreespecializada que no concibe a la pobreza como una problemática compleja que se manifiesta en múltiples condicionantes: desnutrición, dificultades de acceso al cuidado de la salud y la educación, hábitat deficitario. El resultado de esta individualización de los condicionantes de la pobreza es una política social burocratizada, con bajo impacto y sin coordinación vertical entre las acciones que se ejecutan desde el Estado central.

Frente a este diagnóstico es necesario avanzar hacia una concepción integral de las políticas sociales que, manteniendo las acciones destinadas a paliar las consecuencias de la pobreza, tienda a reconstruir los espacios básicos de socialización que se encuentran atravesando una profunda crisis: la familia, la escuela y el mercado de trabajo. Por otra parte, atender la integralidad de las políticas sociales significa, también, trabajar sobre la unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas y consistentes por tipo de prestación o beneficiario.

Del mismo modo, la atención a la masividad de algunos programas surgidos en el marco de la emergencia crítica en los últimos años implica un eslabonamiento más eficiente, en especial entre las prestaciones destinadas a la atención alimentaria, el cuidado de la salud, la retención escolar y el subsidio al ingreso. Re conducir la acción y las iniciativas del Estado nacional en políticas sociales, complementada por las acciones de las provincias, los municipios y organizaciones sociales, supone reconvertir los objetivos que surcan las ac-

ciones de todas las iniciativas programáticas con vistas a una mayor coincidencia y a una perspectiva integral.

## **Políticas sociales a favor de la equidad y la igualdad**

Para efectuar un abordaje más integral al problema del fracaso escolar teniendo en cuenta que el sistema educativo no está dando una respuesta adecuada a las exigencias que le impone el nuevo escenario de pobreza, exclusión y desintegración social, es necesario superar los desajustes institucionales que existen en la distribución de las responsabilidades entre las distintas instituciones capaces de participar en el proceso –escuela y familia y organismos públicos– y articular con el campo de las políticas sociales en su conjunto para encontrar soluciones. En tal sentido resulta conveniente analizar la oferta nacional de los principales planes y programas sociales vigentes y observar las posibles acciones de articulación y coordinación que resultan necesarias para superar los desajustes institucionales y definir la distribución de responsabilidades y las metas a comprometer.

## **El Plan Integral de Promoción de la Familia y la Comunidad**

Diseñado recientemente por el Ministerio de Desarrollo Social, atraviesa en forma transversal los otros dos pilares de la política social: el **Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social**, que brinda apoyo al ingreso de las familias en situación de pobreza, asegurando un ingreso mínimo a familias pobres e indigentes y promoviendo la inclusión social mediante la participación en proyectos productivos locales y

las acciones dirigidas a desarrollar capacidades para el trabajo; y el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**, que ofrece a las familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional una estrategia integral que comprende acciones de prevención, cuidado de la salud y educación alimentaria, y acciones compensatorias de distribución y producción de alimentos.

El Plan Integral de Promoción de la Familia y la Comunidad nace a partir del reconocimiento de que la significativa incidencia de la pobreza en la Argentina se presenta con altísimos niveles en niños, jóvenes y adultos mayores, pero afecta a la familia en su totalidad; de allí el papel protagónico que adquiere en la definición de abordaje de las políticas sociales.

Apostar a la familia, a un desarrollo armónico e integral de sus miembros, proveer de posibilidades para potenciar su cohesión y su bienestar es un compromiso que asume el Gobierno nacional, así como la provisión de alimentación digna y cotidiana, la prevención de situaciones de riesgo social, la equiparación de condiciones para un crecimiento psicofísico continuo, el mejoramiento del acceso a los bienes y servicios sociales como salud y educación y la compensación de las desigualdades.

Las estrategias de intervención conciben a la familia como el ámbito primario para la integración social y el desarrollo adecuado de las personas de acuerdo a la etapa de vida que se encuentran transitando, y se efectivizan en acciones integrales que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida y el pleno ejercicio de los derechos de todos los miembros del grupo familiar atendiendo a las necesidades propias de cada grupo etáreo.

El Plan Integral de Promoción de la Familia y la Comunidad coordinará y promoverá los trabajos que se ejecutan a través de distintas jurisdicciones y organismos nacionales

cuyas acciones están encaminadas a proteger y acrecentar el capital social y humano, y apoyar a aquellas familias y comunidades que presentan mayor riesgo de desintegración, violencia, o que se encuentran en situaciones adversas y no tienen la capacidad para enfrentarlas. Se basa en dos ejes fundamentales: el eje de la familia como lugar donde se construyen la subjetividad y los vínculos de pertenencia y de contingencia afectiva, y como espacio que estimula el desarrollo intelectual y laboral; y el eje comunitario como el ámbito de identidad, de afianzamiento de los derechos ciudadanos y de expresión de los valores de amistad y solidaridad.

El Ministerio de Desarrollo Social ha propuesto llevar a cabo las intervenciones del siguiente modo:

- Un enfoque incrementalista que permita una implementación ordenada del plan por etapas y dando cumplimiento a programas y acciones del Estado y la sociedad civil.
- Un enfoque federal a través de una gestión asociada, descentralizada y participativa, en coordinación con las provincias y los municipios.
- Una metodología articulada que permita la coordinación entre los responsables de programas y proyectos en ejecución en el ámbito estatal en sus instancias nacional, provincial y local vinculados al tema abordado.
- Una metodología participativa que favorezca la inclusión de los diferentes actores de la sociedad civil valorizando sus esfuerzos y el conocimiento social adquirido e impulsándolos a través de un objetivo concertado.

### **El Programa Familias por la Inclusión Social**

Denominado también Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), es un programa del Ministerio de De-

sarrollo Social de la Nación que cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo es promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de los niños para la inclusión social de la familia en situación de pobreza. Procura el acceso de los integrantes de las familias beneficiarias a los servicios de salud y educación y la participación especial de las mujeres en actividades de desarrollo de sus capacidades personales y comunitarias, ampliando oportunidades y capacidades a mujeres, niños, adolescentes y jóvenes.

El Programa tiene alcance nacional y realiza su intervención en los grandes conglomerados urbanos, en función de la cantidad de población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza y a través de un censo (SISFAM) que identifica a las potenciales familias y otorga transparencia a la selección. Tiene dos componentes:

- Ingreso para las familias: consiste en un subsidio monetario para las familias beneficiarias y está sujeto a contraprestaciones familiares en salud (control bimestral) y en educación (asistir y permanecer en el nivel preescolar y en la escuela según la edad).
- Gestión asociada: acompaña a las familias beneficiarias en el cumplimiento de las contraprestaciones de salud y educación, promueve el afianzamiento de la organización social, el crecimiento de las capacidades personales, familiares y comunitarias, el ejercicio del control social y una mejor utilización de los recursos con que cuenta la comunidad. Incluye cursos y talleres orientados a inserción productiva, roles comunitarios, ciudadanía y mujer, gestión asociada y gestión social.

### **El Plan Materno Infantil**

Es gestionado por el Ministerio de Salud y tiene por objetivo la atención de las embarazadas, madres, niños y adolescentes, de manera de alcanzar las metas propuestas en el Compromiso Nacional a favor de la Madre y el Niño. Tiene varios subprogramas en ejecución: procreación responsable, lactancia materna, control de enfermedades en menores de cinco años (diarréas e infecciones respiratorias), nutrición, salud del adolescente y desarrollo psicosocial. El subprograma Nutrición se propone vigilar el crecimiento y desarrollo de niños menores de 6 años, valorar el estado nutricional de embarazadas y prevenir el bajo peso al nacer, detectar precozmente los trastornos de nutrición e instrumentar acciones de rehabilitación temprana, implementar un sistema de vigilancia permanente del estado nutricional de la población bajo cobertura, difundir contenidos educativos referidos al control nutricional de embarazadas y niños y pautas de educación alimentaria, reforzando la promoción de la lactancia materna. Las provincias son los efectores directos de las acciones del Plan y están apoyadas con capacitación y asistencia técnica por el nivel nacional.

Últimamente se ha fusionado con el PROMIN, que fue financiado con recursos internacionales, y procura disminuir las tasas de morbi-mortalidad infantil y materna, promover el desarrollo psicosocial de niños entre 2 y 5 años, mejorar la eficiencia y eficacia de los programas de comedores escolares y mejorar la infraestructura en el primer nivel de atención, comedores escolares y jardines de niños de 2 a 14 años de hogares pobres.

### **Programa Social Nutricional (PROSONU)**

Fue transferido a las provincias como fondos coparticipados con afectación específica por la Ley 24.092/92 en el marco de

las políticas de Reforma del Estado y Descentralización. El Componente Nutrición tiene como objetivos: reforzar la alimentación que el niño recibe en su hogar, mejorando su nivel nutricional, aportar alimentos que compensen las deficiencias de la zona, favorecer el crecimiento y desarrollo de niños de 2 a 14 años de hogares pobres, crear nuevos hábitos alimentarios, incorporando a la dieta alimentos nutritivos alternativos y promover la educación alimentaria.

El Componente de Promoción Social promueve la participación de la población, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias a fin de organizar y mantener comedores escolares, generar acciones complementarias para los comedores, tales como el cultivo de huertas y la instalación de granjas escolares, comunitarias y familiares y contribuir al mejoramiento del rendimiento escolar y a la disminución de los índices de deserción escolar y ausentismo.

### **Programa Social Comunitario (POSOCO)**

Transferida a las provincias como fondos coparticipados con afectación específica por la Ley 24.049/92, tiene como objetivo atender las necesidades alimentarias, sanitarias, asistenciales y habitacionales de los sectores sociales más carenciados del país con fomento de la promoción, la solidaridad y la participación comunitaria. Estas necesidades serán atendidas mediante planes y programas destinados a cubrirlas –que definen las provincias y aprueba la Nación– y su formulación deberá promover e incentivar el desarrollo de los valores de solidaridad y cooperación, el sentido del trabajo, la reinserción productiva de las familias y la participación activa de las organizaciones intermedias.

Por tratarse de fondos coparticipados con afectación específica, los recursos de estos dos programas constituyen la base del financiamiento de las políticas sociales en las provincias.

## **Políticas educativas a favor de la equidad y de mayores grados de educabilidad**

En el punto anterior se analizaron los principales planes y programas diseñados y gestionados como políticas sociales en su conjunto, en el marco de una concepción que entiende la cuestión educativa como un elemento constitutivo de la cuestión social sobre las que recae parte de las responsabilidades en la generación de condiciones de educabilidad. Corresponde ahora analizar los principales desafíos que enfrenta el sistema educativo.

### **La responsabilidad del Estado nacional**

El punto de partida de la acción gubernamental debe ser la corrección de las desigualdades al interior del Sistema Educativo, que se acentuaron con la transferencia de los servicios educativos a las provincias con criterio fiscalista, dado que genera desigualdad en las inversiones y asignación de los recursos, en la conformación de los equipos técnicos, dada la discontinuidad de los recursos por los ajustes fiscales y achicamiento del Estado, y por las consecuentes diferencias en la implementación de la Ley Federal de Educación. Se profundiza la segmentación social en el marco de fuertes exclusiones de grupos sociales que provocaron desigualdades educativas: distintos niveles de inversión por alumno, diferencias en los rendimientos educativos y en las tasas de eficiencia (promoción, repetencia, abandono, so-breedad). Se atiende a la demanda más que a las necesidades de determinados grupos sociales: más demanda para educación superior que para educación básica y puja distritiva por los bienes educativos.

Desde el sistema educativo se han intentado respuestas para modificar este modelo de estructuración. Las reformas

educativas realizadas durante los años '90 estuvieron regidas por los imperativos de calidad y equidad y no dejaron de considerar la complejidad del contexto del que provienen sus alumnos, orientando muchas de sus acciones a reducir la creciente brecha que los separa de la escuela. Los programas compensatorios, en especial el Plan Social Educativo, constituyeron la principal política de equidad en el campo educativo y pusieron énfasis en aspectos endógenos al sistema educativo, principalmente en aquellos de índole material, infraestructura, equipamiento y material didáctico de los establecimientos orientados a ampliar la oferta y recomponer las condiciones de trabajo del aula. Fueron acompañados por otras reformas como el estímulo de proyectos de nivel local, cambios curriculares, nuevas propuestas pedagógicas y actividades de formación y capacitación docente.

¿Cuál fue el impacto de estas reformas en la situación educativa? A pesar de la ausencia de evaluaciones sistemáticas, se constata la cobertura casi universal en primario y un significativo aumento de la escolarización en los niveles inicial y medio; pero también el convencimiento de que se está llegando a un techo en la capacidad de expansión de los sistemas educativos si no se hace una profunda revisión de las políticas vigentes (López, 2002). Como resultados negativos se señalan las deudas con los resultados, las diferencias y la segmentación que se expresan en las tasas de repetición, abandono y deserción escolar, y bajos resultados en las pruebas nacionales.

La ampliación de la oferta educativa o la implementación de ciertas reformas en la gestión pueden tener un gran impacto en un proceso de expansión de la cobertura. Pero en una mayor cobertura de la demanda se deben realizar mayores esfuerzos e inversiones para continuar hacia la plena escolarización y captar a los adolescentes que hoy quedan fuera del sistema porque ello implica neutralizar los obstáculos

estructurales y los efectos de la exclusión, de la marginalidad y de la desintegración social. Es la tarea más dura y no se puede responsabilizar solamente a la educación.

Una política económica de crecimiento y distribución junto a políticas sociales activas trabajando articuladamente con los problemas de las familias, los cuales, dada la difícil situación que atraviesan, no están en condiciones de cumplir con la responsabilidad que les corresponde frente a la educación de sus hijos, podrán generar condiciones de educabilidad, entendidas como el mínimo de equidad e integración social necesarios para poder educar a más del 60% de la población escolar de los sectores pobres que hoy padecen los efectos de la crisis, pero en especial de los adolescentes que no estudian ni trabajan.

Al sistema educativo le corresponde superar las dificultades para dar respuestas adecuadas mediante el desarrollo de políticas educativas que hagan un abordaje más integral del problema del fracaso escolar de las poblaciones más pobres, articulando la educación con las estrategias de desarrollo económico y de superación de la pobreza. El diálogo entre las autoridades nacionales de los sectores sociales y de la educación, incluyendo a los responsables de la conducción económica y financiera del país, es una poderosa combinación para romper el círculo vicioso de la pobreza. Si bien la educación no es el único factor que las determina, sino que es parte de un conjunto de ellos, no hay duda que es una palanca para superarla, en especial cuando se formulan y se ejecutan políticas educacionales vinculadas a las sociales y económicas.

Por otra parte, es necesario poner en la agenda educativa la necesidad de fortalecer un Estado inteligente, altamente capacitado, con más recursos financieros, políticas claras de calidad y equidad, que superen en importancia al Plan Social Educativo, porque así lo demanda la crisis actual, y que regule y controle el funcionamiento del sistema educativo, no

necesariamente que ejecute, sino que promueva más experiencias de descentralización, abriendo el abanico de distintas modalidades de gestión, con apertura a la sociedad.

### **La responsabilidad de las escuelas**

La búsqueda de respuestas eficaces a los problemas de aprendizaje se encamina a desarrollar escuelas inclusivas e integradoras en las que todos los alumnos aprendan de acuerdo a sus condiciones personales, pero con oportunidades de trabajo en grupo, que integra a diferentes tipos de alumnos, al mismo tiempo que proporciona una educación más personalizada y flexible a las diferentes necesidades. En estas escuelas es posible atender a alumnos con dificultades de aprendizaje y pueden convertirse en centros de apoyo para la comunidad.

La equidad será lograda en las escuelas si se consigue tener éxito en ofrecer a todos un nivel básico común de escolaridad, con calidad, a partir de las desigualdades económicas y sociales, lo cual implica la necesidad de estimular modelos diferenciados y flexibles de organización escolar que desarrollen formas propias de interactuar en su medio social, así como una capacidad de gestión pedagógica para cumplir con la tarea de enseñar a todos.

Las escuelas no pueden atender la diferenciación social a partir de instancias centralizadas de normatividad y planificación. Requieren fuertes mecanismos de compensación financiera y técnica a fin de que no se produzcan efectos regresivos, que les destinen recursos adicionales de orden material, humano y de asistencia técnica, responsabilidad y poder de decisión y las condiciones para que puedan asumirlos, además de los mecanismos de evaluación de los resultados, en el marco de un modelo institucional diseñado para escuelas con mayor autonomía pedagógica, financiera y organiza-

tiva. Hay consenso en que debe haber una oferta socialmente justa sin las cuales las escuelas no pueden funcionar, que debería asegurárseles a todas.

La simple observación de la rutina escolar revela que casi toda la vida de la institución está organizada desde fuera de ella; es restringido o inexistente el espacio para las decisiones de la escuela sobre sus objetivos, formas de organización y gestión, sobre el modelo pedagógico y sobre su equipo de trabajo (salario, admisión, permisos). Las estrategias que las escuelas adoptan, la combinación peculiar que cada una efectúe de sus recursos financieros, el material humano, el espacio y el tiempo disponibles para enseñar constituyen de hecho su identidad.

Por otra parte, es necesario considerar la dimensión local de las escuelas como ámbito privilegiado de intervención para contrarrestar los efectos nocivos de los paquetes, los ordenamientos externos, la visión homogénea de realidades locales y escolares muy dispares que generan aumento de las desigualdades sociales. Es necesario acompañar estos procesos con formas compatibles de financiamiento que conduzcan no sólo a la racionalización en el uso de los recursos, sino a un aumento significativo del volumen de recursos destinados a las actividades de enseñanza. Es posible descentralizar más recursos para que los administren las escuelas: docentes especiales, recursos didácticos, equipamiento, realizados gradualmente, con sistemas de autoevaluación y control y con incentivos.

Todas las experiencias de autonomía han revelado que no sólo se trata de un problema técnico, sino que abarca componentes políticos muy fuertes: es un programa de gobierno que requiere de la disposición de aquellos que tienen el poder político de la toma de decisiones o de la formación de la opinión pública dentro y fuera del aparato estatal.

No se realiza en este trabajo el análisis de las políticas

y acciones compensatorias en el país orientadas a prevenir la repetencia y el abandono dado que existen aportes recientes de destacados especialistas en el tema que describen el estado del arte sobre esta problemática (Feijoó y López, entre otros).

## **Propuesta de estrategias concretas**

### **Primera estrategia:**

Recomendar a la conducción política nacional el análisis y puesta en marcha de un gesto político trascendente, acorde con la gravedad de la emergencia social y económica que vive el país, y que produzca un fuerte impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en especial de los niños, adolescentes y jóvenes en situación de pobreza. El contenido de esta acción política debería ser la distribución del 1% del PBI con medidas para el corto y mediano plazo que se inscriban en el marco de los compromisos internacionales de Educación para Todos y los Objetivos del Milenio.

### **Segunda estrategia :**

Realizar esfuerzos progresivos de gestión para optimizar la capacidad de articulación y coordinación de las políticas públicas vinculadas a la superación de la pobreza, el desarrollo de un modelo productivo basado en la distribución de los ingresos, que permitan construir visiones comunes y respuestas comunes y un abordaje más integral del problema del fracaso escolar de las poblaciones más pobres. El ámbito institucionalizado para el diálogo entre las autoridades nacionales de los sectores sociales y de la educación, incluyendo los

responsables de la conducción económica y financiera del país, es el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el cual deberá asumir un firme compromiso público para expresar en acciones y resultados la voluntad política de alcanzar metas vinculadas a:

- Incremento significativo de la inversión social destinada al mejoramiento de la equidad y calidad educativa y la superación de la pobreza, la exclusión y la desintegración social.
- Construcción de agendas conjuntas priorizadas.
- Elaboración de planes estratégicos integrados con metas a cumplir.
- Diseño de estrategias de intervención integradas y eficaces.
- Descentralización de recursos a las provincias y a las escuelas con criterio de reparación de desigualdades.

#### **Tercera estrategia :**

Organización de un Seminario Taller para la construcción de una Agenda de Acción Conjunta a partir del análisis de los Planes de Acción Sectoriales promovido por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Para ello se podrá solicitar el apoyo técnico de las agencias locales del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

#### **Cuarta estrategia:**

Generar las condiciones políticas, financieras, técnicas y administrativas para el acuerdo de un Nuevo Pacto Educativo Nacional que permita dar cumplimiento a los componentes educativos de la Agenda de Acción Conjunta y promueva la

movilización social de todos los sectores y actores comprometidos con una educación de calidad para todos. Este gran acuerdo político y sectorial, que debería realizarse en el 2004 con las jurisdicciones, los gremios, el sector académico, la sociedad civil, el sector empresarial y los medios de comunicación, puede ser un escenario propicio para la puesta en marcha de una medida de excepción como es la declaración de la emergencia educativa de los más pobres, implementando acciones especiales de todo índole, más importantes que el Plan Social Educativo por la crítica situación provocada por la pobreza y la desocupación, que implique liberar a las escuelas de normas rígidas y estimular la innovación en el diseño e implementación de distintos modelos de intervención educativa. Esta opción política puede ser una nueva oportunidad para reforzar el liderazgo del Ministerio Nacional en la corrección de las desigualdades estructurales, de financiamiento y apoyo a las jurisdicciones y entre las escuelas para que todas alcancen los mínimos educativos de calidad y equidad.

## Bibliografía

- Comisión de Educación, Resolución 572/02, (2002), *La centralidad de la Educación como política de Estado*, Buenos Aires (mimeo).
- Feijoó, María del Carmen, (2001), *Nuevo país, nueva pobreza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Feijoó, María del Carmen, (2002), *Argentina. Equidad social y educación en los 90*, Buenos Aires, IIPE - UNESCO.
- Lobato, Lerena, (2003), *Las experiencias en gestión social y los desafíos pendientes*, (mimeo).
- López, Néstor, (2002), *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos*, Buenos Aires, Organización de Estados Americanos.
- López, Néstor y Tedesco, Juan Carlos, (2002), *Las condiciones de educación de los niños y adolescentes en América Latina*, Buenos Aires, (mimeo), IIPE - UNESCO.
- Navarro, Luis, *Chile. Equidad social y educación en los 90*, Buenos Aires, IIPE - UNESCO.
- PNUD, (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los objetivos del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Madrid. Mundi Prensa.
- PNUD (2003), *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002*, Buenos Aires.
- Repetto Fabián, (2001), *Gestión Pública y desarrollo Social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo.
- Tedesco, Juan Carlos y Morduchowicz, Alejandro, (1999), *Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana*, Buenos Aires, IIPE - UNESCO.

# Tucumán: del “Edén de América” al infierno de la desnutrición

**María Clotilde Yapur**

## Introducción

El sistema educativo argentino inicia el milenio sumido en una grave crisis cuyos rasgos más sobresalientes son la fragmentación y la desigualdad. La otrora república educada, con altos niveles de incorporación de niños y jóvenes en las escuelas, con elevados porcentajes de alfabetizados así como con una importante proporción de jóvenes en educación universitaria, fue perdiendo relevancia. La caída se manifiesta en una pluralidad de sistemas educativos, en algunos casos, suerte de conglomerados de instituciones con una dirección de escasa o nula visibilidad. Los indicadores de rendimiento obtenidos en operativos nacionales de evaluación muestran una inadmisible discrepancia de logros entre niños y jóvenes de edades y escolaridad semejantes. A ello se agrega una creciente pérdida de legitimidad de la educación en la sociedad.

Algunos **pedagogos<sup>1</sup>**, **gremialistas<sup>2</sup>**, docentes y políticos adjudican la intensidad de la crisis a la transformación del sistema educativo ocurrido en los años ‘90, emblemáticamente asignada a la Ley Federal de Educación sancionada en 1993, al período de gobierno nacional de diez años de Carlos

<sup>1</sup> Vior, Susana. “Falta un plan educativo global”. En *Le Monde diplomatique*, “el dipló”. Año V, No. 59, mayo 2004.

<sup>2</sup> CTERA. Documento Final del II Congreso Educativo Nacional de CTERA, “Un camino contra la exclusión”. 1999.

Menem y a la fuerte influencia de los organismos internacionales de financiamiento.

La ponderación de los datos e informaciones existentes, así como los análisis críticos de la educación argentina a comienzos del siglo XXI, superan los límites de este trabajo. Su propósito principal es elaborar estrategias de acción destinadas a enfrentar el problema de la desigualdad y la fragmentación existentes en el sistema educativo argentino. Como se enuncia en el título, el trabajo está centrado en la Provincia de Tucumán. El orden de exposición es el siguiente. En primer lugar se hace un recorrido sucinto de los contextos económicos, sociales, políticos y culturales de la educación provincial. En segundo término se presenta un somero diagnóstico del sistema educativo tucumano, con particular referencia al rendimiento y a las políticas educativas de la década. A partir de dicho diagnóstico se formula el problema a tratar: la desigualdad y la fragmentación educativas. Ambas se focalizan principalmente en dos grupos diferentes de niños y jóvenes tucumanos: los excluidos del sistema educativo y aquellos cuya educación está devaluada, por un lado, por la deserción y la repitencia y, por el otro, por su baja calidad. En un tercer momento se relatan cinco singulares casos, dos de exclusión y pobreza y tres de éxitos educativos, todos de resonancia pública. Éstos se resignifican a la luz del contexto previamente descrito. Finalmente, se enuncian algunas estrategias para enfrentar el problema considerado.

## **1. Contextos de la desigualdad y de la fragmentación educativas**

La Provincia de Tucumán se sitúa en el noroeste argentino (NOA) a casi 1300 km de la Ciudad de Buenos Aires. Es la provincia argentina más pequeña en territorio, 22.524 km<sup>2</sup>, la población actual es de 1.336.664 habitantes y al mismo tiempo es la más densamente poblada, 59 habitantes por

km<sup>2</sup><sup>3</sup>. El 43% de su territorio está ocupado por montañas, por lo que la población se concentra en el resto con predominio desde la capital hacia el sur. Como muchos de los estados provinciales, la mitad de la población vive en su Capital y en municipios aledaños, el Gran San Miguel de Tucumán, donde residen 600.000 personas.

### *Ayer: el Edén*

En el siglo XIX, Sarmiento llamó a Tucumán, el Edén de América, quizás impactado por su exuberante naturaleza, por la pujanza del inicio de la primera agroindustria del país, por su carácter de nexo entre el sur y el norte de la Argentina. La ciudad capital, San Miguel de Tucumán, cuna de la Independencia declarada el 9 de Julio de 1816, desde el siglo XVIII aparece en la crónica y la interpretación históricas como el centro político, económico y cultural más importante del noroeste argentino<sup>4</sup>. En el Siglo XX esta ciudad se conoció como el “Jardín de la República”, quizás porque la primavera hace estallar las flores, y los colores de lapachos y jacarandas enceguecen a visitantes y locales.

La industria azucarera significa para Tucumán la instalación del capitalismo y de la urbanización temprana, al mismo tiempo que genera un intercambio comercial intenso y promueve la sindicalización de los obreros vinculados con esa industria. En 1904 se produce la primera huelga azucarera importante, un poco antes de que la escultora tucumana Lola Mora produjera e instalara la Estatua de la Libertad<sup>5</sup> en la Plaza Independencia de la capital.

<sup>3</sup> INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

<sup>4</sup> Parolo, M. P. (2003). *Estructura socio-ocupacional y sectores populares en Tucumán*. Primera mitad del Siglo XIX. Tesis Doctoral. Inédita.

<sup>5</sup> Rosenzvaig, E. (1991). *La espalda de la libertad*. Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán.

Tucumán es, durante casi todo el siglo XX, la capital cultural del NOA. Juan B. Terán, uno de los más conspicuos representantes de la oligarquía azucarera, promueve la creación de la Universidad del Tucumán, cuya sesión inaugural tuvo lugar en 1914. La universidad –nacida provincial y nacionalizada en 1921– se caracteriza por su vocación fundacional comprometida con la modernidad, por la investigación científica centrada en los problemas de la región y por la extensión de la educación a toda la sociedad. Hacia finales de la década de los años ‘40, la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) atrae a los jóvenes del NOA y de países latinoamericanos (Bolivia y Perú principalmente) y sus cuadros docentes se alimentan con la inmigración española, francesa, italiana y alemana. La élite tucumana presenta dos rasgos importantes: su clase de origen es la oligarquía azucarera o los comerciantes enriquecidos, por una parte, a lo que se suma su formación cultural liberal y afrancesada. El desarrollo del teatro, la música, la plástica y la literatura lograron conformar una identidad visible y la ciudad va convirtiéndose en un espacio de convergencia.

La educación primaria se difunde desde los comienzos del siglo XX y alcanza altas tasas de escolarización en los años ‘40, producto de la iniciativa provincial y de la gestión nacional. El Consejo Provincial de Educación tiene su período de esplendor en las décadas de los años ‘50 y ‘60, durante las cuales el sistema educativo primario se moderniza. Se desarrolla la educación inicial a partir de la instalación de Jardines de Infantes concebidos con enfoques pioneros para la época. Asimismo, se crean las primeras escuelas entonces llamadas diferenciales y también el Gabinete Psicopedagógico y de Estudios Sociales como un apoyo técnico centralizado para el conjunto de las escuelas. En los años ‘60 nace el Instituto de Perfeccionamiento Docente y se sanciona, en 1967, La Ley 3470, Estatuto del Docente.

La naturaleza pródiga, el crecimiento poblacional y la urbanización, vinculados con el desarrollo de la industria azucarera; el comercio, la presencia de la universidad y las actividades culturales dan lugar a un amplio movimiento de producción y distribución simbólica. La escolaridad primaria extendida (aunque con problemas de deserción, repitencia y sobreedad) juega un papel relevante en este escenario. El panorama descrito hace pensar a los tucumanos que tienen todo para ser felices. Pero no es así. En 1966 con el cierre de diez ingenios azucareros, en el comienzo de la dictadura de Onganía, Tucumán pierde población y su importancia como centro del NOA comienza lentamente a declinar. No obstante, durante las décadas de los años ‘60 y comienzos de la del ‘70 es escenario de una intensa movilización política que se clausura brutal y abruptamente en 1975, un año antes del golpe de Estado de 1976. El viejo autoritarismo oligárquico, así como la rebelión y la radicalización social, política e ideológica, darán lugar a un nuevo perfil autoritario, a la pasividad ciudadana y a las ilusiones de que un liderazgo fuerte (y casi mítico) será su salvación.

### *Hoy: El infierno (1991-2002)*

#### La trama del **infierno<sup>6</sup>**:

Desempleo, indigencia, pobreza. A comienzos de 1991, la ya decadente industria azucarera es desregulada, lo que trae aparejado una desocupación creciente. Las actividades citrícolas, si bien importantes económicamente, no alcanzan a

<sup>6</sup> La descripción del contexto económico social y educativo de la provincia se hace en base al Informe de Llinás, P. (2003). Provincia de Tucumán (versión preliminar). Proyecto: “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas”. Buenos Aires, CIPPEC.

ocupar la mano de obra sobrante de la industria azucarera. “En relación con la participación sectorial del producto bruto interno, el sector terciario es altamente preponderante: un tercio está destinado al comercio, la administración pública y el servicio doméstico, mientras el 27,5% corresponde al sector secundario y sólo un 8% al **primario**”<sup>7</sup>.

Las faltas de oportunidades laborales en el sector secundario, la escasa calificación de la mano de obra empleada en el sector de servicios, la migración del campo a las ciudades, hacen de Tucumán una de las provincias peor posicionadas del país, ubicada obviamente en la desfavorecida región del NOA.

En el Informe de Llinás citado se consignan los Indices de Desarrollo Humano (IDH) y de Desarrollo Humano Ampliado (**IDHA**)<sup>8</sup>. Conforme con estos índices, los valores son más bajos respecto de la media del país: IDH, 0,76/0,78 e IDHA, 0,40/0,48 respectivamente.

En 2002, la tasa de desempleo es alta y similar a la media nacional (18%), en cuyo análisis se combinan la crisis nacional de 2001-2 y el desempleo propio de la provincia. “Tucumán es uno de los cinco conglomerados con mayores problemas de desocupación. A este dato se suma la informa-

<sup>7</sup> Llinás, P. *Op.cit.* p. 11.

<sup>8</sup> El IDH se propone medir algunas de las dimensiones esenciales del desarrollo humano... busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo. Los indicadores utilizados son: 1) Longevidad: esperanza de vida al nacer, 2) Nivel educacional, que combina la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio), 3) Nivel de Vida: PBI per cápita. El IDH es un valor que varía entre 0 y 1. En el IDHA se añade a la medición de longevidad, la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles; al nivel educación la tasa de sobreedad en la escuela primaria y el índice de calidad educativa (resultado de los Operativos Nacionales de Evaluación), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH. Ibidem.

lidad y precariedad de los empleos, que totaliza un 36% de la población económicamente activa con problemas laborales (desocupación y **subocupación**)<sup>9</sup>. En 2003, el número de habitantes bajo la línea de la pobreza se acerca al 70%, de los cuales el 30% son indigentes.

Desde 1987, el Estado provincial opta por una estrategia financiera alternativa para paliar el gasto público: la emisión de bonos de cancelación de deudas (BOCADE), una estrategia coyuntural que al comienzo resulta una forma eficaz para resolver los problemas de salarios de los empleados públicos. Pero luego, durante un largo proceso de tres lustros, la estrategia deviene perversa: al mismo tiempo que implica recursos económicos devaluados, la canasta familiar en Tucumán es una de las más onerosas del país, con lo cual la pobreza tiende a acentuarse. El rescate de los BOCADES se produce en 2003 como efecto del auxilio económico de la Nación y de la presión del Fondo Monetario Internacional para concluir con las quasi **monedas**<sup>10</sup>.

La caída económica y social de los sectores medios, la ruptura de lazos sociales, así como la creciente exclusión de la población de los servicios mínimos que se instalan alrededor de la capital y de las ciudades más pobladas, tienen importantes consecuencias en la salud y la educación. A comienzos de la década de los años ‘90 se instalan los comedores escolares, como una estrategia para mitigar la pobreza. En 1992, el 88% de las escuelas primarias públicas disponen de alguna variante alimentaria (copa de leche y/o suplemento nutricional). A medida que aumentan las condiciones críticas, los comedores se multiplican, pero su funcionamiento es irregular, a causa de las huelgas docentes o porque simplemente se interrumpe

<sup>9</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>10</sup> Aguaysol, M. (2003). “Chau bonos”. En Anuario 2003. *La Gaceta*, diciembre de 2003.

el servicio durante el período de **vacaciones**<sup>11</sup>. La irrupción en la prensa nacional e internacional de las fotos de niños muertos por desnutrición en 2002 es la consecuencia de un Estado en proceso de descomposición estructural.

Los indicadores educativos más inclusivos del cuadro general de la provincia son el analfabetismo y el presupuesto destinado al sector. El 1990, la tasa de analfabetos es de 5,45% y al final de la década dicha tasa es de 3,95%: en ambas mediciones el valor es superior a la media nacional; en consecuencia, “la jurisdicción es una de las cuatro provincias que menos han disminuido la proporción de analfabetos en este **lapso**”<sup>12</sup>.

Con respecto a los recursos financieros destinados a educación, la situación de Tucumán no difiere mucho del resto de las provincias. En efecto, el gasto educativo con relación al gasto público total está por debajo de la media nacional. Entre 1991 y 2000 los porcentajes aumentan del 22,3% al 27,4% en el primer lustro de la década, para luego disminuir alrededor de 26,4% y 26,7% entre 1997 y 2000. Los porcentajes del país son respectivamente, en 1991, del 24,3% al 30,9% en 2000, el incremento es progresivo, excepto en 1995, que es de 27,7%, y en 1997, 28,5%. Similar relación guarda el gasto por alumno: en Tucumán en 2000 es \$920 mientras que en el país es de \$1.160. Estas diferencias se agravan cuando se analiza el destino del gasto. Las erogaciones corrientes y sueldos consumen el 96% durante la década, alcanzando el 99% en 1992 y el 100% en 1991. Las erogaciones de capital son “casi **insignificantes**”<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> “170.000 niños dejaron de comer”, en *La Gaceta*, 2/1/03. La nota alude al hecho que desde el 15 de diciembre de 2003 dejan de funcionar los comedores escolares con el inicio de las vacaciones.

<sup>12</sup> Llinás, P. Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 44–52.

El presupuesto educativo tiene efecto directo sobre las remuneraciones docentes: los maestros y profesores tucumanos tienen los salarios más bajos del país. En el Informe de Llinás se observa que si bien el maestro de grado está mal remunerado, los directivos de escuelas primarias superan la media nacional. En el informe del IIPE-UNESCO de 2001 se establece que el 25% de los maestros primarios del NOA se encuentran bajo la línea de la **pobreza**.<sup>14</sup>

## 2. El sistema educativo tucumano

El sistema educativo tucumano es uno de los cinco más grandes de las provincias argentinas: alberga más de 351.333 alumnos que son atendidos mediante 21.538 cargos docentes y 132.053 horas cátedra. El cuadro de la página siguiente es una transcripción del “Cuadro 5, Dimensiones del sistema educativo provincial, año 2000”, del Informe de Llinás citado precedentemente.

<sup>14</sup> IIPE-UNESCO-Buenos Aires. Los docentes argentinos. Resultados de una encuesta nacional sobre la situación y cultura de los docentes. 2001. Documento disponible en: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar>

¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación...?

### Descripción del sistema educativo: Tucumán – Año 2.000

		Público 2000	%	Privado 2000	%
<b>Todos los tipos de Educación</b>	Establecimientos	1.312	86,1	183	13,9
	Alumnos	351.333	76,2	83.756	23,8
	Cargos Docentes	21.538	80,4	4.227	19,6
	Hs. Cátedra *	132.053	57,9	55.577	42,1
<b>Total</b>	Establecimientos	893	80,4	175	19,6
	Unidades Educativas	1.971	74,1	510	25,9
	Alumnos	333.187	76,1	79.704	23,9
	Cargos Docentes	20.069	79,8	4.051	20,2
	Hs. Cátedra *	124.475	57,6	52.823	42,4
<b>Inicial</b>	Unidades Educativas	664	82,2	1.181	7,8
	Alumnos	35.761	78,7	7.621	21,3
	Cargos Docentes	1.623	77,1	372	22,9
	Hs. Cátedra *	9	100	0	0
<b>EGB 1 y 2 /primario</b>	Unidades Educativas	744	84,1	118	15,9
	Alumnos	192.360	84,6	29.563	15,4
	Cargos Docentes	14.887	84,3	2.335	15,7
	Hs. Cátedra *	304	81,3	57	18,8
<b>EGB 3</b>	Unidades Educativas	300	63	111	37
	Alumnos	28.746	61,2	11.142	38,8
	Cargos Docentes	165	25,5	123	74,5
	Hs. Cátedra *	28.505	57	12.244	43
<b>Polimodal / Secundario</b>	Unidades Educativas	192	41,1	113	58,9
	Alumnos	61.355	60,5	24.233	39,5
	Cargos Docentes	3.023	65,5	1.043	34,5
	Hs. Cátedra *	76.790	57,6	32.555	42,4
<b>Superior no Universitario</b>	Unidades Educativas	71	29,6	50	70,4
	Alumnos	14.965	52,3	7.145	47,7
	Cargos Docentes	371	52	178	48
	Hs. Cátedra *	18.867	57,8	7.967	42,2

**Educación común**

\* Incluye las designaciones denominadas módulos convertidas en horas cátedra en una relación 1:1,5

El Cuadro muestra algunos rasgos dominantes del sistema educativo tucumano:

- 1) Los niveles inicial y primario o EGB1 y 2 están atendidos en el 80% y más, por la gestión pública. Es el ciclo consolidado frente a la precariedad de los restantes. Esto se explica por el desarrollo que tiene a lo largo del siglo XX la educación obligatoria. La mayor concentración de maestros se encuentra en este nivel y su gremio convoca el mayor número de afiliados (50% del total de los maestros de educación inicial y primaria), a la vez que presenta el mayor poder y ejerce presión en la dinámica política del sistema educativo.
- 2) Una hipótesis sujeta a contrastación sostendría que los servicios educativos tucumanos no constituyen un sistema, en el sentido corriente del término, sino un conglomerado de instituciones cuyo núcleo central es la escuela primaria a la que se han ido agregando los otros niveles. Tanto es así, que en el discurso político pedagógico y, probablemente en la subjetividad de los conductores, predomina la representación de que el sistema *es* la escuela primaria.
- 3) Una segunda hipótesis daría cuenta de que la conducción política desde mediados del siglo XX deja a la iniciativa privada y al gobierno nacional la formación de la escuela de enseñanza media y secundaria: educación vocacional y para el ingreso a la universidad, es decir, resigna su participación en la formación de las élites. Téngase presente que al momento de la transferencia de los servicios educativos nacionales a la provincia en 1992, sólo existe una sola escuela secundaria de gestión provincial, el resto de los establecimientos son escuelas privadas y nacionales. La transferencia significa un agregado descomunal a este sistema educativo provincial centrado en la primaria.

- 4) En cuanto a la EGB3 conviene aclarar que en 2000 sólo las escuelas de gestión privada planifican la implantación del tercer ciclo. Unas pocas escuelas públicas reacomodan sus plantas docentes y su infraestructura, a los efectos de concretar lo establecido por la LFE, resultado del trabajo solidario y cooperativo entre docentes, alumnos y padres. La falta de previsión de la conducción educativa y la agudización de la crisis nacional impiden la universalización del tercer ciclo. (El análisis de este problema se realiza más adelante.)
- 5) El número de establecimientos se encuentra entre los mayores de las jurisdicciones argentinas, pero es necesario relacionar esta cifra con el número promedio de alumnos por establecimiento. Según Llinás, entre 1996–2000 crece el número de alumnos, de establecimientos y de la relación alumnos/establecimiento. En su análisis, la información cualitativa da cuenta de que la distribución de los alumnos es desigual. Mientras que en las escuelas públicas primarias rurales, las aulas están casi despobladas, en las escuelas urbanas se produce una sobre población. Esto se agudiza cuando se comparan escuelas públicas y privadas: 268 alumnos por establecimiento público y 458 por establecimiento privado. La desigualdad puede interpretarse como una creciente desconfianza en la educación pública, por lo que los padres optan por la privada y, consecuentemente, una transferencia de estudiantes a las escuelas privadas.

El acceso a la educación está fuertemente condicionado en los niveles inicial y primario por las condiciones socioeconómicas y culturales de las familias. En el estudio “Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobredad en escuelas de contextos **desfavorecidos**”<sup>15</sup>, se com-

<sup>15</sup> OEA – MECT. Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repiten-

prueba que en el nivel inicial (jardines de 3 y 4 años), el ingreso es mayor cuanto mayores son los ingresos familiares. Desde los 6 a 14 años, la incorporación es masiva, varía entre 99% y 100% según los quintiles más bajo y más alto. La disparidad aparece nuevamente a partir de los 14 años en adelante. En dicho estudio se comprueba la incidencia significativa de la pobreza en las tasas de repitencia, abandono y sobreedad en EGB 1 y 2, en tanto no es significativa en EGB3 y Polimodal. Estos resultados son importantes a la hora de definir políticas compensatorias, pues los factores endógenos y exógenos juegan de modo diferencial en cada caso.

### ***Rendimiento***

El indicador considerado son los resultados obtenidos en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE). A diez años de los ONE se comprueba que los resultados en Lengua y Matemática son más bajos con relación a la media nacional<sup>16</sup>. Desde 1996 al 2000, los valores en Lengua (6º grado, final de EGB2) se sitúan entre 49 (1996) y 58 (2000), siempre por debajo de la media nacional (58,2 y 61,6 respectivamente). En Matemática los valores son más bajos que en Lengua, entre 39,3 y 54,6 respectivamente; la media nacional para los mismos años es de 50,6 y 57,9. En el 5º año (secundario tradicional) o 3º año (final del nivel Polimodal), los resultados son mejores, pero igualmente bajos en cuanto a la media nacional y superiores a la media del NOA. Lengua: varía entre 52,4 y 57,6; Matemática entre 46,6 y 59,6; los puntajes medios nacionales son 60,3 y 59,1 para Lengua y 57,4 y 61,3 para Matemática.

cia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años '90 en la Argentina. Buenos Aires, s/f.

<sup>16</sup> Dirección Nacional de Evaluación. MECT.

Los resultados presentados permiten algunas primeras reflexiones con respecto a la desigualdad y fragmentación educativas. Los puntajes más bajos se sitúan en la escolaridad primaria (EGB1 y 2), en el nivel donde mayor es la incidencia de los factores exógenos (ingreso y cultura familiar), resultados que se explicarían por dos circunstancias. La primera concierne a la no universalización de la educación inicial, que teóricamente facilitaría un ingreso más igualitario a la escolaridad primaria; y la segunda tiene que ver con factores endógenos, principalmente con las huelgas docentes que se producen recurrentemente desde 1996 hasta 2000. No son casuales los resultados del ONE de 2000, único año en que se alcanzaron los 180 días de clase.

Tiempo escolar continuo y rendimiento están directamente relacionados. La educación formal supone un tiempo estable de permanencia en la escuela, se trata de procesos y logros de largo plazo. Si durante esos procesos tienen lugar interrupciones frecuentes, la falta de continuidad implica fracasos. En la adquisición de algunos aprendizajes los tiempos perdidos en la escuela son irrecuperables.

Finalmente, cabe considerar la relación resultados en los ONEs y los datos de promoción. De hecho, estos bajos resultados relativizan los datos obtenidos en materia de promoción, pues en los años 1996-1999 la promoción es automática y no hay períodos suplementarios de clases. De modo que la promoción no significa aprendizaje del grado promovido. Sería necesario llevar a cabo investigaciones específicas, más profundas, para determinar el grado de logro efectivo de los alumnos.

### *Las políticas educativas*

En el caso tucumano se verifica aquello de que una política es “no tener política”. En párrafos anteriores se menciona la de-

satención presupuestaria, los bajos salarios de los docentes de grado, los bajos rendimientos, en un contexto de crisis estructural en la cual el desempleo, la exclusión y la pauperización son los parámetros relevantes. Este cuadro se comprende mejor a la luz de una lectura política de la década.

Con el retorno de la democracia, desde 1983 a 2003, todos los gobiernos son peronistas, incluida la intervención federal, de 1991, de Julio César Aráoz, también peronista, con excepción del período 1995-1999 durante el cual goberna el Partido Fuerza Republicana, cuyo líder y gobernador es Antonio Domingo Bussi, ex gobernador de Tucumán durante el terrorismo de Estado, 1976-77. En la década de los años '90, los gobernadores son Ramón Ortega (1991-95), Antonio Domingo Bussi (1995-99) y Julio Miranda (1999-2000). A pesar de ser distinto el signo político, en el sector educativo las diferencias son más de estilo que de políticas u estrategias.

El Partido Justicialista Tucumano (PJ) se caracteriza por un tipo de gestión tradicional, basada sobre las estrategias del caudillismo y sobre las prácticas habituales de clientelismo y de utilización de los recursos del Estado como medios de campaña política. La renovación del PJ no llega a modificar la concepción y práctica de los cargos ejecutivos.

Los rasgos políticos de la educación de los años '90 son los siguientes:

- 1) El sistema educativo tucumano es un conglomerado de instituciones que se han ido agregando a partir de dos tendencias: el clientelismo, esto es, crear escuelas como promesas de campañas políticas, y la dependencia del Estado nacional.
- 2) La década de los años '90 está signada por la transformación del sistema educativo nacional a través de tres leyes fundamentales: Ley de Transferencia de los servicios edu-

cativos nacionales a la jurisdicción provincial y las Leyes, Federal de Educación N° 24.195 y de Educación Superior, N° 24.521, sancionadas respectivamente en 1993 y 1995. La Ley de Educación de la provincia de 1989<sup>17</sup> reitera viejos principios de la educación de comienzos del siglo XX y allí puede verificarse la lógica de la agregación de nuevos ciclos, como la educación media y superior, sin replantear el sistema educativo en su conjunto. En 1994 se reforma la Constitución Provincial, pero el articulado reproduce las intenciones y la estructura de la vieja Constitución Nacional de 1860, con el agregado de la enseñanza religiosa a cargo del Estado provincial en la educación pública.

- 3) El proceso de transferencia y la LFE produjo una ruptura de las prácticas convencionales, agravadas por la inexistencia de un plexo normativo. Quizás, la amplia, dinámica y novedosa reforma educativa de los años '90 consume todas las energías educativas del gobierno de Ortega, centrado en dos ejes: el armado del sistema, y las relaciones con el gobierno educativo nacional. Respondiendo al primer eje, los esfuerzos se dedican a incorporar a los establecimientos y a los docentes transferidos en materia de salarios, y a luchar por alguna normalización básica, como los concursos docentes y de directores, vicedirectores y supervisores. Para abonar la hipótesis de la agregación, por ejemplo, rigen simultáneamente dos Estatutos del Docente, el nacional y el provincial. A partir del segundo eje se trata de cumplir con los compromisos con el gobierno nacional, a través de la implementación de los megaproyectos pedagógicos, asistenciales y de infraestructura. El modo de gestión basado en proyectos es una práctica no-

<sup>17</sup> La Ley N° 5.996 se sanciona el 14 de noviembre de 1989 y se publica en el Boletín Oficial el 8 de enero de 1990. Su vigencia es muy breve, pues a los seis meses se produce la intervención federal de la provincia.

vedosa, para la cual el sistema no estaba preparado, tanto en lo que concierne a la disponibilidad de sistemas de información confiables, como hasta en la toma de decisiones. Un signo del gobierno de Ortega es la permanencia del equipo de conducción durante todo el período.

- 4) A partir del gobierno de Bussi, las conducciones cambian en algunos casos vertiginosamente. Es así como en el primer año de su gestión se suceden tres secretarios de Estado en Cultura y Educación y seis fueron los titulares de Educación entre 1995-99, lo que arroja un promedio de ocho meses de gestión. En el gobierno de Miranda, los ministros son cuatro para todo el período, el promedio es nueve meses de gestión de cada uno. La falta de continuidad es síntoma de la escasez de políticas y, en consecuencia, aumenta la fragilidad y la fragmentación del sistema educativo.

*Los factores de poder en la educación tucumana* . En el Informe de Llinás citado se hace una profunda descripción del mapa del poder en la educación provincial. Llinás identifica tres polos: el Estado provincial, la Iglesia Católica y el gremio que nuclea al 50% de los docentes primarios, la Agremiación Tucumana de Educadores Provinciales, ATEP.

El Estado provincial, como se ha descrito precedentemente, carece de los instrumentos legales y en general se va debilitando a lo largo de la década. En primer lugar, los recursos destinados a educación disminuyen, tanto en cantidad como en la distribución de las erogaciones, los bajos salarios de los maestros de grado y de los profesores y la ausencia absoluta de planificación y previsión. Todo ello hace que las conducciones políticas estén más preocupadas por evitar las huelgas que por implementar políticas de desarrollo educativo. En realidad, las acciones llevadas a cabo durante la década son todas resultado de los megaproyectos

nacionales: Plan Social Educativo (1993-99), Programas de Acciones Compensatorias en Educación, Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo, PRISE, Red Federal de Formación Docente Continua, entre otros. El rol desempeñado por el Estado provincial se reduce más a la recepción de los fondos y a la aplicación de los programas, que a la implantación de políticas genuinas. La ausencia de políticas debilita también al Estado provincial a la hora de regular y negociar estrategias y recursos con los otros factores de poder.

La Iglesia Católica controla una parte importante de los Colegios, especialmente los secundarios, hasta la década de los años '80. En su mayoría los colegios reciben subsidios provinciales y nacionales mediante la Ex SNEP (Servicio Nacional de Educación Privada, transferidos en 1992). A partir de los años '80 se crean los llamados colegios privados no confesionales. La oferta de educación media y superior no universitaria privada supera en número de establecimientos a la oferta estatal. La educación privada, a través del CONSUDEC y del Consejo de Rectores de Educación Privada, imponen al o a la director/a de Educación Privada en la estructura de la Secretaría de Estado de Educación o del Ministerio de Educación. Este sector estuvo altamente interesado en la aplicación de la LFE y trabaja sistemáticamente en sus instituciones a la hora de los ONE.

El gremio mayoritario, ATEP, ejerce hasta 2003 el poder vinculado con la educación inicial y primaria. Salvo en el gobierno de Ortega (incluida la intervención federal) impone al titular de la Dirección de Nivel. El gremio lucha por las mejoras salariales de sus afiliados mediante medidas de fuerza. Desde el retorno a la democracia, las huelgas docentes son frecuentes. La percepción del sistema está reducida a los docentes de educación inicial y primaria. Su oposición a la implementación de la LFE es sistemática, se trata de una oposi-

ción corporativa, y se concentra en la defensa del 7º grado a cargo de maestros primarios. El poder de ATEP llegó a su clímax durante el gobierno de Miranda, a quien logra imponer no sólo los funcionarios del sector, sino también la modificación de la estructura del sistema educativo establecida en la LFE. En 2000, la inminente instalación de la EGB3 convierte al sistema educativo en un verdadero campo de batalla. Llinás sostiene que en ese momento se produce una alianza entre el gobernador, de origen sindical, y el gremio. El conflicto conduce al Decreto 390 de febrero de 2001, por el cual se establecen, **prácticamente<sup>18</sup>**, tres sistemas de EGB3: un primer sistema organizado por los privados que aplican la LFE; un segundo, constituido por unos pocos establecimientos estatales (Escuelas Normales, Colegio Nacional, y otras escuelas provinciales) que también aplican la LFE, y un tercero compuesto por el resto del sistema que continúa con la estructura de escuela primaria (llamada básica en el Decreto mencionado) de siete grados, escuela secundaria y educación superior no universitaria. El Decreto 390 da lugar a un mayor grado de conflictividad y en la escena aparecen otros actores: los padres de alumnos de la EGB3.

A partir de este somero diagnóstico, los problemas de cobertura, eficiencia, desarticulación, fragmentación y desigualdad del sistema educativo tucumano son evidentes. La formulación de estrategias para enfrentar la desigualdad supone, en primer lugar, un Estado que se haga cargo, activa y proactivamente, de la educación como un derecho de todos los ciudadanos; acto seguido, es necesario que el sistema funcione, esto es, requiere regularidad en el desarrollo de las actividades escolares y, finalmente, se hace imprescindible buscar un consenso duradero en materia normativa.

<sup>18</sup> Delgado, R. “La hora de los padres”. Anuario 2003. *La Gaceta*, Tucumán, diciembre de 2003. p. 48-49.

Prioritariamente deberían atenderse tres tipos de fragmentaciones y sus desigualdades consecuentes. En primer término, disminuir la fragmentación institucional entre los diversos componentes del sistema educativo, en particular, el aseguramiento del acceso a la educación inicial y la mejora del rendimiento en materia de deserción, repitencia y sobredad en escuelas de contextos empobrecidos, así como en los logros de aprendizaje. En segundo orden, superar la fragmentación socioeducativa, producida por la existencia de las tres modalidades de EGB sostenidas por el Decreto N° 390. Esto es trabajar por la implantación de la LFE y asegurar la cobertura para los adolescentes de 11 a 15 años, dado que las tasas de incorporación son bajas. En tercer lugar, mejorar los problemas de circulación y uso de conocimientos. La escuela tucumana, en su inmensa mayoría, está vacía de contenidos, se ha convertido en lugar de alimentación y contenido, en desmedro de lugar de socialización y ciudadanía. En numerosas declaraciones públicas y privadas los docentes naturalizan el hecho de que los chicos concurren a la escuela sólo por el comedor escolar.

En el momento de discutir y formular políticas de desarrollo educacional y de compensación será necesario identificar a los grupos destinatarios. A partir de esta presentación, son dos los grandes grupos de niños y jóvenes tucumanos que no gozan de los beneficios de la escolaridad, es decir, los excluidos y devaluados.

### **3. Pequeñas historias a propósito de los sujetos y la desigualdad**

Fotografías de niños desnutridos que recorren el mundo y remiten a Ruanda se asocian con Tucumán. Dos de las historias que se reseñan a continuación constituyeron noticia, por el dramatismo que presentan en materia de pobreza e indi-

gencia. También se incluyen tres pequeñas historias que expresan éxitos educativos.

**Una niña se desmaya de hambre.** Barbarita es uno de los ocho hijos de una familia de indigentes. La niña tiene 10 años, concurre a una escuela pública de la periferia de San Miguel de Tucumán. En 2002 fue entrevistada en un programa de difusión **nacional<sup>19</sup>** y durante la entrevista se desmayó por falta de alimentación. La prensa televisiva nacional “descubre” que en Tucumán se están muriendo mensualmente 14 niños por **desnutrición<sup>20</sup>**. La solidaridad nacional e internacional acude inmediatamente. El gobierno nacional se hace presente a través de programas de asistencia social y de ayuda a los padres. El gobierno provincial le provee de empleo a su madre. En noviembre de 2003, la niña vuelve a ser internada a causa de la desnutrición.

**Un niño muere.** En junio de 2003, **Lucas<sup>21</sup>** tiene tres años y muere a causa de una bronconeumonía. Es un desnutrido, su madre tiene 17 años y es también desnutrida y analfabeta. El caso tiene resonancia por cuanto inmediatamente médicos, ministro de Salud y especialistas opinan sobre el caso. La bronconeumonía causa la muerte de niños nutridos y desnutridos. La desnutrición aumenta las probabilidades de muerte. El niño y sus hermanos reciben alimentación y medicinas en el Centro de Atención Primaria de Salud (CAPS) de su barrio. Sin embargo, la desnutrición hace estragos, en parte porque la madre no utiliza adecuadamente las raciones alimentarias, en parte porque no cuida a sus hijos. Se resalta la falta de educación. Un artículo periodístico titula: “El analfa-

<sup>19</sup> Programa Día D, conducido por Jorge Lanata.

<sup>20</sup> Yapur, F. “El hambre en Tucumán 1983-2002. Donde nada cambió”. En *Página 12*, p. 2 y 3. 01/12/02.

<sup>21</sup> Diario *La Gaceta*.

betismo mata a Lucas". Está claro que, en el caso de Lucas, el analfabetismo no es la causal de muerte, en todo caso las variables son numerosas: entre ellas, las culturales. En este sentido, es relevante tener en cuenta que, al mismo tiempo, la legislatura tucumana debate la adhesión provincial a la Ley Nacional de Salud Reproductiva sin lograr su sanción por fuertes presiones de la Iglesia Católica.

**La escuela tuerce el destino. Manuel, el cartonerito** . Manuel C. es un púber de 13 años, abanderado de una escuela primaria pública de la capital. Salta a la prensa porque gana premios en las olimpiadas provinciales y luego el nacional de Matemática. El niño es uno de los hermanos de una familia de desocupados que sobrevive por la recolección de cartones. Va a la escuela y al atardecer recorre la ciudad con su familia recogiendo papeles y cartones que luego venden para su reciclado. En los relatos sobresale la actitud positiva de la madre hacia la escuela, la ayuda de los maestros a este niño que estudia y aprende, así como también sus hábitos de limpieza y de orden promovidos por su progenitora. La solidaridad para con Manuel y su escuela son inmediatas. Una escuela privada que ofrece EGB3 otorga una beca a Manuel para que estudie hasta concluir el ciclo Polimodal.

**Adolescentes haciendo ciencia** . Trece chicos de la Escuela Normal de San Miguel de Tucumán, escuela pública que atiende a más de 3000 alumnos, eligen prepararse durante el contraturno con el propósito de participar en las Olimpiadas de Química. Los asisten estudiantes del Profesorado de Química de la UNT, cuyos profesores lo son también de la Escuela Normal. El grupo gana las olimpiadas provinciales. Obtiene dos medallas de oro, tres de plata, el mayor puntaje y menciones en las Olimpiadas Nacionales.

### **Madres y padres: una lucha por la igualdad educativa**

En febrero de 2002, el gobernador de Tucumán aprueba el Decreto N° 390 por el cual las escuelas públicas tucumanas continúan con la vieja estructura del sistema educativo, en tanto las escuelas privadas deberán ajustarse a la estructura de la LFE. El campo de batalla es la EGB3. Los padres de niños de escuelas públicas que habían trabajado solidariamente para la implementación de la EGB3 comienzan una batalla judicial. El gobierno aduce la escasez presupuestaria y de infraestructura para la implementación de ese ciclo en todo el sistema educativo provincial. La presión de un gremio docente para la conservación del 7º grado de la escuela primaria es muy intensa y prácticamente impone el mencionado decreto. El poder del gremio encaja con la extracción gremial del gobernador, entonces el conflicto adquiere ribetes corporativos. Las apelaciones se suceden en cada instancia judicial. En agosto de 2003, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentencia la obligatoriedad del Estado provincial de implementar la EGB3 en toda la provincia. Esta historia constituye el primer caso de judicialización del derecho a la educación **obligatoria<sup>22</sup>**.

### **Algunas lecturas de las pequeñas historias**

La lógica de la gestión estatal es de emergencia. La implementación de programas sociales es la intervención puntual. A cada necesi-

<sup>22</sup> Otro caso menos resonante en la opinión pública concerniente a la judicialización del derecho a la educación (y su calidad) ocurrió en diciembre de 1999. En ese mes, se produce el examen de ingreso a la Facultad de Medicina de la UNT. Los inscriptos son alrededor de 1.200 y los exámenes versan sobre los contenidos del secundario en Física, Biología, Química y Lengua. El número de ingresantes varía entre 250 y 400. Desde 1989, los exámenes en la Facultad de Medicina ocasionan gran número de quejas, demandas, análisis exhaustivos de las pruebas. Un padre hizo una presentación judicial al gobernador Miranda, pues su hija era abanderada de una escuela pública y su desempeño en el examen fue malo, no le permitió ingresar a esa Facultad. Se desconoce el proceso de la presentación.

dad, su satisfacción inmediata: al hambre, la bolsa con alimentos, a la enfermedad, las medicinas. Las historias de Barbarita y Lucas muestran hasta qué punto las políticas asistenciales de compensación tienen un límite estructural al no anclar en la naturaleza psicosocial de los grupos en riesgo. También muestran los límites del voluntarismo, por cuanto la falta de trabajo, la pasividad en la búsqueda de recursos y en la solución de problemas están más allá de lo que la escuela puede hacer por ellos. La madre de Lucas es pobre, desnutrida y analfabeta; recoge los alimentos, concurre al centro de atención primaria de salud, CAPS, de su barrio, pero no sabe cómo administrar alimentos y medicinas. No cambia, asimismo, sus hábitos con respecto al cuidado de sus hijos y, en consecuencia, se anulan los efectos benéficos de los planes sociales. Por otra parte, lo probable es que los hermanos de Lucas no vayan a la escuela y compartan la calle como cientos de niños explotados que viven de la mendicidad. Para este conjunto de madres y niños quizás lo más importante sea que la escuela vaya a ellos mediante acciones y programas multidisciplinarios que articulen salud, bienestar social, educación y cultura. Los “círculos de lectura”, “las madres narradoras” y grupos afines llevan los bienes simbólicos a los “pobres” con el supuesto de que la lectura modifica al lector, tanto en su subjetividad como en su contacto e interpretación del mundo; de manera tal que ese lector sea capaz de producir nuevos textos.

La escuela y la ciudadanía. El deterioro de las condiciones materiales y simbólicas de vida en “la periferia de la periferia” echa por tierra los principios de igualdad de derechos y de igualdad de oportunidades, de la modernidad. El Decreto N° 390 que formaliza la fragmentación de la EGB3 en términos de circuitos diferenciados para “pudentes” y “marginales”, naturaliza favorosamente las desigualdades sociales, indica un grado de fractura inédita en la educación argentina

y cuestiona los ideales de la escuela común, gratuita, graduada y laica de la Ley 1420. En palabras del Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, Daniel Filmus, el desafío de esta época es cumplir el mandato perdido de la modernidad del siglo XIX e ingresar a la sociedad del conocimiento del siglo XXI. Quizás es lo inédito de la actual situación argentina. Los padres peleando por la EGB3 para sus hijos evidencian un escenario con nuevos actores, con capacidad de movilización, de protesta y de propuestas.

Numerosos autores contemporáneos del campo de las ciencias políticas expresan los límites del concepto formal de ciudadanía, al reconocer que el supuesto de los seres humanos “iguales ante la ley” garantiza derechos y obligaciones, pero no reconoce las diferencias económicas, sociales, culturales y políticas que interpelan la igualdad.

La denominada ciudadanía moderna no sólo amplía los contenidos canónicos de la lecto-escritura, del dominio de las operaciones matemáticas y de la formación de una identidad cultural, sino que incorpora conocimientos y saberes científicos, tecnológicos y éticos. La nueva ciudadanía, gestada bajo la sombra del postestructuralismo y de la posmodernidad, alude a los sujetos que deben asumirse como ciudadanos en el interior de las prácticas sociales históricamente situadas. En este sentido, los padres de la pequeña historia asumen un protagonismo que sacude la modorra provinciana y anuncia quizás otros tiempos, tiempos en los que “necesitamos ser capaces de leer críticamente las narrativas que ya nos están leyendo”<sup>23</sup>. Desde luego, un Estado ausente no puede comprometerse con la formación de una ciudadanía activa y crítica.

Las historias de Manuel y los chicos de Química devuelven a la escena el papel del conocimiento, del “deseo” de

<sup>23</sup> McLaren, P. (1997). *Pedagogía crítica y cultura depredadora*. Buenos Aires, Paidós.

aprender, en cuya transmisión y construcción los docentes juegan un rol importante. Sin caer en el voluntarismo pedagógico, se rescatan las dimensiones éticas y epistémicas de la educación, pues ni Matemática ni Química pueden aprenderse sin mediaciones. Desde luego, en la escuela de Manuel y en la Escuela Normal hay un desplazamiento del “lugar del comedor escolar” hacia el espacio de la producción simbólica. Las historias enseñan la centralidad de las prácticas, el compromiso con el contenido que ellas encierran. Algunos estudios cualitativos muestran esta dinámica a partir de la consideración de la subjetividad de los docentes al mismo tiempo que resitúan el valor de conocimientos y de saberes. Por otra parte, los estudios cualitativos de los docentes en áreas desfavorecidas también muestran lo contrario: la imposibilidad de que los docentes puedan paliar las desigualdades sociales, frente a lo cual se naturalizan las diferencias y los maestros se “corren” del lugar de la transmisión al lugar de la compasión. En suma, una estrategia vinculada con la reinstalación de la cuestión educativa en la sociedad parece ser una alternativa válida para enfrentar las desigualdades.

#### **4. Superando las desigualdades (Estrategias de acción)**

Supuesto 1. *El funcionamiento normal del sistema educativo*. Esto significa que, mínimamente, el Estado debe asegurar los salarios docentes en tiempo y forma. La continuidad es una condición necesaria para cualquier emprendimiento de cambio.

Supuesto 2: *La visibilidad del Estado mediante la instalación del discurso educativo en la sociedad*. La centralidad del Estado: actividad y proactividad para enfrentar las desigualdades. Esto significa pensar las políticas educativas como políticas a mediano y largo plazos.

## 1. Para enfrentar la fragmentación institucional:

### 1.1. Cambio en la gestión estatal de megaproyectos y proyectos focalizados:

- *Ámbito nacional*: los proyectos de la década de los años ‘90 mostraron las posibilidades de acciones basadas en evaluaciones/investigaciones y toma de decisiones, su limitación fue la concepción exclusivamente técnica de los agentes o sujetos pedagógicos en tanto “aplicadores” de estrategias y redactores de informes. En el ámbito nacional, el apoyo a las acciones para enfrentar la exclusión y la marginalidad debieran ser lo suficientemente abiertas como para comprender la naturaleza psicosocial e histórica de los grupos-meta.
- *Ámbito provincial*: el mejoramiento de los sistemas de información a los efectos de diagnosticar y diseñar proyectos basados en las necesidades de escuelas y comunidades. Las intervenciones de expertos y consultores deben anclarse en las jurisdicciones, y al mismo tiempo los funcionarios provinciales deben mejorar su capacidad de gestión y de negociación.
- *Núcleo temático*: las demandas son inmensas y los recursos escasos; por ello, definir los núcleos temáticos depende de las necesidades del grupo-meta. A la luz del diagnóstico realizado, los núcleos temáticos y de intervención deberían precisarse en torno a los problemas de conocimientos, de competencias lingüísticas, cognitivas, sociales, culturales y políticas.

### 1.2. Áreas prioritarias:

- Atención universal de los jardines de 4 y 5 años mediante dos modalidades: en la escuela y en espacios comunitarios.

- Promoción de la educación especial a los efectos de atender necesidades derivadas de la exclusión social: efectos neurológicos de la desnutrición, carencias socioafectivas, disminuciones cognitivas y lingüísticas, entre otras.
- Mejora de la calidad de los aprendizajes de la educación general básica así como del crecimiento de los alumnos para acceder, permanecer y egresar del ciclo Polimodal.

**2. Para enfrentar la fragmentación socioeducativa:**

- Sanción de la Ley de Educación de la Provincia para tratar de dar un marco general a la política. La Ley de Educación provincial no sólo debe constituir una adecuación a la LFE, sino incluir las peculiaridades de la situación tucumana estableciendo como prioridad la inclusión y la justicia además de las acciones compensadoras o de equidad.
- Construcción de consensos políticos en materia curricular, organización escolar y modalidades de enseñanza y aprendizaje.

**3. Para enfrentar la desigualdad en la distribución y uso de los conocimientos:**

- Impulso a la investigación educativa centrada en las aulas y en las escuelas. En la provincia se dispone de pocos estudios relativos a las condiciones de vida de docentes, alumnos y padres, así como de sus posibilidades efectivas de aprender y producir cambios.
- Perfeccionamiento de los docentes para comprender y actuar en escenarios de pobreza.
- Atención a la subjetividad de los actores (alumnos, docentes y padres) en tanto vinculan el mundo interno y las representaciones con la realidad social atravesada por la historia.

Las líneas de acción presentadas constituyen un ejercicio para enfrentar la fragmentación y las desigualdades educativas en la provincia de Tucumán. Deben considerarse como enunciados que requieren estudios y previsiones más precisas. Algunas pequeñas historias muestran que es posible cambiar el rumbo de la rutina, la pasividad y la desilusión. Otras historias nos muestran las limitaciones estructurales de las acciones focalizadas que prescinden de los contextos subjetivos y culturales de los destinatarios, puesto que, en definitiva, muestran los límites del asistencialismo.

Parafraseando a Boaventura de Sousa Santos, “en una sociedad desencantada, la educación tendrá un papel modesto pero importante en el reencantamiento de la vida colectiva sin lo cual el futuro no es apetecible, aunque sí **viable**”<sup>24</sup>. Y esto no es poca cosa.

<sup>24</sup> Sousa Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes, p. 281.

## **Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación**

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación fue creado por la UNESCO en París, en 1963 con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales de los Estados Miembros de la UNESCO en el campo de la planificación y la gestión educativas.

El IIPE contribuye al desarrollo de la educación en todo el mundo, difundiendo los conocimientos y formando a los especialistas en este campo. Su misión es la de promover el desarrollo de competencias en materia de definición e implementación de estrategias de cambio educativo.

La creación de su primera sede regional en Buenos Aires, en abril de 1997, se fundamenta en las especificidades de la situación latinoamericana y, particularmente, en el interés despertado por el proceso de transformación educativa que están llevando a cabo la mayoría de los países de la región.

Visite el sitio Web del IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires para acceder a información actualizada sobre nuestras actividades de formación, investigación, asistencias técnica, así como también a publicaciones y documentos referidos a distintos aspectos de la planificación y la gestión educativas.

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>

## **Miembros del Consejo de Administración del IIEP**

### **Presidenta:**

**Dato'Asiah bt. Abu Samah** (Malasia)  
Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

### **Miembros designados:**

#### **Pekka Ar o**

Director, División del Desarrollo de Competencias, Oficina  
Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

#### **Josef M. Ritzen**

Vice-Presidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial,  
Washington D.C., EEUU.

#### **Carlos Fortún**

Secretario General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.

#### **Edgar Ortegón**

Director, División de Proyectos y Programación de inversiones,  
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y  
Social (ILPES), Santiago, Chile.

### **Miembros elegidos:**

#### **José Joaquín Brunner** (Chile)

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

#### **Klaus Hüfner** (Alemania)

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

#### **Zeineb Faïza Kefi** (Túnez)

Embajadora extraordinaria y plenipotenciaria de Túnez en Francia,  
Delegada permanente de Túnez ante la UNESCO

#### **Philippe Mehaut** (Francia)

Director adjunto, Centro de Estudios y de Investigaciones sobre las  
Calificaciones, (CEIC), Marsella, Francia

#### **Teboho Moja** (Sudáfrica)

Profesora de Educación Superior, Universidad de Nueva York,  
Nueva York, EEUU.

#### **Teiichi Sato** (Japón)

Embajador extraordinario y plenipotenciario de Japón en Francia,  
Delegado permanente de Japón ante la UNESCO

#### **Tuomas Takala** (Finlandia)

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.