

**ACADEMIA NACIONAL
DE EDUCACIÓN**

DE LA TRAGEDIA A LA ESPERANZA

**Hacia un sistema educativo
justo, democrático y de calidad**

Silvina Gvirtz

PREMIOS

DE LA TRAGEDIA A LA ESPERANZA

ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACIÓN

NOMINA DE ACADÉMICOS DE NUMERO

Prof. María C. AGUDO de CORSICO
Dr. Alejandro J. ARVIA
Dra. Beatriz BALIAN de TAGTACHIAN
Dr. Pedro Luis BARCIA
Dr. Antonio M. BATTRO
Dr. Jorge E. BOSCH
Dr. José Luis CANTINI
Prof. Alberto Raúl DALLO
Dra Ana Lucia FREGA
Prof. Cristina Elvira FRITZSCHE
Dr. Guillermo JAIM ETCHEVERRY
Dra. María Antonia GALLART
Prof. Alfredo M. van GELDEREN
Dr. Alieto Aldo GUADAGNI
Dr. Roberto Manuel IGARZA
Dr. Julio César LABAKE
Dr. Ramón Carlos LEIGUARDA
Dr. Juan José LLACH
Prof. Rosa E. MOURE de VICIEN
Dr. Horacio Alcides O'DONNELL
Dr. Humberto PETREI
Dr. Miguel PETTY S.J
Dr. Avelino José PORTO
Ing. Horacio C. REGGINI
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI
Prof. Marta Beatriz ROYO
Lic. María SAENZ QUESADA
Prof. Antonio F. SALONIA
Dr. Horacio SANGUINETTI
Dra. Ruth SAUTU
Prof. Luisa Margarita SCHWEIZER
Dr. Luis Ricardo SILVA
Dr. Pedro SIMONCINI
Ing. Marcelo Antonio SOBREVILA
Dr. Alberto C. TAQUINI (h)
Lic. Juan Carlos TEDESCO
Dr. Jorge Reinaldo VANOSSI
Dr. Marcelo J. VERNENGO

ACADÉMICOS EMÉRITOS

Mons. Guillermo BLANCO
Dr. Pedro J. FRIAS
Dr. Alberto P. MAIZTEGUI

ACADÉMICOS CORRESPONDIENTES

Prof. Soledad ARDILES GRAY de STEIN (Pcia. de Tucumán)
Dr. John BRADEMÁS (Estados Unidos)
Dr. Ricardo DIEZ HOCHLEITNER (España)
Dr. Hugo JURI (Pcia. de Córdoba)
Dr. Pierre LENA (Francia)
Dr. Ernesto J. MAEDER (Pcia. de Chaco)
Prof. Catalina MENDEZ de MEDINA LAREU (Pcia. de Corrientes)
Ing. Miguel Angel YADAROLA (Pcia. de Córdoba)

ACADÉMICOS FALLECIDOS

Dr. Ricardo NASSIF
Prof. Américo GHIOLDI
Dr. Jaime BERNSTEIN
Dr. Mario Justo LOPEZ
Dr. Antonio PIRES
Prof. Plácido HORAS
Prof. Luis Jorge ZANOTTI
Ing. Alberto COSTANTINI
Dr. Adelmo MONTENEGRO
Dr. Oscar OÑATIVIA
Prof. Regina Elena GIBAJA
Dr. Emilio Fermín MIGNONE
Prof. Jorge Cristian HANSEN
Dr. Luis Antonio SANTALO
Dr. Gabriel BENTANCOUR MEJIA
Dr. Héctor Félix BRAVO
Dr. Ing. Hilario FERNANDEZ LONG
Dr. Juan Carlos AGULLA
Prof. Gilda LAMARQUE DE ROMERO BREST
Dr. Horacio RODRIGUEZ CASTELLS
Prof. Elida LEIBOVICH de GUEVENTTER
Dr. Horacio J. A. RIMOLDI
Dr. Gregorio WEINBERG
Dr. Fernando MARTINEZ PAZ
Prof. Ana M. EICHELBAUM de BABINI
Dr. Fernando STORNI S.J.
Prof. Berta PERELSTEIN de BRASLAVSKY
Prof. Mabel MANACORDA de ROSETTI

**ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACIÓN
PREMIO VIGÉSIMO ANIVERSARIO**

DE LA TRAGEDIA A LA ESPERANZA

**Hacia un sistema educativo justo,
democrático y de calidad**

Silvina Gvirtz
(con la colaboración de Victoria Abregú)

**Buenos Aires
2009**

Gvirtz, Silvina

De la tragedia a la esperanza : hacia un sistema educativo justo, democrático y de calidad. - 2a ed. - Buenos Aires : Academia Nacional de Educación, 2009.
106 p. ; 15x23 cm. - (Premios / Antonio Francisco Salonia)

ISBN 978-987-9145-22-7

1. Educación. 2. Sistemas Educativos. I. Título
CDD 370.1

Los juicios y opiniones que se expresan en esta obra corresponden a sus autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Academia Nacional de Educación.

© De la tragedia a la esperanza

© Silvina Gvirtz, 2004

© Academia Nacional de Educación

Pacheco de Melo 2084

1126 Buenos Aires

República Argentina

La edición de la serie "Premios" está coordinada por el académico Antonio Francisco Salonia, quien asimismo es coordinador de la Comisión de Publicaciones, división que integran los académicos Ana Lucía Frega, Marcelo Antonio Sobrevila y Jorge Reinaldo Vanossi
Hecho el depósito previsto por la ley N° 11.723.

I.S.B.N. 978-987-9145-22-7

Segunda edición.

Buenos Aires, 2009.

Imprimió: Estudio Sigma S.R.L. (J. E. Uriburu 1252 - 8° F - Buenos Aires)

Compuso los originales: Gabriel Martín Gil.

Revisó las pruebas de impresión: Augusto M. Trombetta.

Diseño de tapa: Academia Nacional de Educación.

Impreso en la Argentina.

Printed in Argentina.

AGRADECIMIENTOS

La Academia Nacional de Educación, en el año 2004, convocó a la comunidad educativa a pensar propuestas de mejora para el sistema educativo argentino. En aquel momento lo consideré una gran oportunidad para dar luz a algunas de las ideas sobre las que venía reflexionando desde hacía varios años. Las páginas que siguen son el fruto de ese trabajo de reflexión sobre el tema. El mismo no hubiera sido posible sin el apoyo y la generosidad de un conjunto de instituciones y personas. A ellos quiero hacer llegar mi más sincero agradecimiento.

A Victoria Abregú, que trabajó codo a codo conmigo para esta presentación. Sin su colaboración y su aliento no me hubiera sido posible presentarme. A Angie Oría que desde Londres también estuvo presente.

A la Universidad de San Andrés y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas por el soporte institucional y el estímulo a todos los proyectos que he emprendido en estos años. Al Colegio Nacional de Buenos Aires y a la Universidad de Buenos Aires, por la formación recibida.

Las instituciones las construyen personas y algunas fueron especialmente relevantes en el marco de la universidad. El ingeniero von Wuthenau, ex rector de la universidad, Eduardo Zimmermann, Jorge Forteza y Carlos Acuña.

Vaya un especial agradecimiento a Roberto Cortés Conde, por ayudarme a pensar y por acompañarme en esos momentos difíciles de construcción de las ideas.

Un especial agradecimiento a toda la Escuela de Educación y a todos quienes comparten conmigo el día a día: Jason Beech, sin cuyo aporte la escuela no sería lo que es; Catalina Wainerman, una de mis grandes maestras; Betina Duarte, con quien también construimos poco a poco este espacio que tanto nos enorgullece. No puedo olvidarme de Magdalena Soloaga, mi secretaria, ni de Annie Mulcahy, Marina Larrondo, Karina Di Paolo, Gabriel Petrucci y Julia Coria.

También quiero agradecer a Mariu Podestà, Marcela Zinn, Silvia Paz Illobre, Eduardo Orteu, María Herrera Vegas y a la familia Galperin, por su apoyo constante. A todos los profesores de la Escuela con los charlamos, discutimos, pensamos cómo deberían formarse nuestros formadores de formadores y a los alumnos de la Escuela de Educación de la Universidad, que son un ejemplo de lo que debería ser nuestro país por el esfuerzo y la dedicación con la que encaran el estudio día a día.

Agradezco muy especialmente a los miembros de la Academia Nacional de Educación, por darme la oportunidad de expresar mis ideas, y a los jurados que formaron parte de este concurso: María Antonia Gallart, Juan José Llach, Jorge Reinaldo Vanossi, Horacio Sanguinetti y Juan Carlos Tedesco, por haber valorado mi trabajo.

Agradezco a los directivos y maestros de las escuelas EGB 25 «Mariquita Sánchez de Thompson», de las escuelas San Rafael, Santo Domingo Savio y San Pedro Claver, los verdaderos héroes de esta historia, los que construyen día a día un país mejor.

A Mariano de Vedia y Mónica Beltrán porque me alientan permanentemente a seguir en el camino y me estimulan en cada nota periodística

a pensar más y mejor.

No quisiera, en esta oportunidad dejar de mencionar a tres amigos muy queridos: Laura amiga desde los 13 años, con quien comparto muchas de mis otras inquietudes culturales y no culturales, Cinthia Rajmir y Mariano Pallamidessi. También a mi colega Constanza Necuzzi.

Un agradecimiento especial a Cecilia Braslavsky. Cecilia fue mi directora de maestría y doctorado pero también fue mucho más que eso; fue la persona que me mostró el camino de esta profesión, la que me contó qué era una maestría y la que me impulsó a presentarme a becas cuya existencia desconocía. Fue la persona que me abrió las puertas y me dio una oportunidad.

A Liliana, la persona que cuida a mis hijos.

Finalmente a mi familia, a mis padres y fuertemente a mis dos hermanos, a Diego y a Fernando. Ambos me alentaron en los momentos más difíciles y están en los más bonitos.

Y por último a mis hijos, Micaela y Nicolás, por todo.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar algunas propuestas para ayudar a revertir la crisis por la que atraviesa nuestro sistema educativo. Creemos que, a pesar de las dificultades que enfrentamos en la actualidad, es posible lograr una educación de calidad para todos y estas recomendaciones pretenden auxiliar el recorrido en tal dirección.

Revertir la crisis educativa es tarea compleja. Lo es precisamente porque no sólo requiere capacidad para resolver cuestiones técnicas sino, fundamentalmente, porque requiere capacidad para proyectar un futuro.

Las grandes utopías del siglo XX no llevaron siempre a buen puerto, pero su ausencia tampoco. El vacío y la falta de nortes implicaron el auge del individualismo, la competencia y el escepticismo frente al futuro. Los sueños se redujeron a lo posible y lo posible casi exclusivamente a los fines individuales.

La educación, que esencialmente apuesta al futuro y es una construcción colectiva, sufrió los embates del pesimismo, pero también contribuyó a crearlo. Algunas voces apoyaron el imaginario derrotista señalando que la educación ya no era un bien relevante, que los estudios primarios, secundarios o universitarios ya no colaboraban al logro de

la mejora social ni individual: «En la Argentina, los ingenieros manejan taxis» y «Aunque estudies no hay trabajo», eran frases que resonaban con cierta frecuencia en distintos ambientes.

Al mismo tiempo la evidencia empírica se mostraba distanciada del sentido común. Investigaciones sobre el tema concluían afirmando que si bien la educación no era una condición suficiente para el ascenso social, era una condición necesaria y, en el peor de los escenarios, actuaba como un «paracaidas» que posibilitaba descender más lentamente en la escala social (Gallart 1993). Sin embargo, pocas voces se alzaban para señalar que quienes no estudiaban perdían más rápidamente el empleo. Los datos eran muy preocupantes y nadie se hacía eco de ellos.

El desafío de hoy es revertir la desesperanza en el imaginario y en la realidad, ofreciendo un servicio educativo de mejor calidad para todos. No se trata ya de fabricar grandes utopías sino de construir proyectos más modestos que nos permitan vislumbrar respuestas frente a la profunda crisis que atravesamos. Tal vez sea posible construir nuevos sentidos para la educación y un futuro menos pretencioso (es muy difícil volver a ser lo que fuimos) pero más inclusivo.

¿Cuáles serían, entonces, los sentidos hacia los que debería dirigirse nuestro sistema educativo? ¿Cuál debería ser nuestro norte en términos educativos? Como señala Tedesco (2005) hoy es indispensable que la sociedad apunte a educar a las nuevas generaciones a partir de dos ejes:

- 1) *Aprender a aprender*. Esto implica lograr que los estudiantes aprendan conceptos, modos de comprensión de la realidad y actitudes que puedan ser utilizados por ellos para resolver inteligentemente problemas personales, espirituales, culturales, políticos, sociales y productivos. Implica asimismo formar personas autónomas capaces de continuar estudiando a lo largo de toda su vida una vez terminada la enseñanza básica¹. Por ello, aprender a aprender implica una escuela que no sólo va a ser responsable de distribuir saberes, sino también de garantizar que los estudiantes se apropien de los mismos.
- 2) *Aprender a vivir juntos*. Implica formar ciudadanos democráticos,

¹ En este trabajo la referencia a educación básica abarca desde el nivel inicial hasta la finalización del nivel medio o polimodal.

preocupados por el prójimo, con vocación 'inclusiva' y con responsabilidad social. «Vivir juntos no es una condición natural del orden social. Vivir juntos precisa una decisión política, voluntaria, consciente, de hacerlo. La configuración de una sociedad democrática e inclusiva es una decisión con fuerte contenido ético [...] Entonces, es algo que tiene que ser enseñado, tiene que ser aprendido» (Tedesco 2005, 111-2).

La escuela tiene que formar ciudadanos comprometidos, trabajadores inteligentes, consumidores críticos, personas buenas, responsables y con proyectos. Para ello, es preciso un sistema educativo dinámico, que haga foco en los saberes y en los valores socialmente significativos, con capacidad de conservar las buenas prácticas educativas del pasado y del presente pero, al mismo tiempo, con capacidad de adaptación al cambio y de asumir la responsabilidad por sus acciones.

Una vez que visualizamos el norte, las preguntas que nos quedan refieren a cómo acercarnos a él. Sobre algunas propuestas para alcanzar estos objetivos vamos a reflexionar a lo largo de este libro.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera, compuesta por el Capítulo I de este libro, presentaremos un diagnóstico del sistema educativo. Sólo si entendemos cabalmente dónde estamos hoy y cuáles son los problemas que nos aquejan, vamos a poder encontrar las soluciones adecuadas para resolverlos. Sin embargo, para entender los problemas actuales, no puede mirarse sólo lo acontecido en los últimos diez años. En este sentido, y porque estamos convencidos de que los fenómenos educativos deben pensarse en el mediano y largo plazo, nuestro diagnóstico considerará una mirada histórica, entendiendo que la historia es un fenómeno constituyente de nuestro presente.

Pero aquí cabe una segunda aclaración. Todo diagnóstico que se precie de tal tiene que estudiar no sólo las debilidades del sistema sino sus fortalezas y sus oportunidades.

Creemos que el tremendismo en los diagnósticos tiene un alto impacto mediático, pero reduce la realidad y por tanto no permite vislumbrar caminos de salida. Para nosotros, a diferencia de quienes presagian el diluvio, hay mucho para cambiar en el sistema educativo, pero también mucho para conservar y sólo manejando ese delicado equilibrio entre la conservación y el cambio es que vamos a encontrar salidas a la crisis.

Es cierto que el sistema educativo argentino tiene serios problemas. No es menos cierto que aun así, si nos comparamos con otros países latinoamericanos, seguimos obteniendo los primeros puestos en las pruebas internacionales de evaluación de calidad. Esto es posible porque tenemos en el país maestros que trabajan bien, alumnos que se esfuerzan día a día y padres comprometidos con la educación de sus hijos. Como observa Llach,

«Las pruebas internacionales de calidad muestran a la Argentina todavía en un primer plano, compartido, en América latina y a una distancia no insalvable de los países desarrollados. Desde el reestablecimiento de la democracia la escolarización aumentó notoriamente y se redujeron algunas de las brechas educativas entre ricos y pobres. La esperanza de escolaridad de un chico de 5 años en la Argentina es hoy igual a la de los países de la OECD y la mayor de América latina, salvo tal vez Cuba. Conservamos, en fin, escuelas de excelencia en todos los niveles de enseñanza, incluso en lugares muy pobres» («Es urgente corregir la discriminación social en la educación argentina», *El Cronista* 13 de octubre de 2004).

Siguiendo la comparación con otros países de América latina, podemos decir que el sistema educativo argentino tiene una amplia cobertura. 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). En cuanto a la cobertura, el 70 por ciento de los niños y jóvenes de entre 3 y 24 años asiste al sistema educativo formal (Oiberman y Arrieta 2003).

En todos los niveles educativos de nuestro país, en el período 1990-2002 la cantidad de niños y jóvenes que concurren a la escuela aumentó considerablemente (Oiberman y Arrieta 2003, Judengloben et al. 2003).

Sin embargo, esto no quiere decir que transiten de manera exitosa en el sistema educativo. 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.

En síntesis, el sistema educativo argentino es de alta cobertura pero de no tan alta retención. Si queremos un país justo y democrático necesitamos encontrar respuestas para eliminar esta exclusión que afecta especialmente a los sectores socio-económicamente desfavorecidos.

La segunda parte de este trabajo, dividida en varios capítulos, ofrece algunas posibles respuestas para revertir la situación actual. Estas propuestas no son necesariamente «innovadoras». Por el contrario, nos gustaría que sean propuestas de «mejora». Preferimos utilizar el término «mejora» porque este, a diferencia de otros conceptos, permite incluir aquellas prácticas del sistema que ya existen, que tal vez tienen larga data y que dan buenos resultados. La mejora no considera que el cambio es bueno en sí mismo, sino que considera el cambio sólo para aquellas prácticas que obstaculizan el buen funcionamiento del sistema.

No creemos que nuestro sistema educativo necesite ser derrumbado ni que haga falta «volver a empezar». Si bien existe en nuestro país una muy fuerte tendencia a poner siempre el primer ladrillo desconsiderando lo que «otros» hicieron, creemos que las prácticas de este tipo resultan altamente nocivas. Es por ello que el lector encontrará referencias a buenas prácticas del pasado y del presente. Creemos que estas prácticas se observan hoy en un número importante de escuelas y que son obra de muchos maestros, pedagogos y de diversos gobiernos y gestiones.

También hablamos de mejora porque creemos que el sistema educativo tiene un potencial de crecimiento insuficientemente valorado y porque creemos que el cambio debe apoyarse en parte de la estructura que existe en la actualidad y que está sólidamente construida. Asimismo privilegiamos el término «mejora» por sobre el de «reforma» o «cambio» porque lleva implícita una continuidad en el tiempo. Siempre se puede mejorar, pero a su vez los resultados parciales alientan a seguir en el camino.

Esta segunda parte sobre propuestas de mejora se divide en distintos capítulos. En el capítulo II, se presentan propuestas para mejorar el gobierno del sistema a nivel macro político y a nivel de las unidades intermedias del sistema. En el capítulo III, se proponen caminos a seguir para mejorar el funcionamiento de las escuelas. Nosotros creemos que no sólo es a nivel macro donde pueden y deben realizarse ciertas modificaciones del sistema. Estamos convencidos de que es posible y necesario mejorar las prácticas y las regulaciones formales e informales que operan en el interior de las escuelas, en el nivel micro institucional.

El capítulo IV se focaliza en ciertos contenidos específicos de la política necesarios en los procesos de mejora. Se refiere a las condiciones necesarias para garantizar la equidad de nuestro sistema educativo: condiciones de educabilidad y condiciones de igualación materiales, culturales y pedagógicas para que el proceso educativo se desarrolle en un marco de equidad y calidad.

Por último, y antes de dejar el camino abierto al lector queremos hacer algunas aclaraciones respecto de lo que puede y no puede esperarse de estas páginas:

- 1) No pueden esperarse recetas de ningún tipo. No creemos que ningún conjunto de medidas descontextualizadas y fuera del marco de la política en un sentido amplio puedan aplicarse con éxito.
- 2) No pueden esperarse propuestas simples ni propuestas que, aisladas unas de otras, tengan buenos resultados. No hay UNA medida que pueda tener resultados milagrosos sino un conjunto de medidas que alineadas, aplicadas simultáneamente y bien sucedidas, implicarán una mejora paulatina en aquellos aspectos que nos resultan insatisfactorios en la actualidad.
- 3) No pueden esperarse resultados espectaculares en el corto plazo. No hay pociones mágicas que transformen la realidad de un día para otro. La mejora del sistema debe encararse con carácter permanente y debe darse tiempo a los cambios, de estar consensuados, para que rindan sus frutos.
- 4) Creemos que cualquier política de mejora que se decida llevar adelante debería convertirse en política de Estado. No hay ni va a haber gobierno o partido que en soledad revierta la crisis por la que atravesamos.
- 5) No encontrará el lector propuestas sobre todos los aspectos del sistema educativo que precisan mejorarse. Temas tales como financiamiento del sistema, el problema de las universidades, el desarrollo científico-tecnológico, la relación educación-trabajo, escuela y nuevas tecnologías y aun carrera docente no ocuparán en esta presentación la cantidad de páginas que los mismos merecen.
- 6) El lector encontrará que utilizamos a veces los términos EGB1, EGB2 y EGB3 y otras nos referimos a la educación primaria ; asimismo hablamos a veces de Polimodal y otras de educación secundaria. Esto se debe a que actualmente coexisten distintas formas organizacionales en las diferentes provincias de nuestro país y quisimos hacer referencia a todas ellas.

- 7) El lector encontrará en algunos pasajes, referencias a los términos «justicia», «democracia», «calidad», «equidad». Queremos aclarar que no concebimos calidad sin democracia ni justicia sin equidad, por lo tanto, cuando nos referimos a alguno de esos conceptos, estamos haciendo alusión indirecta al resto de ellos.
- 8) Si bien el lector se encontrará con un estudio centrado en la mejora del sistema educativo y de la escuela, creemos indispensable advertir que existen otros ámbitos educativos de alto impacto en la formación de las nuevas generaciones y sobre las que es necesario pensar políticas educativas aunque tales ámbitos y sus respectivas líneas de acción no sean abordados en este trabajo. En este sentido, uno de los principales desafíos actuales consiste en abrir la mirada hacia la relación de nuestros alumnos y alumnas con los medios de comunicación de masas y profundizar las políticas en materia de nuevas tecnologías de la información.
- 9) Por último, cabe aclarar que si bien estas propuestas no tienen ninguna cercanía ni alineación partidaria, no son propuestas meramente técnicas. Las mismas tienen la ambición política de que todos los habitantes de nuestro país tengan acceso real a una muy buena educación y consideramos que es un deber indeclinable del Estado garantizarla. Calidad, democracia y equidad son los ejes con los que se van a pensar los procesos de mejora. Sabemos también que la tarea que tenemos por delante no es sencilla. No alcanza con proclamar la equidad, y la calidad con democracia interna del sistema, ni pensar que la distribución de conocimiento socialmente válido puede hacerse sólo a partir de la mera voluntad. La distribución equitativa del bien educación es un proceso altamente complejo en la medida en que la educación es un bien escaso.

Por último, vale aclarar que toda esta propuesta parte de considerar que el sistema educativo argentino debe estar al servicio de que los estudiantes aprendan cada día más y mejor. Por ello intentamos recuperar, a lo largo del trabajo la noción de «vocación de servicio». Aquí trabajamos con propuestas que intentan recuperar el sentido y la dirección que nuestro sistema nunca debió haber perdido y cuyo faro son los estudiantes: niños, adolescentes y adultos que quieren saber para vivir mejor en una sociedad más justa y democrática.

PARTE I

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO
ARGENTINO

CAPÍTULO I

1. Fortalezas y debilidades del sistema educativo argentino

La reconstrucción del pasado educacional argentino puede brindar el marco necesario para pensar el presente. Entender la actualidad educativa, en efecto, exige realizar un mirada de largo plazo. Una mirada que sea capaz de recuperar las fortalezas de nuestra educación pasada, así como los «eventos» que pudieron haber influido o propiciado la aparición de diferentes «escenarios de crisis» en momentos clave de la historia. Este apartado recorre la historia de nuestro sistema educativo y culmina con un diagnóstico de su situación actual. Solamente entendiendo dónde estamos, vamos a poder pensar los procesos de mejora.

1.1. La conformación del sistema educativo en el marco de un proyecto de país

El sistema educativo argentino se configura a partir de la segunda mitad del siglo XIX como parte de un proceso más amplio de conformación del estado nacional. En efecto, Oscar Oszlack sostiene: «La educación constituyó un vehículo privilegiado en la estrategia de penetración ideo-

lógica del Estado» (1997, 151). La Ley 1.420, de «Educación Común», sancionada en 1884 y cuyo principal antecedente fue el Congreso Pedagógico Nacional de 1882, marcó un hito en cuanto al modelo formador que nuestro país asumía para ese presente y para las generaciones futuras. De acuerdo con Oszlack, la política del gobierno nacional avanzaba hacia la extensión del papel del Estado a través de una expansión del aparato educativo nacional, una creciente centralización de las funciones reguladoras y la gradual «expropiación» de atribuciones a la Iglesia y a otros sectores que, desde planteos «populares», le disputaban parcialmente las facultades de control (1997, 152).

El Estado cumplió un papel central en este momento y se puso a cargo de la regulación, financiamiento y provisión integral del servicio educativo. Dejó escasa capacidad de toma de decisiones en manos de las instituciones escolares y la sociedad civil. Por ello, algunos autores han caracterizado al sistema tradicional como un «cuasi monopolio estatal» (Narodowski y Nores 2001) o «Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal» (SIPCE) (Puiggrós 1990), cuyas características salientes fueron: 1) hegemonía del Estado y subsidiariedad privada, 2) laicismo o catolicismo subordinados a la lógica del Estado, 3) escolarizado, 4) verticalizado, 5) centralizado, 6) burocratizado, 7) oligárquico-liberal, 8) no participativo, 9) ritualizado, 10) autoritario, 11) discriminador de los sectores populares².

² Cabe mencionar que la institucionalización del sistema educativo en la Argentina no consistió en una marcha ineludible hacia el SIPCE. La historiografía educacional colabora a legitimar esa interpretación, en parte, debido a que muy pocas producciones dan cuenta de la existencia de propuestas alternativas previas a la consolidación del modelo triunfante. Por un lado, la mayoría de las producciones se concentran en etapas cuando la educación ya se encuentra bajo el imperio de la Ley 1.420; por el otro, abundan los trabajos centrados puntualmente en la historia de la política educativa que toman como punto de partida para sus estudios a la Ley 1.420, y dejan de lado los eventos anteriores a 1884 (Albergucci 1996, Zanotti 1981, H. Cucuzza 1985, E. Manganiello 1969). No obstante, algunos trabajos recorren la historia de la escuela pública considerando los preorígenes del sistema reflejando, directa o indirectamente, el hecho de que Buenos Aires, a mediados del siglo XIX, era escenario de una pugna entre modelos alternativos de gobierno de la educación (obras no muy recientes como las de Salvadores, Campobassi y Portnoy 1941, J. P. Ramos 1910, y otras actuales como Tedesco 1984, Narodowski 1994, Newland 1992). Asimismo, existieron diferentes expresiones de educación «privada», ya sea a cargo de particulares u organizaciones de la sociedad civil y religiosas.

Aquel Estado se propone ofrecer una escuela primaria para todos y reservar la enseñanza media y universitaria a una porción minoritaria de la educación.

No obstante, este modelo de escuela primaria pública —es decir, estatal, centralizada, laica, gratuita y obligatoria— cumplió ampliamente con las expectativas originarias. Tedesco (2003, 245) señala que el acceso a un mínimo de enseñanza básica pudo garantizar la homogeneidad cultural que requería la nación.

Este período de la historia educacional argentina que continúa hasta mediados del siglo XX se constituyó sobre la base de seis políticas: 1) la universalización de la educación primaria o básica; 2) la formación docente monopolizada por el Estado; 3) la regulación de los tiempos y contenidos de la enseñanza y los libros de texto; 4) la conformación del Cuerpo de Inspectores para controlar la ejecución de políticas diseñadas en los niveles centrales; 5) la configuración de un nivel medio de enseñanza reservado a una minoría y con dos funciones básicas, la formación de la burocracia estatal y la formación de élites que irían a la universidad; y por último, 6) la existencia de la universidad como formadora de los futuros dirigentes.

Con respecto al primer punto, la Argentina dio un salto del 77,4 por ciento de analfabetismo en 1869 a tan solo un 13,6 por ciento en 1947. Tan pronto como en 1930, el 95 por ciento de la población de Buenos Aires era alfabetada, y un 30 por ciento atendía a la escuela secundaria.

La segunda política se refiere a la formación docente. Esta se daba en el nivel de escuela media o secundaria, tratándose de una formación de tipo «profesional». El objetivo consistía en preparar «legiones» de docentes capaces de contribuir con sus prácticas al éxito de un proyecto civilizatorio.

La elaboración por parte del estado nacional y de los estados provinciales de planes y programas detallados auxilia a concretar exitosamente el tercer objetivo de la política educativa. A través del Consejo Nacional de Educación y de los provinciales, con el mandato, entre otros, de «prescribir y adoptar los libros de textos más adecuados», el Estado consigue hacerse presente e intervenir directamente sobre los contenidos de la educación, evitando cualquier tipo de «desvío» que pusiera en riesgo los valores de la cultura nacional.

Por último, entre tantos otros actos de producción que implica la

estructuración del sistema educativo, tuvo lugar la conformación de agentes destinados a fiscalizar, legislar, sancionar, controlar y establecer patrones de conducta y otras regulaciones de la vida escolar.

El Cuerpo de Inspectores fue centralizando dichas funciones al garantizar el grado de homogeneidad requerido por el sistema y rearticular la práctica escolar cotidiana con los órganos centrales de gobierno y administración de la educación. De acuerdo con Pineau (1997), puede verificarse aquí la existencia de un doble movimiento: mientras se pauta puntillosamente el accionar de los inspectores, se amplían sus funciones dentro y fuera de la escuela: evaluar el accionar de docentes y Consejos, proponer 'personas honradas' para dichos puestos, investigar las causas que producen el retraso educativo y dar cuenta al respecto, revisar la contabilidad, organizar conferencias pedagógicas para el personal escolar; y fuera de la escuela, disertar ante la comunidad sobre la historia nacional, la economía, las industrias, el arte, la higiene y otros temas que fomenten su desarrollo «físico, intelectual y moral» (artículos 22 y 23 del reglamento de 1887, citado en Pineau 1997, 65)³. Pero además, se estableció que el inspector fuera consejero de docentes y directores. Dussel (1991, 12) llama la atención sobre este punto: «Esta dualidad de la tarea de los inspectores, la de vigilar/examinar y prescribir/enseñar las prácticas 'correctas', coloca a los inspectores en un lugar importante de la estructura del poder, en tanto los legitima como 'agentes multiplicadores' de la norma encarnada en el poder central. Su legitimidad, a la par de fundarse en su poder punitivo acrecentado, tiene ahora una nueva base: la Pedagogía».

En este marco, el nivel medio de enseñanza se reservaba a la formación de las burocracias estatales (v. g., se ocupaba de la formación de los maestros primarios) y era un nivel intermedio de formación, en la modalidad de bachillerato, para las élites dirigentes que accederían a la universidad.

Estos aspectos de política de Estado reseñados constituyeron la base y el fundamento de la estabilidad y unidad del sistema durante más de medio siglo. Las primeras rupturas comenzarán a evidenciarse a partir

³ Pineau (1997, 65-71) analiza el modo en que la «mirada» del inspector es fuertemente moldeada por los distintos reglamentos que la legislan.

de la segunda mitad del siglo XX.

1.2. Los comienzos de la crisis: el paulatino desplazamiento del espacio educativo estatal y los inicios de la privatización

En la Argentina, en la década de los sesenta empieza a evidenciarse que la expansión del sistema no es sinónimo de calidad educativa para todos. Es entonces cuando aparecen los primeros síntomas de una crisis que llega hasta nuestros días.

La escuela comienza ser criticada por: 1) la falta de validez o significatividad social de los contenidos de enseñanza, y 2) el incumplimiento de la promesa de «igualdad de oportunidades educativas».

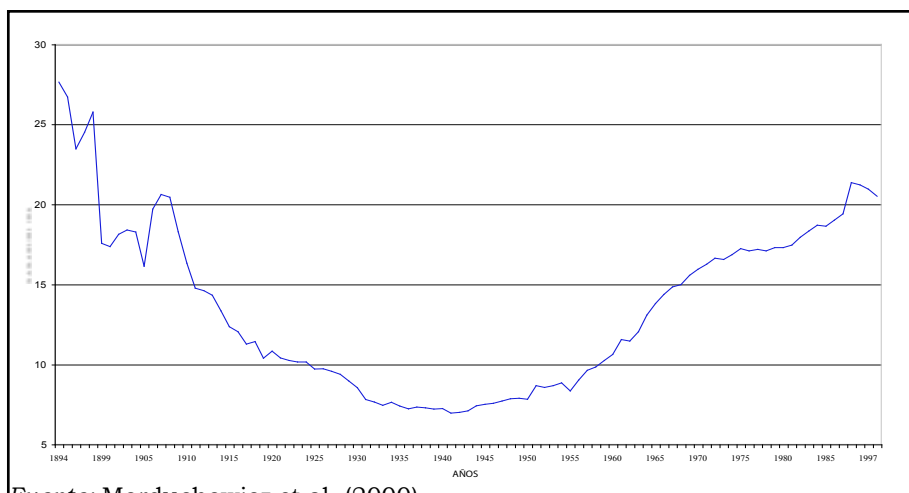
Respecto del primer punto, se observa que los contenidos de la enseñanza, que resultaban relevantes en el pasado, son insuficientes en algunos casos y dejan de ser relevantes en otros en esta segunda mitad del siglo XX. Ya para estas épocas, con el desarrollo de los medios masivos de comunicación, se torna más importante enseñar a los estudiantes a distinguir información verdadera de información falsa o enseñarles conceptos para poder utilizar la información, que aprender datos de memoria. La dificultad de acceso a los datos propia de principios del siglo XX no es tal a mitad del siglo. Los cambios que se producen en la época le presentan a la escuela nuevas necesidades. Las nuevas generaciones van a requerir nuevos saberes como por ejemplo, un segundo idioma, alfabetización científica y tecnológica y la formación de nuevas competencias. Y estas son sólo algunas de las nuevas demandas que la sociedad comienza a realizarle a la escuela. En este marco se percibe que si bien mayores sectores de la población habían tenido posibilidades de acceder al sistema educativo, su paso por la escuela no era necesariamente garantía de «aprendizajes socialmente valiosos» (Braslavsky y Gvirtz 2000). La sociedad comienza a cambiar y la escuela comienza a distanciarse de sus necesidades.

La falta de adecuación de la escuela a las nuevas demandas de la sociedad hace que los sectores sociales de clase media y alta, comiencen a migrar hacia el sistema educativo privado, donde creen encontrar una mejor respuesta a sus necesidades.

Las cifras relativas al aumento de la matrícula del sector privado

a partir de 1960 parecen indicar que los grupos medios y altos optan paulatinamente por «salir» del sector público hacia el sector privado en busca de una educación de calidad. El estudio de Morduchowicz (2000) presenta la evolución de este sector, el privado, desde fines del siglo XIX y hasta casi finalizando los noventa. El punto más bajo de la serie se ubica en 1941. A partir de entonces el sector privado comienza a aumentar significativamente su participación. Este fenómeno parece esencialmente indicar la ruptura del modelo provisión del bien presente hasta aquel momento. Narodowski y Andrada (2000) presentan el gráfico que se presenta a continuación:

Gráfico N°1: Participación del sector privado en la matrícula educativa (nivel primario)



Fuente: Morduchowicz et al. (2000).

El desplazamiento operado desde el sector público al sector privado está señalando, de algún modo, la disminución de la capacidad del Estado para garantizar al conjunto de la población una educación en igual calidad. Como señala Tedesco (1987), 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. En otras palabras, las oscuras víctimas de antaño —la mayoría no escolarizada— hoy es precisamente el segmento de población ‘excluido’ dentro del sistema.

Entramos así a la segunda crítica que recibe la escuela, ya que comienzan a denunciarse «circuitos diferenciados» de calidad educativa. Se observa que los sectores pobres reciben un servicio educativo de peor calidad que aquellos sectores sociales con mayores recursos. En síntesis, si bien la meta de incluir a la mayoría de la población en el sistema se estaba alcanzando, era preciso indagar los procesos que ocurrían dentro de ese mismo sistema para garantizar una educación de calidad para todos.

Los gobiernos de la época tuvieron diferentes estrategias frente a estos diagnósticos. Los gobiernos dictatoriales fomentaron políticas de vaciamiento de contenidos e incentivaron una mayor segmentación del sistema educativo. Los gobiernos democráticos dieron lugar a una serie de intentos de reforma que se centraban en cambios curriculares y expansión de la matrícula.

Los cambios curriculares se centraban en la actualización de contenidos. No se percibía, en aquel entonces, que se había producido un cambio en el paradigma de los contenidos socialmente relevantes. «Aprender a aprender», como rezaban los especialistas del momento, requería de nuevas estrategias de enseñanza, implicaba maestros con cierta autonomía, nuevos modos de relación con el conocimiento, nuevas actitudes frente al mismo. Se trataba de formar alumnos autónomos, con capacidad de pensamiento independiente. Pero... ¿Cómo lograrlo en un sistema verticalista, acostumbrado a voces de mando y obediencia? Cambiar los contenidos de la enseñanza exigía revisar la relación director-docente, docente-docente y docente-alumno y las modalidades en las que operaba el proceso de enseñanza. Los cambios se sucedían y fracasaban.

En ese contexto, el nivel medio de enseñanza se masificó sin cambiar radicalmente su clásica estructura decimonónica. El sistema entonces consiguió una expansión en el marco de una escuela que discriminaba y era poco funcional. Las reformas que se sucedieron fueron cooptadas por la lógica tradicional.

Entre 1976 y 1983 el problema se agrava. Estudios empíricos re-

velan que diferentes sectores sociales acceden a diferentes niveles de educación formal, y reciben conocimientos que no son equivalentes (Braslavsky 1985) Esto comprometía no sólo el presente de quienes eran los usuarios naturales del sistema sino las perspectivas de continuar avanzando en el sistema educativo. El propio sistema parecía estar reforzando esta situación y ya no era posible encontrar una solución basada en ofrecer a todos lo mismo, dado que comenzaban a cobrar cada vez mayor peso las diferencias estructurales socioeconómicas en las que los procesos escolares se desarrollaban.

La vuelta de la democracia abre las puertas de la educación media y de la universidad a nuevos sectores sociales. A su vez, el estilo de relaciones autoritarias que se manifestaba en algunas instituciones comienza a ser duramente cuestionado. Se percibe la necesidad de cambios en el sistema y se convoca al Congreso Pedagógico Nacional, con la idea de que la propia sociedad defina el norte y la marcha deseada para el sistema educativo (De Vedia 2005). No obstante, las propuestas de cambio que surgen como resultado de las deliberaciones del Congreso no se llevan a cabo. Ciertas urgencias hicieron que la educación no estuviera entre las prioridades de la época. De este modo, se llega a la década de los noventa con un diagnóstico poco alentador.

1.3. La política educativa de los noventa: redefiniendo las responsabilidades del Estado

Antes de detenernos sobre la reforma educativa de los años noventa en la Argentina, es necesario hacer un breve recorrido por los principales acontecimientos y transformaciones que delinearon los rasgos económicos y sociales de la Argentina de la época.

En los noventa se manifiestan con especial fuerza ciertos fenómenos. Entre ellos puede mencionarse el de «globalización», caracterizado por la volatilidad de los capitales, la aparición de nuevos modelos de inversión y acumulación, una verdadera revolución en la tecnología y las comunicaciones y nuevos modos de organizar y dividir el trabajo. Si bien dicho proceso se produce a escala mundial, su manifestación y sus efectos revisten características particulares en América latina y en la Argentina. Lo que se evidencia en los 90 son no solamente «grandes cambios», sino también la manifestación de una crisis del sistema capitalista de desarrollo en donde las dificultades de su funcionamiento

repercuten simultáneamente en todas las instituciones tradicionales encargadas de asegurar la cohesión social: el Estado, el mercado de trabajo, la familia, y consecuentemente, la escuela (Tedesco 2000).

Diversos autores coinciden en señalar que se diseña una nueva configuración societal, la «sociedad del conocimiento» (Toffler 1992, Reich 1993, Tedesco 2000). En este tipo de sociedad, el factor generador de riquezas y poder más importante es el conocimiento, que reemplaza al dinero e inclusive a los recursos naturales. Es el conocimiento el generador del progreso técnico, y los países más desarrollados son aquellos donde toda la actividad económica gira en torno a la utilización intensiva de las nuevas tecnologías para las actividades productivas.

Dicha perspectiva produjo reacciones optimistas, especialmente en América latina. Se partió de la creencia de que el conocimiento era un recurso absolutamente democrático, inagotable y susceptible de ubicarse al alcance de todos (Tedesco 2000). Es por eso que tanto la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) propusieron que el progreso técnico, sustentado en una mayor distribución y producción del conocimiento serían la base de la transformación productiva de la región y de un desarrollo económico genuino con equidad (Tedesco 2000, Filmus 1999)⁴.

Esta visión se plasmó en reformas educativas en todos los países de América latina. Existía un fuerte consenso respecto de la crisis por la que estaban atravesando los sistemas educativos. El mismo consenso existía respecto de la transformación de los mismos para atender a las nuevas necesidades de la economía globalizada. Es decir, se pensaba que ante un importante cambio social debían formarse ciudadanos para la «sociedad del conocimiento».

La Argentina no escapó a dichas visiones y en el año 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación, que claramente adhiere en sus lineamientos principales a dicha intención transformadora. Conviene entonces realizar el análisis de sus principales ejes, propuestas y resultados.

La denominada 'reforma educativa' producida en la Argentina en la

⁴ Los autores hacen referencia a un documento de la CEPAL-UNESCO (1992) titulado: *Educación y conocimiento, ejes de la transformación productiva con equidad*.

década de los noventa estuvo signada por una retórica en defensa de la escuela pública y la modernización a nivel micro y macropolítico. Sin embargo, la mayoría de los postulados y objetivos que se utilizaron para justificar dicha transformación no han sido logrados. Al mismo tiempo, la tendencia que ha estado presente desde los años sesenta — esto es, la salida de los sectores más aventajados de la sociedad desde el sistema público al privado— continúa.

La política educativa en los años noventa estuvo basada en siete ejes (Gvirtz y Narodowski 2001):

- a) incremento del gasto público en educación;
- b) descentralización de las decisiones macropolíticas desde el Estado nacional a las veinticuatro jurisdicciones provinciales;
- c) reforma de la estructura del sistema educativo;
- d) fortalecimiento de las instituciones educativas;
- e) diseño de los Contenidos Básicos Comunes;
- f) promoción de la capacitación docente;
- g) creación de un Sistema Nacional de Evaluación.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, la distancia entre la proclama reformista y la práctica no fue menor.

a) Incremento del gasto público en educación. El tema del gasto educativo ha estado siempre presente en las agendas de gobierno, especialmente en la Argentina de los noventa. La Ley Federal de Educación estableció que debía destinarse a educación un 6 por ciento del PBI. Se decía que el gasto público total debía duplicarse en cinco años, aumentando a razón de un 20 por ciento anual a partir de 1993. La realidad es que nunca se llegó a cumplir la ley y las partidas destinadas al área jamás alcanzaron el tan proclamado 6 por ciento.

El gasto, no obstante, aumentó. Y en este sentido vale la pena analizar, aunque sea superficialmente, cómo se distribuyó. Como refleja el cuadro N° 1, el gasto en educación creció tanto en la educación básica como en educación superior (excepto en educación superior en el año 1991). Sin embargo, la tasa anual acumulada es casi el doble para la educación superior. Puede afirmarse que a nivel gubernamental hubo mayor interés en financiar la educación superior.

Cuadro N°1: Gasto público total en educación, cultura, ciencia y tecnología (1980-1999), en millones de pesos

Año	Educación básica	Educación superior (incluyendo universidades)
1980	5.425	1.214
1991	5.618	1.192
1992	6.222	1.546
1993	7.051	1.837
1994	7.525	1.949
1995	7.252	2.185
1996	7.365	2.240
1997	8.214	2.272
1998	8.445	2.465
1999	9.136	2.641
Variación porcentual 99/80	68,4	117,5
Variación porcentual 99/91	62,6	121,6
Tasa anual acumulada 99/91	7,8	15,2

Fuente: Juan Pablo Nicolini, Pablo Sanguinetti y Juan Sanguinetti, *Análisis de las alternativas de financiamiento básico en educación a través de la instituciones federales fiscales* (Universidad Torcuato Di Tella-Ministerio de Cultura y Educación de la Nación; informe final, agosto de 2000).

En segundo lugar, comparando los gastos de las diferentes jurisdicciones durante el mismo período, se observa que desde 1991 las provincias también han incrementado sus gastos en educación. Sin embargo, a partir de 1992 el gasto provincial comenzó a declinar gradualmente, y el gasto a nivel nacional fue en aumento (Gvirtz y Narodowski 2001). El cuadro N°2 describe esta situación.

Cuadro N°2: Gasto público en educación, cultura, ciencia y tecnología por nivel gubernamental (1980-1999), como porcentajes según el gasto total

Año	Nacional	Provincial	Municipal
1980	48,3	49,6	2,0
1991	36,0	61,9	2,1
1992	21,9	76,1	2,0
1993	22,5	75,5	2,0
1994	22,8	74,9	2,3
1995	23,1	74,3	2,5
1996	23,4	73,2	3,4
1997	23,4	73,6	2,9
1998	22,8	74,2	3,0
1999	23,0	74,0	3,0

Fuente: Juan Pablo Nicolini, Pablo Sanguinetti y Juan Sanguinetti, Análisis de las alternativas de financiamiento básico en educación a través de la instituciones federales fiscales (Universidad Torcuato Di Tella-Ministerio de Cultura y Educación de la Nación; informe final, agosto de 2000).

b) *Descentralización de las decisiones macro políticas desde el estado nacional a las veinticuatro jurisdicciones provinciales.* La ley de transferencia de escuelas, sancionada en 1992, culmina con un proceso de traspaso de instituciones de nivel medio y terciario, que se había iniciado en los ochenta con la transferencia de las escuelas primarias a las jurisdicciones provinciales. La Ley Federal de Educación también abrigó este objetivo. Sin embargo, lo que tuvo lugar en los noventa no fue una efectiva «descentralización». Si bien se federalizó el sistema educativo, las provincias siguieron manteniendo sistemas altamente centralizados con escasa devolución de poder a las unidades intermedias y a las escuelas. Llach denomina este proceso como la «provincialización» de la educación (1999), y agrega que la transferencia de escuelas ha intensificado el problema del financiamiento de la educación pública, en parte debido al incremento de los gastos en burocracias. Sin embargo, y a la distancia, uno de los problemas más notorios que generó este proceso es la fragmentación del sistema educativo. El Ministerio nacional se

vio en dificultades para garantizar la homogeneidad del sistema y las provincias ofrecen entonces un servicio de desigual calidad.

Cabe llamar la atención sobre el hecho de que el proceso acaecido en el seno del sector público coincide con otro proceso de cambio de la esfera de la educación privada. La Ley Federal de Educación ubicó a las escuelas privadas y públicas en una misma categoría: ambas fueron definidas como escuelas públicas con diferente «tipo de gestión». Sin embargo, las escuelas privadas que no reciben subsidios del Estado no son objeto de restricciones e imposiciones por parte de las autoridades provinciales como las que afectan a las de gestión pública. Las escuelas públicas y privadas no sólo poseen diferentes tipos de gestión, sino que están sujetas a distintas reglas de juego, formales e informales.

c) *Reforma de la estructura del sistema educativo.* Uno de los cambios más significativos introducidos por la Ley Federal de Educación fue el diseño de una nueva estructura para el sistema educativo argentino. La nueva configuración extendió la educación obligatoria de 7 a 10 años. El último año de la educación inicial se hizo obligatorio, y los siete años de la educación primaria fueron reemplazados por la Educación General Básica (EGB), que consiste en 9 años de educación obligatoria dividida en tres ciclos de tres años cada uno. El Polimodal, de tres años —no obligatorio—, ha reemplazado a los años de educación secundaria.

Estos cambios trajeron como consecuencia dificultades operativas especialmente en las escuelas de gestión estatal. La estructura edilicia no fue la adecuada para tales reformas. Además, la extensión de la educación obligatoria implicó un incremento de la matrícula y la necesidad de sumar mayores recursos para enfrentar estos nuevos desafíos.

Un caso distinto fue el de las instituciones privadas. Muchas de ellas ya venían ofreciendo educación primaria y secundaria (incluso nivel inicial), y la adaptación a la nueva estructura no tuvo un efecto importante en la organización de las instituciones. Además, las escuelas privadas no fueron afectadas por la expansión de la matrícula ya que los sectores medios y altos continuaban normalmente dentro el sistema hasta la culminación de la educación secundaria.

La nueva estructura fue implementada de manera muy desigual en las distintas jurisdicciones. Coexistieron formas organizacionales diversas, en principio llamadas a adoptar la misma estructura. Algunas jurisdicciones aún mantienen la tradicional división en siete años de

escuela primaria y cinco o seis años de educación secundaria; sin ir mas lejos, la Ciudad de Buenos Aires. Otras, dividen el programa educativo en dos partes con dos ciclos cada una, anexando el tercer ciclo de la EGB al nivel secundario. Una tercera posición, en conformidad con la Ley Federal de Educación, establece tres ciclos de EGB y tres años de educación Polimodal; es el caso de la Provincia de Buenos Aires. Una de las consecuencias fue la mayor desarticulación y la mayor dificultad de movilidad interjurisdiccional.

d) *Fortalecimiento de las instituciones educativas.* Otro de los propósitos centrales de la reforma educativa de los años noventa fue fortalecer las instituciones educativas. Hasta entonces todas las ‘estrategias de cambio’ en la Argentina se centraban en reformas del currículum y la formación docente. Las escuelas se concebían identificadas con un grupo de maestros en situación de ejecutar las directivas del estado nacional o de los estados provinciales. El sistema era jerárquico, rígido y organizado dentro de una estructura claramente vertical. Los inspectores recibían órdenes de organismos centrales (que poseían el monopolio de las decisiones) y debían transmitir esas consignas a los directores de escuela. A su vez, los directores de escuela debían instruir a los maestros para que pudieran ejecutar estas decisiones correctamente. Los inspectores y el director de cada escuela no solamente comunicaban órdenes, sino que tenían control sobre la ejecución de los mandatos: observaban clases, leían cuadernos de clase, e inspeccionaban planificaciones; eran los garantes de la conformidad de todo lo que acaeciera en las escuelas con los designios del poder central.

La reforma educativa de los noventa tuvo como objetivo cambiar la estructura jerárquica y verticalista. Se propuso un grado seguro de autonomía para las escuelas en decisiones como la selección de algunos contenidos de enseñanza. A cambio, se exigió a cada escuela que presentara a las autoridades su proyecto institucional.

Los proyectos institucionales fueron pensados como herramientas de cambio desde el seno de la escuela. En el diseño del proyecto debían participar los diversos actores involucrados en la institución. Se les pedía que basaran el proyecto en prioridades y problemas concretos de la escuela, respetando los lineamientos generales establecidos por el estado nacional y los provinciales.

De este modo, la secuencia y organización de los contenidos curriculares, y el ritmo y método de enseñanza variarían entre escuela y escuela de acuerdo con sus características institucionales. La idea de los proyectos institucionales propios llevaba implícita cierta «despolitización» de las prácticas escolares: directores y maestros ya no serían vistos como miembros del aparato del Estado y sujetos al control político, sino como profesionales sujetos al control local y comunitario.

Sin embargo, algunos elementos del marco legal, necesarios para esta transformación, no cambiaron. El director de escuela no llegó a tener ninguna injerencia en la designación de los maestros y los directores son designados desde el nivel central. Tampoco fueron asignados nuevos roles para los inspectores y directores, ni se estableció un sistema de información que permitiera monitorear a las escuelas. Las escuelas definitivamente no ganaron márgenes de libertad. El modelo tradicional de administración se impuso dado que no se implementaron políticas que fomentaran los cambios propuestos.

e) *Diseño de los Contenidos Básicos Comunes*. La reforma educativa en los noventa incluyó la implementación de una transformación curricular: hasta entonces los programas y contenidos de los diferentes niveles eran detalladamente diseñados por el estado nacional y los estados provinciales, y los maestros debían restringir sus clases estrictamente a los contenidos, actividades y secuencias prescriptas. El diseño curricular de la Ciudad de Buenos Aires en 1981 es uno de los casos más claros de «currículo hiper prescripto» (De Titto 2002).

La reforma curricular de los noventa no se propuso cambiar solamente los contenidos de la enseñanza, sino que tuvo como objetivo rediseñar la relación entre el estado nacional, los estados provinciales, los maestros y los contenidos. El propósito general de la reforma curricular, de acuerdo con la noción de provincialización del servicio educativo, fue dejar en manos de las provincias la responsabilidad sobre los diseños curriculares.

Para ello fueron diseñados los Contenidos Básicos Comunes (CBC) para la educación inicial, la EGB, el Polimodal y la formación docente. Estos apuntaban a señalar los contenidos mínimos que debían poseer los alumnos del sistema educativo en todo el país. Los documentos fueron producidos por el ministerio nacional de Educación y aprobados por el Consejo Federal de Educación. Los CBC tenían asimismo por

función ser utilizados como lineamientos para la elaboración de los diseños curriculares jurisdiccionales. Se pensaron para que actuaran como líneas generales, como guías.

En la práctica, estos se transformaron en nuevos diseños curriculares utilizados directamente en las escuelas. Existen elementos que ayudan a explicar esta situación. Primero, los contenidos considerados «básicos» fueron —según han dado en llamarse— «contenidos máximos»; es decir, fueron tantos que se hizo prácticamente imposible para las escuelas enseñar otra cosa que no fueran ellos. Segundo, aprobados los CBC, fueron distribuidos directamente a todas las escuelas del país, pasándose así por alto una instancia importante de su rediseño, la provincia. Cuando los docentes de escuelas públicas recibieron los CBC consideraron que el documento era el currículum a seguir, ciertamente siguiendo la lógica tradicional del sistema educativo argentino. Tercero, algunas provincias no modificaron sus diseños curriculares; algunas consideraron que los contenidos que utilizaban se correspondían con los nuevos CBC. Otras tenían dificultades políticas o técnicas y tardaron varios años en modificar los diseños. Cuarto, las editoriales no tenían capacidad para adaptarse a los distintos mercados provinciales; en consecuencia, publicaron los mismos textos basados en los CBC para todas las provincias, nacionalizando los contenidos a enseñar. Por último, debido a las fuertes críticas al sistema educativo tradicional las escuelas privadas quisieron liderar la reforma apropiándose de los CBC como contenidos a transmitir en sus establecimientos.

En suma, los CBC fueron tomados como nuevos currículos en las escuelas de la Argentina. Resultado de la lenta definición de los currículos provinciales e institucionales, el texto funcionó como guía de los maestros para la planificación de sus clases.

A pesar del modo de funcionamiento y respecto de lo que existía previamente, los CBC deben considerarse un avance en materia curricular. Permitieron una modernización de los contenidos y una dinámica que hace que aún hoy sigan vigentes. Los libros de texto surgidos a la luz de los CBC renovaron el mercado y fueron escritos por profesionales de reconocida trayectoria que hicieron una lectura interesante de estos nuevos lineamientos.

f) *Promoción de la capacitación docente.* La capacitación docente en servicio fue otra de las estrategias mentadas por la reforma de los no-

venta. Los nuevos contenidos, la nueva estructura y los nuevos roles requerían maestros con nuevas capacidades. Se implementó un plan masivo de capacitación que incluía a los aproximadamente 650.000 cargos docentes del sistema. El plan fue coordinado por la Red Federal de Formación Docente Continua. El esquema se basó en un sistema de puntajes, siendo el número de puntos reunidos por cada docente dependiente de la duración (en tiempo) del curso, y no de su aprendizaje efectivo. Los cursos que integraban el ‘sistema de puntaje’ necesitaban ser autorizados por la Red, pero el mecanismo de autorizaciones fue lento y no necesariamente garantizaba la calidad de los mismos.

Al no concebirse las escuelas como los «agentes de cambio», los maestros asistieron a diferentes cursos para mejorar sus puntajes y carreras individuales, muchas veces sin considerar las necesidades institucionales. La capacitación docente ha sido quizá uno de los aspectos más deficientes de la reforma.

g) *Creación de un Sistema Nacional de Evaluación.* Otro principio central en la agenda de los noventa fue la creación de un sistema de evaluación. Durante más de cien años, el Estado había intentado controlar el sistema educativo argentino a partir del cuerpo de inspectores. Los mismos tenían como una función central el control de los procesos llevados a cabo por directores y maestros.

El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC), creado por el ministerio de Educación nacional, procuró, desde su creación no ser un mecanismo de control de procesos sino de control de resultados. Periódicamente entonces se dirigen programas de evaluación para medir el aprendizaje en las distintas escuelas y provincias.

En los noventa, más allá de los problemas técnicos y políticos del SINEC, se instaló la «cultura de la evaluación», inicialmente resistida por los sindicatos docentes. El ministerio de Educación nacional retuvo la responsabilidad de dirigir las evaluaciones, lo cual conllevó los defectos usuales de la administración burocrática estatal, tales como la falta de confianza en los resultados por parte de la población y la limitada participación federal. Sin embargo, la propia creación de una cultura favorable a la evaluación debe considerarse un logro y es una política que se continúa en la actualidad, más allá de los cambios de signo político de los gobiernos.

En síntesis, el propósito de formar ciudadanos para la «sociedad del conocimiento» y otros tantos anhelos transformadores no pudieron hacerse realidad con la reforma de los noventa. La impresión es que la distancia entre los procesos de elaboración de las políticas y los de implementación no fueron menores. El resultado es un sistema educativo híbrido con fuertes rasgos del sistema tradicional, pero que en combinación con los nuevos surgidos a la luz de la reforma burocratizan aún más el sistema.

Sin embargo, a la hora del balance se hace necesario destacar los logros. Sobre algunos, v. g. CBC y SINEC, ya hicimos referencia. Aquí cabe destacarse que el sistema educativo reincorporó a la escuela un muy significativo número de alumnos. La expansión del sistema en la década de los noventa merece mencionarse, también, como logro. Esta expansión es especialmente relevante, ya que la misma se produjo en un marco socioeconómico general en el que se observó un notable aumento de la desigualdad social.

1.4. La situación entre los noventa y la actualidad

1.4.1. Sociedad del conocimiento, educación y mundo del trabajo

El sector industrial evidencia, cada vez más, una pérdida relativa de su capacidad de empleo (Gallart 1998, 176) y la mayoría de los nuevos puestos de trabajo que se crean son inestables, correspondiendo al sector servicios o al sector informal, con poca utilización intensiva de tecnología.

La situación expuesta repercute notablemente en los salarios: aquellos sectores más modernizados en tecnología son los que están en condiciones de pagar mayores salarios, mientras que para el resto sólo es posible acceder a salarios relativamente bajos (Tedesco 2000).

Pero sin duda, la característica más notable de los años noventa en relación con el mercado laboral y sus transformaciones, son los grandes índices de desempleo. Es así como en el año 1996 en la Argentina llega a su cifra más alta, tal como puede observarse en el cuadro N°3:

Cuadro N° 3: Evolución de la tasa de desempleo, GBA 1991-1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total de la PEA	5,3	6,7	9,6	13,1	17,4	18,8	14,3	13,3

Fuente: Filmus y Miranda (1999).

Los altos índices de desempleo modificaron la relación entre el mercado de trabajo y los niveles educativos de la población. Puede observarse al respecto el cuadro N°4:

Cuadro N°4: Perfil educativo de la población económicamente activa, GBA 1991 y 1997

Máximo nivel de instrucción	1991	1997
Primario incompleto	10,9	9,0
Primario completo	31,1	27,5
Secundario incompleto	19,7	20,0
Secundario completo	18,1	17,9
Terciario incompleto	9,2	12,4
Terciario completo	10,9	13,2
Total	100	100

Fuente: Riquelme y Razquin, «Mercado de trabajo y educación: el papel de la educación en el acceso al trabajo».

La entrada al mundo del trabajo se hace más difícil a medida que descienden los niveles educativos. Sin embargo, y asociado al creciente desempleo, se produjo una 'devaluación' de los títulos secundarios o intermedios: la educación no siempre genera mejores trabajos sino que reasigna los lugares en la familia de los buscadores de empleo. Quienes accedieron a más años de escolaridad desalojan de los primeros lugares de la fila a los sectores con menor instrucción formal, aun para puestos que exigen poca calificación (Filmus y Miranda 1999, 127).

Asimismo, los niveles educativos intermedios (secundario completo, terciario universitario incompleto) son fuente de una «selección» por parte de los buscadores de empleo, en donde el nivel educativo aparece

más como un indicador de procedencia social que como un indicador de la posesión de competencias y saberes necesarios para el puesto laboral: la devaluación de credenciales establece diferencias nítidas en el acceso al empleo a favor de las personas que han transitado por los circuitos privilegiados del sistema educativo (Gallart 2002).

El problema no termina allí. Debido a los cambios antes mencionados, se evidencia que el trabajador debe poseer nuevas capacidades para entrar al mercado de trabajo. Dichas capacidades no se traducen solamente en el «saber hacer» de ciertas tareas concretas, sino que se requieren capacidades complejas, acordes con la polivalencia, el cambio permanente y la velocidad que caracterizan a los nuevos procesos productivos. Lo que se requiere del trabajador son, entonces, ciertas competencias, entendidas como «capacidad para captar el mundo circundante, ordenar impresiones, comprender las relaciones entre los hechos observados y actuar en consecuencia [...] saberes transversales que puedan ser actualizados en la vida cotidiana, lo cual se demuestra en la capacidad de resolución de problemas» (Gallart 2002, 45).

Sin embargo, el pasaje por la educación formal no garantiza a todos el aprendizaje de estas competencias. Pareciera que dicho aprendizaje se reserva a ciertas minorías que pertenecen a la población socioeconómicamente más favorecida. Este grave problema aún no se ha revertido, como vimos, ni siquiera luego de la reforma educativa de los noventa, cuyos lineamientos incluían la formación en competencias para el mundo del trabajo.

Los efectos del desempleo y del subempleo modificaron sustancialmente a la sociedad argentina en sentido negativo. Quedar fuera del mundo del trabajo es, literalmente, quedar excluido, al margen de las esferas más importantes de la vida social: no sólo en sus aspectos económicos sino también políticos e identitarios (Tedesco 2000 y 1995).

1.4.2. La continuidad de la discriminación educativa

Estas reflexiones nos llevan al último punto del diagnóstico de la educación en la actualidad. La existencia de circuitos diferenciados de educación y la tendencia hacia la privatización, porque se percibe que el Estado no ofrece un servicio de calidad, empieza a hacerse visible en los años sesenta, presenta una continuidad en los ochenta y en los noventa y llega hasta la actualidad.

A medida que aumenta el nivel económico social (NES) de los alumnos que asisten tanto a escuelas públicas como privadas, aumenta la calidad de las escuelas —medida por tres tipos de capital: el humano, el físico y el social—, hecho que refleja que hoy en la Argentina existen «escuelas para ricos y escuelas para pobres» (Llach 2004).

La investigación *Educación para todos* (Llach, Montoya y Roldán 1999) evidencia significativas diferencias entre las escuelas estatales y privadas, ya que los alumnos de mayor NES concurren a estas últimas. Así se conforman, como ya lo había señalado Braslavsky (1985), circuitos diferenciados de calidad que determinan niveles de logro de rendimiento escolar también diferenciados. El cuadro N°5 permite observar estos circuitos comparando los puntajes obtenidos por los alumnos según su nivel socioeconómico:

Cuadro N°5: Puntajes comparados de los chicos de las escuelas primarias estatales y privadas del país (puntajes promedio de lengua y matemática por tipo de establecimiento primario según nivel socioeconómico y de educación de los padres, 1993-1997)

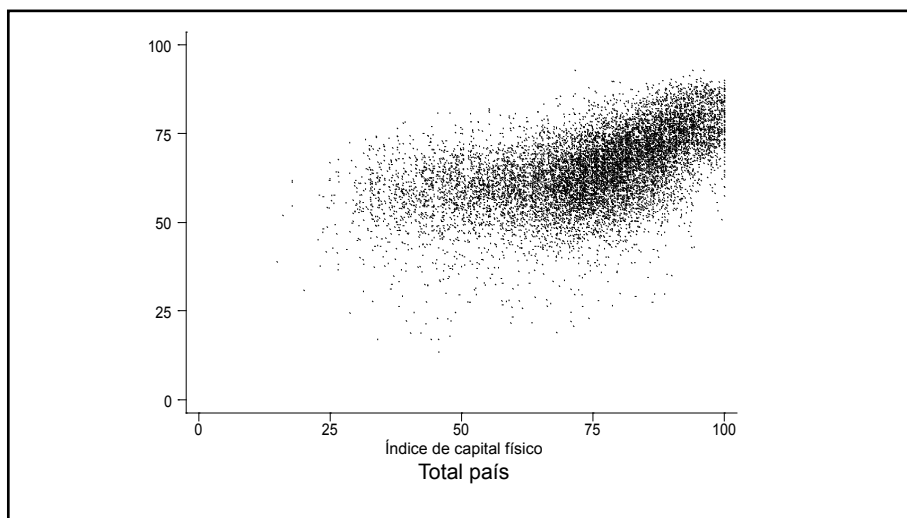
Indicador	1993		1997	
	Escuela estatal	Escuela privada	Escuela estatal	Escuela privada
NES				
1. Bajo	40,9	52,6	45,2	48,7
2. Medio	46,4	57,0	52,9	60,2
3. Alto	57,5	62,9	59,6	68,7
Educación del padre				
1. Primario incompleto	42,6	57,0	42,8	48,9
2. Primario completo	47,0	56,9	51,3	59,7
3. Secundario completo	51,5	61,9	56,3	65,8
4. Terciario completo	52,9	61,7	58,5	68,9
Educación de la madre				
1. Primario incompleto	41,8	53,0	42,6	47,4
2. Primario completo	46,6	57,4	51,1	58,0
3. Secundario completo	51,7	60,4	56,1	66,0
4. Terciario completo	55,7	64,1	58,7	68,8
Total	49,7	61,8	53,5	65,2

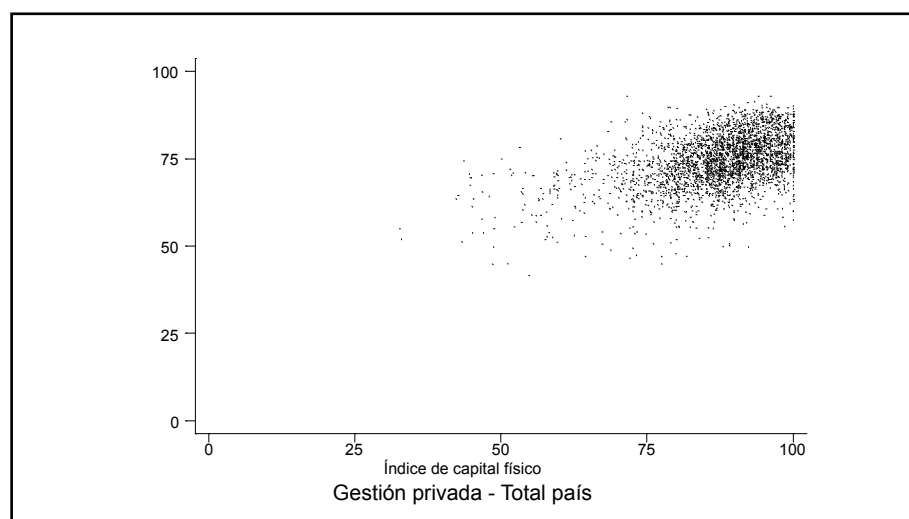
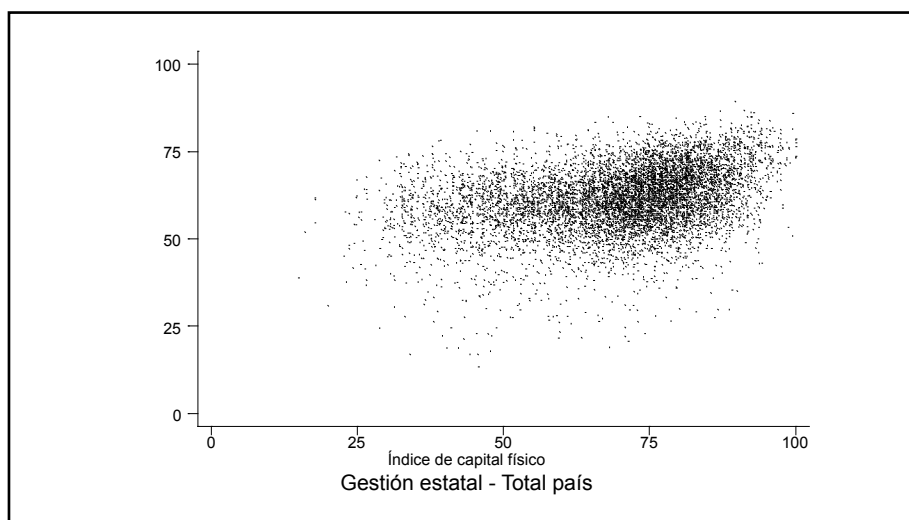
Fuente: Llach, Montoya y Roldán (1999).

Las últimas investigaciones de Llach muestran que el problema es más grave aún, ya que no solamente existe una discriminación entre escuelas públicas y privadas sino que la discriminación también se produce en el interior de las escuelas estatales. «El análisis riguroso de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad (2000) para sexto año de la EGB, censo que alcanzó a todas las escuelas y alumnos del país, mostró que desde hace tiempo las escuelas son tanto más ricas en sus capitales físico, humano y social cuanto mayor es el nivel socioeconómico (NES) de sus alumnos. Esto ocurre en todo el país, dentro de cada provincia y tanto entre escuelas de gestión privada —esperable por la existencia de cuotas— como entre las de gestión estatal» (Llach, «Es urgente corregir la discriminación social en la educación argentina», *El Cronista* 13 de octubre de 2004).

Por lo tanto, el Estado parece proveer un mejor servicio educativo a las escuelas que atienden a los quintiles de ingresos más altos. De este modo, el Estado, que debería tener como metas prioritarias las políticas de igualación, termina agudizando a nivel del sistema educativo las diferencias socioeconómicas ya existentes. Los gráficos que presentamos a continuación evidencian esta situación:

Gráfico N° 2: Desigualdades en capital físico; lengua: total, estatal y privada





La discriminación educativa en la Argentina 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 a la Academia Nacional de Educación, 2004).

En síntesis, el optimismo inicial sobre la potencialidad modernizadora y democrática de estas reformas (en particular las de la década del noventa en la Argentina) se va diluyendo al incrementarse la desigualdad social y educativa en la región.

Los indicadores de no promoción, repitencia, abandono interanual y sobreedad constatan el escenario antes descripto. Muestran que el sistema educativo tiene una escasa capacidad de retención y que, consecuentemente, no logra incluir en los niveles más altos a muchos niños y jóvenes.

Al analizar la «no promoción» en los tres niveles de enseñanza se observa un progresivo incremento de la misma, siendo llamativo en el nivel polimodal. El cuadro N°6 presenta esta situación:

Cuadro N°6: Tasa de no promoción (en porcentaje), total del país

	1996	1998	2001
EGB 1y 2	6,8	7,1	8,4
EGB 3	14,8	13,3	15,6
Polimodal	14,2	14,8	19,7

Fuente: Ojberman y Arrieta, DINECE.

Asimismo, las tasas de repitencia y abandono interanual nos muestran que, a medida que aumenta el nivel, van quedando fuera del sistema muchos jóvenes. Mientras que la proporción de jóvenes repitentes es más importante en EGB 3, en el caso del Polimodal se destaca la gran proporción de jóvenes que abandonan los estudios, siendo una tendencia mucho más importante que en los otros niveles (cuadros N°7 y N°8).

Cuadro N°7: Tasa de repitencia (en porcentaje), total del país

	1996	1998	2001
EGB 1y 2	5,8	6,0	6,1
EGB 3	8,9	8,3	7,6
Polimodal	5,6	5,3	4,8

Fuente: Oiberman y Arrieta, DINIECE.

Cuadro N°8: Tasa de abandono interanual (en porcentaje), total del país

	1996	1998	2001
EGB 1y 2	2,5	1,9	2,2
EGB 3	12,7	7,6	8,0
Polimodal	15,1	13,4	14,8

Fuente: Oiberman y Arrieta, DINIECE.

El Polimodal parece ser el nivel en donde más jóvenes «quedan en el camino», teniendo además la tasa de egreso más baja (61 por ciento en 1999) en comparación con EGB (75,3 por ciento en 1999) (Oiberman y Arrieta, DINIECE). La equidad aparece seriamente afectada: el abandono y la no promoción afecta más a los sectores más pobres: sólo dos de cada diez alumnos provenientes de sectores pobres completa o supera el nivel secundario, mientras que entre los sectores favorecidos, lo logran cinco de cada diez (Judengloben et al., DINIECE 2003). En la franja de edad de 15 a 17 años se puede identificar un subgrupo crítico. Se trata de una gran cantidad de jóvenes que ya han abandonado el sistema educativo sin completar una escolaridad básica. Esto comprende alrededor de 150.000 adolescentes en aglomerados urbanos, tomando como referencia el año 2002 (Judengloben et al., DINIECE 2003).

1.5. Los obstáculos para la mejora del sistema: las debilidades institucionales en las políticas educativas argentinas

Algunos de los principios de la reforma de los noventa están siendo fuertemente cuestionados. Otros principios de esta reforma están sien-

do gradualmente abandonados y están claramente afuera de la actual agenda política.

Mientras esto sucede, los diagnósticos nos señalan tendencias del sistema educativo poco esperanzadoras que se profundizan desde la segunda mitad del siglo XX a pesar de todos los intentos de cambio. En primer lugar, la definición de dos caminos educativos separados (y muy diferentes) —público y privado— parece estar agudizándose. El circuito educativo privado y un grupo de escuelas públicas de élite, a su vez, sería legitimado como «el circuito de la calidad», disponible para aquellos que tienen suficientes recursos económicos para tener acceso a él.

En segundo lugar, aunque el proceso de provincialización tuvo éxito y hoy las escuelas se gobiernan desde las distintas jurisdicciones, ha habido, al mismo tiempo, una centralización de funciones educativas en el nivel provincial. Las escuelas públicas y las escuelas privadas subvencionadas tienen un grado de autonomía muy limitado. El poder que estaba previamente en manos del estado nacional, está ahora en manos de las provincias. Sin embargo la capacidad de las provincias para gobernar el sistema es muy desigual y en no pocos casos se maneja con parámetros decimonónicos.

Como ha sido demostrado, algunos de los elementos de las políticas educativas de los noventa tuvieron problemas de implementación. Los Contenidos Básicos Comunes fueron utilizados como el nuevo currículum y el Sistema de Evaluación Nacional, en lugar de reemplazar los viejos métodos de supervisión, se sumó a los mecanismos tradicionales de control.

La falta de cuestionamiento al modelo de gobierno viene acompañada de la desresponsabilización del Estado por las fallas de un sistema que fue efectivo hace un siglo atrás. Mientras tanto, cualquier fracaso en las reformas se atribuye, lamentablemente, a «la resistencia», «incapacidad de cambio», «falta de capacitación» de los maestros.

Nosotros, por el contrario, creemos que, para garantizar un sistema educativo justo, democrático y de calidad es hora de pensar menos en los contenidos específicos de una reforma educativa y pensar más en los modelos de macro y micro políticas que la sustentan. Sobre estas cuestiones trabajaremos en los capítulos que siguen.

PARTE II

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

Las propuestas que realizaremos a continuación tienen como objetivo garantizar ciertas condiciones mínimas necesarias para un buen funcionamiento del sistema. Sin embargo estas propuestas son sólo una condición necesaria para que las metas políticas más loables puedan alcanzarse. En sí mismas, estas propuestas no resuelven los desafíos políticos que plantea el sistema educativo.

Consideramos que es la definición política de las metas la que va a operar para determinar que un sistema sea o no equitativo y de calidad, pero también creemos que la equidad debe ser una prioridad política sine qua non de nuestro sistema.

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 creemos que estas tienen que debatirse socialmente y consensuarse, lo que queremos en esta segunda parte del trabajo es realizar 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:

- I. *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 posibilitaría una mayor eficacia en la gestión y también posibilitaría la generación de mecanismos más confiables de asignación de recursos.*
- II. *Redefinición del espacio de la escuela como centro socioeducativo y comunitario. 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 únicamente 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 (el pedagógico), garantizando, entre otros objetivos, el aumento de horas de clase.*
- III. *Igualación y mejora de las condiciones materiales, de infraestructura y pedagógicas básicas para todas las escuelas puedan desarrollar proyectos pedagógicos de calidad.*

Para referirnos a cada uno de estos aspectos hemos dividido esta segunda parte del trabajo en tres capítulos. En el primero (capítulo II del libro) plantearemos los cambios y permanencias necesarias en los modos de gobierno del ministerio nacional, de los ministerios provinciales de educación y de las unidades intermedias de gobierno del sistema (municipalidades, regiones, distritos). Allí se realizan las propuestas de cambio en los niveles macro políticos y en los niveles intermedios.

A continuación (capítulo III del libro) presentaremos los cambios necesarios en los modos de gobierno de las escuelas. En este capítulo analizaremos el nivel de la micropolítica. En el último capítulo de esta parte (capítulo IV) realizaremos propuestas sobre los contenidos específicos de las políticas educativas. Nos focalizaremos en propuestas que trabajen sobre las condiciones de educabilidad y en propuestas que mejoren las condiciones del proceso de enseñanza y aprendizaje. En este capítulo plantearemos, también, algunas políticas específicas para los distintos niveles educativos.

CAPÍTULO II

2. El nivel macro político y el nivel de las unidades intermedias: propuestas para mejorar el gobierno del sistema educativo

2.1. El Estado como actor principal en la provisión del servicio: el fin de los modelos de competencia en educación

La historia de los sistemas educativos nos muestra que han existido, y aún hoy existen, una gran variedad de arreglos institucionales que han dado lugar, a su vez, a cuatro tipos ideales de gobierno. Siguiendo a Dale (1999), podemos clasificar las actividades de gobierno de los sistemas educativos en tres categorías: regulación, financiamiento y provisión de los servicios educativos.

Si suponemos, a partir de la evidencia histórica, que la regulación se mantiene siempre coordinada a partir de una lógica burocrática cuyo actor principal es el Estado, podemos ver gráficamente cuatro tipos ideales de gobierno en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1: Tipos ideales de gobierno de los sistemas educativos

		Provisión	
		Mercado	Burocrático/Estatal
Financiamiento	Mercado	Mercado	Cuasi-Burocracia
	Burocrático/Estatal	Cuasi-Mercado	Burocracia

Fuente: Minvielle (2004).

Como lo señala Minvielle (2004) en su trabajo sobre el tema, en los sistemas educativos que muestran una configuración burocrática de gobierno, tanto el financiamiento como la provisión de los servicios educativos se encuentran en manos del Estado. Este tipo de gobierno del sistema educativo es el más difundido en Latinoamérica. En la Argentina estamos en presencia de una cuasi-burocracia con salida (Narodowski 2001), ya que el modelo recién descrito convive con el de mercado, es decir, con la educación privada, tal como lo vimos en la primer parte del trabajo.

La autora identifica, en el otro extremo del cuadro el gobierno de mercado. En oposición a la burocracia, en este caso tanto el financiamiento como la provisión de los servicios educativos se encuentran coordinados bajo una lógica de mercado. Esto implica que los particulares (y no el Estado), comienzan a financiar los servicios educativos.

La cuasi-burocracia, como tipo mixto representado en el cuadro, muestra un modo de gobierno donde el financiamiento corre por cuenta de particulares y la provisión de los servicios educativos se mantiene coordinada por una lógica burocrático-jerárquica, donde el Estado es el actor relevante.

El cuasi-mercado combina un financiamiento estatal con una provisión de servicios educativos de mercado. En los noventa, algunas propuestas de reforma se hicieron considerando este modelo. Para que este tipo de gobierno funcione debe darse una serie de condiciones (cobertura suficiente para que exista libertad para elegir, competencias entre los demandantes para manejar el proceso decisorio, fondos suficientes para que pueda darse una oferta variada entre la cual ejercer las opciones, entre otras) difíciles de cumplir dadas las condiciones en

las que se desarrollan los sistemas educativos en una gran parte de los países de Latinoamérica (Minvielle 2004).

La propuesta que a continuación se leerá mantiene el modelo mixto de cuasi-burocracia con salida. No creemos que las propuestas puras de cuasi-mercado o de mercado puedan garantizar un sistema educativo equitativo en nuestro país.

Tal como lo afirma Aguerrondo, «Está claro que la solución no es el no-Estado sino otro Estado, organizado de tal manera que le sea posible llevar adelante las funciones que le toca cumplir para esta etapa» (Aguerrondo 2002, 33). En este sentido, revisaremos los aspectos ligados a la regulación del sistema. Nos interesará realizar propuestas vinculadas con quién toma las decisiones, qué decisiones se toman y cómo esas decisiones son tomadas en el sistema educativo más que cambiar el modo de provisión y financiamiento.

Aplicando las ideas de Morlino (1985) y Dahl (1993, 1994), definimos que el gobierno de los sistemas en general, y el de los educativos en particular, está conformado por las reglas y normas (formales e informales) que configuran roles de autoridad, así como también por las estructuras de autoridad que se derivan de estas definiciones de rol. Ambos elementos definen a su vez, quiénes pueden tomar decisiones, determinando sobre qué elementos o situaciones este *quién* puede decidir, y finalmente, cómo es que se toman estas decisiones, es decir autocrática o democráticamente.

2.2. La mejora en la prestación del servicio

Coincidimos con Aguerrondo (2002, 77) cuando sostiene que el «modelo jerárquico [...] está en el centro de las desigualdades de la educación actual». Por consiguiente, pensamos que una propuesta equitativa tiene que apuntar a que ciertas decisiones se realicen en los niveles más cercanos a los involucrados por esas decisiones. Garantizar la equidad implica considerar las dos dimensiones del término, la igualdad y la diversidad. La igualdad debería referir más a igualdad de resultados que a la provisión universal de un servicio. La provisión universal de un bien, se sabe, no garantiza necesariamente la equidad. Si ofrecemos los mismos contenidos y los mismos métodos de enseñanza a un niño que tuvo educación inicial y a otro que no la tuvo no vamos a conseguir que ambos aprendan lo mismo. Al mismo tiempo, una sociedad demo-

crática debe respetar la diversidad (el segundo término incluido en el concepto de equidad) y valorarla. Para ello también se hace necesario tomar ciertas decisiones cerca de quiénes serán afectados por ellas de modo tal de considerar sus necesidades y particularidades.

El gobierno del sistema tiene que establecer un delicado equilibrio entre la igualdad de resultados (para evitar la fragmentación del sistema y para cumplir con uno de los componentes de la equidad) y la diversidad (para evitar autoritarismos de cualquier tipo). En este sentido, el sistema de gobierno debe apuntar a:

- 1) *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 la calidad, y debe, a su vez, definir las metas operacionalmente. Esta función debe estar centralizada en manos del ministerio nacional y los ministerios provinciales.
- 2) *Invertir la matriz de órdenes arriba-abajo y ampliar el espacio posible para la toma de ciertas 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. En la actualidad 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 actual que argumenta que el sistema debe permanecer centralizado porque los directores carecen de capacitación. Sostendremos que es necesario un doble proceso que descentralice ciertas funciones al tiempo que capacite a los actores.
- 3) *Lograr una 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 diseminar 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.
- 4) *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 políticas 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 educativas generales, el sistema distribuya el bien para favorecer a quienes menos tienen.

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

De este modo, se favorecerá la democratización interna del sistema, se trabajará en la mejora de los niveles de transparencia, de equidad y se podrá 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, organizaciones de la sociedad civil 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 apoyos materiales o financieros. Son mínimas las ocasiones en que a los padres se los convoca a 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 para un Estado que se propone lograr un sistema educativo integrado como condición *sine qua non* para una auténtica equidad.

La idea de esta propuesta radica en la posibilidad de encontrar nuevos sentidos a los procesos de gobierno, entendidos bajo la órbita de una

recentralización de la direccionalidad del sistema, de una recentralización del control del sistema y de una recentralización de mecanismos que permitan integrarlo y a su vez de delegación de ciertas decisiones a manos de las escuelas y de los actores más cercanos a los intereses de los afectados por las decisiones que se toman.

Por último se trata de una «re-centralización de la escuela»⁵: la escuela como lugar central en la que 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 los cambios y continuidades en las funciones del ministerio nacional, luego los correspondientes al nivel provincial y por último revisaremos posibles funciones de las unidades intermedias.

2.2.1. Las funciones del Ministerio Nacional de Educación

El objetivo de este apartado es revisar las funciones⁶ del Ministerio de Educación Nacional, reforzando ciertos roles principales a los fines de alcanzar mejores resultados y formas más operativas de gestión de la equidad. Estas funciones serían:

- a) establecimiento de metas a corto, mediano y largo plazo que tiendan a garantizar la equidad y la calidad del servicio;
- b) fortalecimiento y redefinición de algunas funciones de la unidad encargada de información y evaluación de la calidad;
- c) asistencia técnica a las jurisdicciones;

⁵ Concepto tomado del trabajo de Rosa María Torres (2000), «Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América latina y el Caribe», en *Los docentes, protagonistas del cambio educativo* (Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional).

⁶ 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 u otras áreas logísticas y de personal del propio Ministerio.

- d) coordinación de las políticas y las acciones llevadas a cabo en las provincias de modo tal de garantizar la unidad del sistema educativo;
- e) administración y financiamiento.

No se trata de crear nuevas «burocracias» que reemplacen a las anteriores. Lo que se intenta es enfatizar las tareas básicas que debe cumplir un ministerio nacional. El objetivo es 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 cada una de estas funciones.

a) *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, establecer metas claras y plausibles. Nos estamos refiriendo por un lado a la necesidad de establecer *metas de logro académico* (lo que cada alumno de cada escuela debe saber como resultado de la enseñanza escolar) y *metas de rendimiento interno del sistema* (tasas de repitencia, tasas de graduación, etcétera).

Por otra parte, es necesario generar y fijar metas de ejecución: lo que cada provincia, cada unidad intermedia y cada escuela deberá y se comprometerá a realizar a fin de garantizar un óptimo servicio educativo, de acuerdo a lo consensuado por cada provincia (v. g., cómo y cuánto se van a mejorar las notas de los estudiantes en las pruebas de evaluación de la calidad, tasas de retención escolar, tasas de egreso, aumento progresivo de la jornada escolar, etcétera). El establecimiento de metas implica al mismo tiempo la necesidad de fijar los tiempos en los que se podrán cumplir estas metas y los pasos intermedios para lograrlas así como 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 dejar margen de libertad a las provincias y las escuelas para el establecimiento de ciertas metas en función de las particularidades regionales y locales de modo tal de garantizar la diversidad.

Cabe destacar que el gobierno actual está trabajando junto con el

Consejo Federal en las metas de logro académico, técnicamente denominadas «Núcleos de Aprendizaje Prioritarios».

b) *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 podría favorecer la creación una Agencia Nacional de Evaluación e Información Educativa.

No sería ilógico pensar que un modelo posible de construcción implicaría la formación 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 constituyeran en cada jurisdicción.

No obstante, se podría pensar también en la creación de otro tipo de unidades que cumplan las funciones de evaluación e información. Adquiera o no esta unidad la forma de agencia, lo que resulta indispensable es que mantenga 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 auditoría 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 productos de la unidad. Este cuerpo garantizaría la calidad y la confiabilidad de los resultados producidos.

Sus funciones básicas serían, entre otras:

- 1) evaluar las metas de logro académico, de rendimiento interno y de ejecución propuestas por el CFCyE a nivel nacional;
- 2) diseñar un sistema de indicadores de rendimiento interno del sistema que se conforme en un parámetro para monitorear la equidad;
- 3) colaborar con las unidades provinciales de evaluación e información;
- 4) fomentar la participación del sistema en algunas pruebas internacionales de medición de la calidad;
- 5) difundir en forma permanente la información a todos los niveles y a todos los actores del sistema y de la comunidad en general;

- 6) administrar la base de datos educativos nacionales;
- 7) alertar a las unidades correspondientes acerca de las dificultades en la consecución de las metas.

c) *Asistencia técnica a las provincias.* Esta unidad sería la responsable de realizar el 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 en relación al cumplimiento de las metas nacionales y provinciales. El objetivo de esta propuesta es apoyo y fortalecimiento técnico a nivel de los ministerios provinciales.

No son pocos los programas que en los noventa intentaron «recentrizar» el sistema operando programas que intervenían directamente sobre las escuelas. La idea es que el estado nacional trabaje cada vez menos directamente con las escuelas y 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.

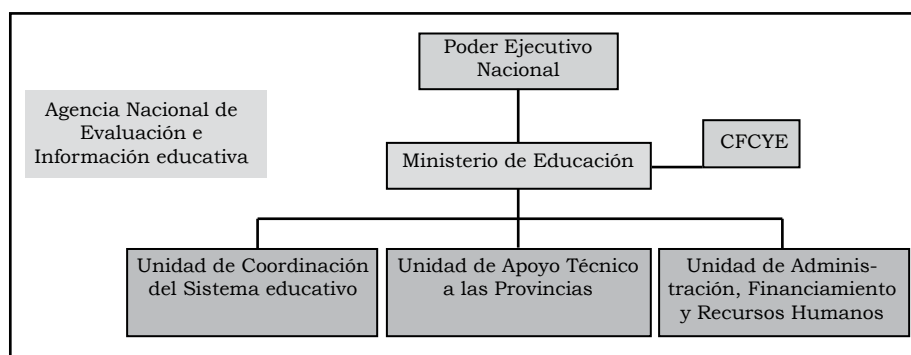
d) *Coordinación.* Las funciones de coordinación del Ministerio Nacional tienen por objetivo mantener asegurada la cohesión del sistema. Se trata de garantizar coherencia y dirección de las políticas educativas provinciales con el eje articulador de la política educativa nacional concertada en el seno del CFCyE. A su vez significa coordinar las equivalencias de títulos entre jurisdicciones para facilitar los procesos migratorios de la población.

e) *Administración y financiamiento educativo.* El objetivo es contar con una unidad que administre los recursos internos del ministerio y que participe en la administración de los programas de incentivos que se creen en base a las políticas definidas por el propio ministerio nacional.

En el organigrama base (a modo de ejemplo) que presentamos a continuación, proponemos un escenario potencial de reforma de la estructura de gobierno y administración del Ministerio. Dicho escenario no propone un nuevo Ministerio sino una reestructuración de algunas de las funciones actuales. Se destaca el rol del CFCyE, y se jerarquizan las funciones de coordinación, evaluación y asistencia técnica del

ministerio nacional. 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. 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



2.2.2. 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 que presentamos aquí redefine la relación entre los ministerios y las escuelas. El modelo favorece 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 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, tomadas en niveles superiores, lentifican la tarea y no siempre resuelven la mejor opción. El estado provincial, no obstante, en esta propuesta sigue teniendo un rol centralísimo en el gobierno de las escuelas.

Desburocratizar las escuelas implica que los directivos y los docentes puedan preocuparse menos por completar planillas 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 respectivo mandó 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 al dar un margen mayor de libertad para la asignación de esos fondos a la dirección.

La propuesta que nos ocupa no propone desregular el sistema. Muy por el contrario, la idea es trabajar sobre la re-regulación del sistema de modo tal de hacerlo más eficaz 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. 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 dificultosos 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 podría superarse si se intenta una 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 aquellas escuelas que no ofrecen un servicio educativo de calidad. A continuación describiremos las principales funciones de los ministerios provinciales.

a) *Establecimiento de las metas provinciales de logro académico, de rendimiento interno 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 rendimiento y de ejecución por parte de cada una de las unidades educativas. El Ministerio, junto con las escuelas, fijará también objetivos para el progresos de las escuelas.

b) *Información y evaluación.* Cada provincia contará con una agencia o unidad provincial de evaluación e información educativa cuya conformación sería similar a la agencia nacional. Contará con un presidente con solvencia técnica en la materia que llegará al cargo a partir de un concurso abierto. El mismo será asistido por un directorio en el que confluirán representantes rotativos de los diferentes sectores involu-

crados con la educación. Las funciones de esta unidad serían:

- 1) participar en 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;
 - 2) 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 aquellas que miden *resultados*. Las provincias deberán trabajar a partir de medidas de valor agregado. Las escuelas no pueden evaluarse únicamente por sus resultados. Si así se hiciera, las instituciones que atienden a población socioeconómicamente aventajada serían juzgadas como mejores, no porque allí se trabaje necesariamente bien sino simplemente por el tipo de población a la que se atiende. La calidad de la oferta educativa de una escuela no se puede juzgar únicamente por sus resultados y sin considerar otras variables. Las medidas de progreso y valor agregado van a permitir realizar un monitoreo inteligente de las escuelas de la provincia y van a ofrecer oportunidades ciertas de igualación considerando los puntos de partida específicos de las diferentes escuelas.);
 - 3) evaluar periódicamente a todas las unidades educativas en relación con criterios pedagógicos establecidos;
 - 4) 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;
 - 5) contribuir en la detección de escuelas en situación de riesgo socioeducativo;
 - 6) orientar los procesos de autoevaluación institucional;
 - 7) producir y difundir informes sobre resultados obtenidos de la evaluación identificando fortalezas y debilidades de cada centro escolar.
- c) *Apoyo técnico e incentivos a las escuelas.* Las escuelas necesitan recursos materiales y humanos para implementar los procesos de mejora. La provincia debe auxiliar técnica y financieramente a las instituciones para que todas las escuelas de la jurisdicción estén en condiciones de alcanzar los niveles previstos en las metas.

En este esquema los supervisores cumplen un rol central y trabajan

en el acompañamiento directo a las escuelas. A su vez cumplirán un rol central en vigilar la equidad y la calidad en las escuelas del territorio que supervisan. Sin embargo, no sólo ni principalmente ejercen el control tradicional sobre «procesos» sino que son colaboradores desde lo técnico, lo administrativo y lo pedagógico para que las escuelas a su cargo alcancen los logros previstos. Los supervisores, a su vez, trabajan junto a las escuelas en el establecimiento de las metas de progreso de cada una de ellas y establecen metas a alcanzar en la jurisdicción de la que son responsables.

Esta unidad sería la responsable de garantizar 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 sino que se espera que 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:

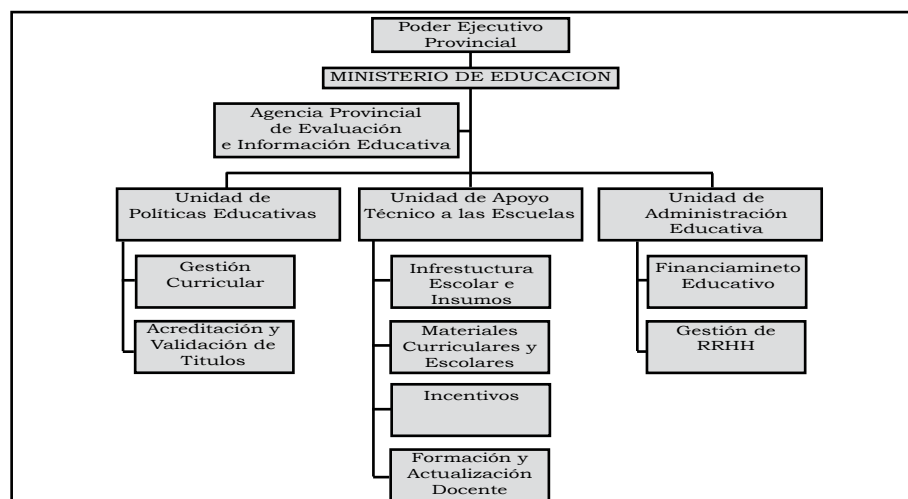
- 1) Capacitación en las escuelas. Los capacitadores trabajan con los maestros en las aulas. La idea es que la capacitación incida directamente sobre la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Este tipo de capacitación debería tener un lugar privilegiado por su capacidad de impacto directo y duradero en la mejora del proceso educativo.
- 2) Capacitación fuera de las escuelas. Aquí se privilegia la asistencia de los docentes a centros de formación universitarios y no universitarios para que los mismos pueden especializarse en diversos campos del quehacer educativo. Aquí pueden considerarse dos subtipos de capacitación: cursos cortos sobre temas puntuales sobre los que hay que realizar una actualización por los avances en el tema, y 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.

d) *Coordinación*. Se coordinan y articulan las acciones entre los distintos niveles del sistema educativo provincial, entre las distintas regiones y distritos del territorio y también se coordinan y articulan acciones entre la provincia y la nación. En síntesis, 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).

e) *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 debería 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



2.2.3. Cambios en las funciones de las unidades intermedias: municipalidades, regiones y distritos

Un número significativo de investigaciones⁷ 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 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 intermedio o micro. Sin embargo, la complejidad de estas relaciones, demostró el fracaso de tal supuesto y la necesidad de estudiar y trabajar muy específicamente con los niveles intermedios, donde no sólo se ejecutan políticas diseñadas en otros niveles sino que también se reelaboran las mismas. Esto sucede aun en aquellas unidades que se consideran de desconcentración administrativa. Diversos estudios supusieron que las fronteras que separan la política de la administración suelen ser menos claras de lo que se pensaba y no daban cuenta del rol crítico que juegan quienes implementan las políticas en cualquier proceso de reforma. Sin embargo, no alcanza con controlar más a los administradores. Estudios recientes sugieren la necesidad de buscar mayores niveles de autonomía para los implementadores en los procesos y regular más los resultados centrales esperados.

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. 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. El mismo lugar ocupan estos niveles cuando se intenta trabajar a partir de cambios incrementales.

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

⁷ Ball (1989), Gvirtz (1999), De Titto (2003).

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 por parte de estas nuevas burocracias, financiamiento que resultaría más útil si se invierte en la mejora de 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 depende de las características de las provincias.

En el caso de provincias con una amplitud geográfica importante y una matrícula tan significativa como la de 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. Los niveles intermedios deben ser instituciones que posibiliten la canalización de las demandas de las escuelas. En estos niveles debe haber mecanismos

institucionalizados que permitan resolver las necesidades de las escuelas y hacer llegar su voz hacia los niveles de decisión política superiores.

- 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 organizaciones de la sociedad civil como instancias intermedias que garanticen una autentica equidad.
- 3) Elaboración de proyectos de mejora de las escuelas de la zona con asistencia y apoyo técnico y financiero a las instituciones 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 y financiera. No obstante esta función debería disminuir su peso relativo en el sistema en función de los procesos de autonomización de las escuelas antes descriptos.

CAPÍTULO III

3. El nivel micropolítico: propuestas para mejorar el gobierno de las escuelas

El objetivo de este capítulo es realizar propuestas para mejorar la prestación del servicio educativo de las instituciones escolares. Si se quiere reemplazar un modelo de escuela de estructura piramidal y burocratizado por uno más dinámico y democrático, es necesario operar cambios en los modos en que se regula la institución escolar. Estos cambios implican re-regular la institución para que inicie procesos de desburocratización y de autonomización responsable y competente.

Una de las características distintivas y más clásicas de la escuela es su estructura verticalista. La misma reproduce el modelo de gobierno del sistema educativo a nivel macro.

El problema es que el modelo de gobierno tradicional de la escuela no puede garantizar en la actualidad la calidad necesaria en los aprendizajes de los alumnos que requiere esta sociedad. Dificilmente una escuela en la que sus trabajadores no puedan tomar decisiones ni opinar críticamente sobre el mejor modo de resolver los problemas, pueda formar pensamiento crítico y autónomo en sus alumnos.

Pero además, en algunas oportunidades, los estudiantes y los padres no están conformes con el servicio que se presta y los docentes no se encuentran cómodos trabajando cotidianamente en estas instituciones (esto se observa, entre muchos otros indicadores, a través de las altas tasas de rotación de los maestros y profesores).

El problema que se genera entre autoridades y equipo docente por los modos de regulación de las relaciones se agrava día a día. La falta de mecanismos que favorezcan la búsqueda de consensos en las decisiones que se toman burocratizan, a veces, el trabajo de los docentes y resultan en procesos de desresponsabilización respecto de los resultados de la tarea. Es por ello que a continuación propondremos cambios en los modos de gobernar las escuelas. Estos cambios no son radicales y en gran medida operan sobre el fortalecimiento de algunas estructuras existentes.

3.1. Cambios en los modos de gobierno de las escuelas

El modelo de gobierno que presentamos puede colaborar en tres aspectos centrales a la mejora del sistema: la calidad de los aprendizajes, la democratización interna y la justicia. Para la concreción de esta propuesta es necesario:

- 1) que las escuelas puedan tener un margen más amplio de maniobras en la toma de ciertas decisiones que hoy se definen en los niveles provinciales y que dificultan el buen funcionamiento de las mismas;
- 2) que tengan capacidad instalada o que reciban capacitación en gestión para poder utilizar inteligentemente esos márgenes mayores de autonomía;
- 3) que las escuelas, como unidades de prestación directa del servicio educativo público, cuenten con los instrumentos que les faciliten centrar su tarea en los procesos de enseñanza y aprendizaje y que les permitan adecuar el modelo organizativo y pedagógico a las necesidades y particularidades de cada comunidad local;
- 4) que pueda rendir cuentas respecto de los avances de sus alumnos en los procesos de aprendizaje y que lo realice en función de los puntos de partida de los estudiantes;
- 5) que se amplíen los márgenes efectivos de participación democrática

- ca en la gestión de las unidades educativas que «contrapesen» las conducciones unipersonales, para disminuir los grados de discrecionalidad y arbitrariedad en los procesos decisorios, por una parte, y para impedir la inmovilidad e incapacidad de gestión, por la otra;
- 6) que el Estado mantenga su rol de «equiparador» de condiciones de partida, de difusor de todos los proyectos y experiencias de las escuelas, y que también actúe como contralor de resultados en función de parámetros establecidos; por otra parte, continúa siendo responsable indelegable del estado nacional y de los estados provinciales el diseño de los lineamientos de la política educativa, a la que deberán ajustarse todas las unidades que presten servicios educativos, cualquiera fuera el nivel, como así también el financiamiento pleno de la educación en tanto bien público accesible para todos.

No creemos que exista un único modo de operacionalizar un modelo eficaz de gestión o gobierno de las escuelas. La estructura de autoridad y ciertas normas deben diseñarse considerando las particularidades de los distintos niveles educativos, las regiones, el tamaño de la escuela y la población con la que trabaja la institución. No es lo mismo gobernar una escuela de nivel inicial, una EGB, una escuela de nivel polimodal o un instituto de formación docente. Tampoco es lo mismo trabajar en una escuela rural de 40 alumnos que en una escuela urbana con 2.000. Sin embargo, existen algunos puntos comunes sobre los que parece conveniente apoyarse para el diseño institucional. Estos son:

- 1) La presencia de un director general con capacidad para la toma de decisiones. Si las instituciones tienen más de un nivel, la escuela deberá tener, además, un director por nivel. Los mismos deberán trabajar coordinadamente.
- 2) El desdoblamiento de las funciones administrativas y pedagógicas. Dependiendo del tamaño de la institución podrán ser dos personas las que se ocupen del tema o una que tenga en claro la doble función que debe cumplir. Se trata de revalorizar la función pedagógica de la escuela que, en no pocas oportunidades, queda oculta tras las urgencias que presenta la gestión administrativa.
- 3) El fortalecimiento de la figura de coordinadores de ciclos y áreas,

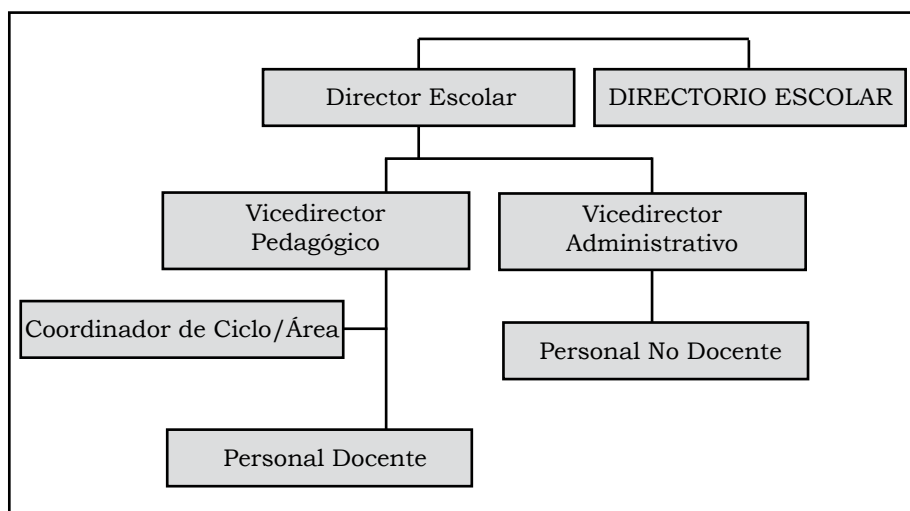
dependiendo del nivel de escolaridad y del tamaño de la escuela. Estos deberían ser maestros o profesores de la institución con capacidad de liderazgo. Si bien en escuelas primarias y medias estas figuras existen, no es menos cierto que su rol está desdibujado y no se los considera parte del equipo directivo. Los coordinadores en la actualidad facilitan la tarea del director, pero en no pocas oportunidades trabajan casi exclusivamente a demanda del director o de los profesores sobre temas puntuales. De este modo, se desdibuja su función en la planificación de los contenidos curriculares del ciclo y su función como articuladores de las planificaciones de los docentes de modo tal de garantizar la gradualidad de los aprendizajes. Tampoco se los considera como coordinadores y articuladores de las necesidades del equipo que lideran. Si se pretende que la escuela mejore la calidad de la enseñanza, se necesita que se conformen equipos de trabajo focalizados en las tareas educativas, que no necesariamente deben concentrarse de manera exclusiva en la estructura de los grados o de los años. Los beneficios del trabajo por ciclos son bien conocidos en la actualidad. No todos los estudiantes tienen los mismos ritmos de aprendizaje y no todos los contenidos (sobre todo si exceden la acumulación de información) se aprenden en un año. Esto exige docentes trabajando de manera coordinada, pensando en los procesos que requieren más tiempo que un año, respetando los ritmos propios de cada alumno y con foco en la tarea de enseñanza y aprendizaje. El trabajo de los docentes en equipo por ciclo o área evita la superposición de contenidos y facilita el pasaje de los alumnos de un año a otro.

- 4) Especialmente en la escuela media (EGB3 y polimodal) sería recomendable recuperar la figura del profesor tutor. El profesor tutor es quien acompaña a todos los alumnos de un grado o año a lo largo de todo el ciclo lectivo. Es a quien deben recurrir los alumnos en caso de dificultades con cualquier disciplina o para pedir un consejo o asesoramiento. Es el profesor que sigue a los alumnos integralmente y en su desenvolvimiento a lo largo del año. Trabaja conjuntamente con el gabinete.
- 5) La creación de consejos escolares en los que participe la comunidad. Estos consejos tendrían funciones de asesoramiento y monitoreo del equipo directivo. De este modo, deberían auxiliar en la mejora de la calidad y favorecerían la democratización interna de la escuela

de modo de otorgar voz a actores del sistema que hoy no la tienen. Hirshman (1970) sostiene que hay dos mecanismos para alertar y obligar a mejorar a las instituciones que no funcionan adecuadamente: la voz y la salida. La salida se produce en tipos de gobierno de mercado o cuasi-mercado en los que hay libre elección de escuelas. En sistemas como el nuestro sólo tienen salida quienes tienen un mayor poder adquisitivo y pueden emigrar del sistema público de gestión estatal al sistema público de gestión privada. La salida, no obstante, no es una posibilidad para la población de menor nivel de ingresos. Es por ello que se propone la voz como un modo de fomentar la participación de los actores en el mejoramiento institucional. No creemos que la creación de consejos escolares sea un pieza que pueda garantizar mayor democracia y calidad por sí sola sino en el marco de un conjunto de reformas.

A continuación presentamos un modelo básico de organigrama posible para una institución escolar.

Figura N°3: Modelo de organigrama



El modelo intenta dar una clara delimitación de funciones. Las tareas pedagógicas suelen ser abandonadas en numerosas ocasiones por la necesidad de responder a exigencias burocráticas del sistema. Por tanto, una delimitación adecuada de funciones entre el director y sus vicedirectores podrá contribuir a mejorar esta área de gestión.

¿Cuáles son las algunas competencias estratégicas del Director en este modelo?

- a) Es el representante de la escuela ante el Consejo Escolar, la comunidad educativa y las autoridades locales.
- b) Ejerce funciones ejecutivas y de administración general de la institución en acuerdo con el Consejo Escolar y en consenso con su equipo docente.
- c) Es responsable de velar por el cumplimiento de las pautas normativas tanto en el ámbito pedagógico como administrativo.
- d) Coordina y evalúa las acciones de los vicedirectores.
- e) Colabora en lo que respecta a los recursos humanos, docentes y no docentes, en acuerdo con el Consejo.
- f) Promueve el diseño, creación, aplicación, comunicación y monitoreo del Proyecto Educativo Institucional.
- g) Elabora los informes de rendición de cuentas para el Consejo y participa de éste con voz y voto.
- h) Promueve la actualización y perfeccionamiento de todo el personal.
- i) Favorece los intercambios pedagógicos y culturales con otras instituciones.
- j) Elabora las evaluaciones de desempeño del personal docente y no docente.

¿Cuales son algunas de las competencias estratégicas del Vicedirector Pedagógico en este modelo?

- a) Es el responsable de elaborar, coordinar, articular y monitorear el Proyecto Didáctico-Curricular en acuerdo con el Director, los coordinadores de ciclo y el personal docente.
- b) Promueve el diseño y la comunicación de normas de convivencia escolar consensuadas con el equipo docente.
- c) Promueve y facilita la comunicación con los padres.

- d) Organiza los horarios, la cobertura de vacantes y reemplazos, la distribución de cargos y materias, la asignación de turnos, los actos escolares, las visitas didácticas, el calendario escolar, etcétera.
- e) Certifica la acreditación y promoción de los alumnos y toda la documentación con carácter técnico-pedagógica: constancias, pases, boletines, certificados, asistencia, actas de reuniones de personal, etcétera.
- f) Asesora permanentemente a los equipos docentes en temas didácticos y en la provisión de recursos para la enseñanza.
- g) Detecta necesidades de capacitación y actualización del personal docente.
- h) Releva a los docentes en caso de ausencias no cubiertas por los coordinadores o personal suplente.
- i) Supervisa la elaboración y realización de las evaluaciones de los estudiantes.
- j) Coordina que la información cualitativa y cuantitativa que se genere en la escuela sea utilizada como insumo de la planificación de la tarea.
- h) Participa de las sesiones del Consejo Escolar unificando su voto con el Director y el Vicedirector Administrativo.
- k) Elabora las evaluaciones de desempeño del personal docente junto al Director.

¿Cuáles son algunas de las competencias estratégicas del Vicedirector Administrativo en este modelo?

- a) Es el responsable de todos los estados administrativos de la unidad.
- b) Interviene en el diseño y ejecución del presupuesto anual de la unidad.
- c) Administra el servicio de comedor escolar, el de personal de portería y maestranza y los servicios generales.
- d) Adquiere los insumos básicos y cancela las obligaciones con los proveedores de la escuela.
- e) Presenta memorias y balances trimestrales ante el Consejo Escolar.
- f) Participa de las sesiones del Consejo Escolar unificando su voto con el Director y el Vicedirector Pedagógico.

¿Cuáles son algunas de las competencias estratégicas de los coordinadores académicos?

- a) Elaborar el proyecto pedagógico con los docentes.
- b) Evaluar y rendir cuentas al Vicedirector Pedagógico de las metas alcanzadas en el ciclo o área.
- c) Seguir el aprendizaje de los alumnos a través del ciclo o área.
- d) Articular las relaciones entre los docentes y el Vicedirector Pedagógico.
- e) Garantizar la articulación horizontal y vertical de los contenidos de la enseñanza y la coherencia en los procedimientos didácticos utilizados por los docentes de un mismo ciclo.
- f) Unificar los criterios para la evaluación de los aprendizajes.

El cargo de Coordinador de ciclo o área es de carácter académico. Los coordinadores serán elegidos por el Director y el Vicedirector Pedagógico sobre la base de la experiencia y méritos entre los docentes de la misma institución.

3.1.1. Los Consejos Escolares

La propuesta de creación de consejos escolares suele generar ciertos escepticismos. Resultados de investigaciones recientes sobre el tema (Gvirtz y Minvielle 2004) muestran que la existencia de consejos no garantiza necesariamente una mayor democracia interna en las escuelas. Por el contrario, en no pocas oportunidades, estos sólo legitiman procesos autocráticos y arbitrarios de toma de decisiones. La participación en muchas ocasiones dista de presentarse como un modelo ideal.

Sin embargo, se observa, al mismo tiempo, que la falta de participación de los actores en los consejos escolares se produce, frecuentemente, no por desidia o falta de interés. Por el contrario, en no pocas ocasiones la escasa presencia de la comunidad se debe a los modos en que se regula dicha participación y a los objetivos que se persigue con la misma. En general, la posibilidad de decisión de estos consejos se restringe a temas irrelevantes o bien se asocia únicamente a la recaudación de fondos para la mejora edilicia.

Esta propuesta considera que la creación de consejos no debe asociarse al financiamiento escolar y pretende otorgarle una función relevante en el gobierno escolar.

Los consejos escolares han sido pensados como cuerpos colegiados que asuman la representación de los distintos actores que forman parte de la vida de una escuela: docentes, padres, alumnos, graduados y personal administrativo o no docente y hasta miembros representativos de la comunidad. Su función sería la de asesorar, acompañar y monitorear determinadas decisiones y actividades del cuerpo directivo.

Si bien no se desconoce el trabajo participativo y de consulta que muchos directivos llevan a cabo para la toma de decisiones, esto en la práctica significa el despliegue de altas dosis de voluntarismo. Lo que se intenta en esta propuesta es garantizar que se trate de prácticas institucionalizadas y permanentes.

Es probable que la existencia de consejos escolares con una equilibrada distribución de responsabilidades en la toma de decisiones no lleve de por sí a una participación real inmediata. Consideramos que los consejos son ámbitos de democratización de la escuela que se insertan en estructuras que no tienen cultura participativa. La inserción plena de los consejos en la vida escolar llevará un tiempo prolongado. ¿Por qué insistir entonces? Porque los consejos son también una oportunidad para la formación ciudadana de la población. Crear la cultura de la voz es crear una sociedad más democrática.

¿Quiénes integrarían un Consejo Escolar? Estaría conformado por representantes de docentes, padres de alumnos, alumnos (en el nivel medio de enseñanza) y personal no docente. Los representantes serían elegidos por sus pares a través del voto directo de cada uno de los sectores involucrados previo al inicio del ciclo lectivo. A tal efecto, se podrían utilizar las instancias existentes de agrupación voluntaria, tales como centros de estudiantes, asociaciones cooperadoras, asociaciones de ex alumnos o graduados, organizaciones de docentes o del personal administrativo, etcétera.

Los cargos del Directorio serían todos *ad honorem* y sus miembros podrían ser reelegidos sólo dos veces. La proporción de los representantes se determinaría en función del nivel de enseñanza y de la cantidad de alumnos de cada escuela.

Toda la actividad desarrollada por el Consejo quedará asentada en libros de actas de sesiones, con acceso público e irrestricto. En la medida de las disponibilidades tecnológicas de la institución, se propone abrir un espacio en Internet, para favorecer la difusión e intercambio con los miembros de la comunidad educativa y la autoridad local.

Como anteriormente señaláramos, el Consejo no desplaza ni reemplaza en absoluto al Director, vicedirectores y otros miembros de los equipos de conducción.

Los consejos escolares deben ser pensados como parte del gobierno de cada una de las unidades educativas de todos los niveles del sistema. Tendrían el doble propósito de favorecer la participación democrática efectiva de la comunidad y que, a su vez, ésta coparticipe y se corresponsabilice de la gestión de la escuela, junto con los docentes y los directivos. Al respecto, cabe citar una frase de Rosa María Torres (2000) por demás ilustrativa de lo anteriormente señalado:

«Sabemos ya que lo educativo y la posibilidad del cambio educativo no radican ni «arriba» ni «abajo», ni «dentro» ni «fuera» de la escuela, el sistema escolar y el sector educativo, sino en la sociedad como un todo, en la visión y la política intersectorial, en el entramado de voluntades y saberes de todos los sectores, actores e instituciones involucrados: alumnos, padres de familia, docentes, especialistas, burócratas, universidades, iglesias, empresa privada, medios de comunicación, organizaciones comunitarias, movimientos sociales, partidos políticos, organismos gubernamentales y no-gubernamentales, organismos nacionales e internacionales»⁸.

¿Cuales serían algunas de las competencias y funciones básicas del Consejo Escolar? El Consejo Escolar está pensado como un órgano de asesoramiento, aval y control para el funcionamiento eficiente y transparente de la unidad educativa. Es la «primera instancia» de rendición de cuentas por parte del Director. El Consejo Escolar debe a su vez rendir cuentas de su propia actuación ante la comunidad educativa y las autoridades correspondientes en el nivel intermedio. Le corresponden las siguientes atribuciones, ajustadas a las reglamentaciones pertinentes que se generen al respecto:

⁸ Rosa María Torres (2000), «Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América latina y el Caribe», en *Los docentes, protagonistas del cambio educativo* (Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional).

- a) Prestar conformidad con el proyecto educativo institucional (PEI).
- b) Acordar los nombramientos del personal docente y no docente (incluyendo el del propio Director).
- c) Avalar las Evaluaciones Anuales de Desempeño del personal docente y no docente.
- d) Monitorear los casos de desvinculación de personal docente y no docente de la institución.
- e) Avalar el presupuesto anual de la unidad y auditar su cumplimiento.
- f) Avalar las obras de infraestructura, contrataciones y adquisición de insumos.
- g) Proponer criterios para celebrar convenios interinstitucionales, con otras escuelas, públicas o privadas, centros de investigación, de producción de servicios, culturales, comerciales, deportivos, etcétera.

¿Cómo funciona en la práctica el Consejo Escolar? Sesionaría como mínimo cada quince días. El Director o los vicedirectores participan de las reuniones del Directorio con voz y voto (el mismo no será individual, sino que habrá «un voto» como representación del «equipo directivo»). Asimismo requeriría del 2/3 de los votos para la toma de decisiones.

Las reuniones serán fuera del horario escolar por tanto el personal docente y no docente que participe del Directorio contará, por lo menos, con puntaje «bonificable» para su carrera, computable a los fines de «antecedentes culturales y/o laborales».

En la práctica, las funciones ejecutivas y administrativas seguirán en manos del equipo directivo. El Consejo actúa como un «contrapeso» en la toma de decisiones, es la voz y el punto de vista de otros protagonistas, implica el involucramiento activo de los usuarios y trabajadores del sistema, que en algunas ocasiones debían soportar resignadamente cualquier tipo de decisión.

Ahora bien, cambiar los modos de regulación de las escuelas es un primer paso, una condición necesaria, aunque no suficiente, para la mejora escolar. Es necesario que estos cambios se acompañen de modificaciones en la reglas de funcionamiento cotidiano de las instituciones y en la cultura escolar. Presentaremos a continuación algunas herramientas de gestión para mejorar la escuela.

3.2. Los procesos de mejora en la gestión institucional

A iguales reglas de juego, a iguales condiciones socioeconómicas del alumnado, se observan escuelas que funcionan mejor y otras deficientemente. La diferencia, al decir de las investigaciones sobre el tema (Mortimore 1998, Fullan 2001) radica en los modos de encarar la gestión de la escuela. En este apartado presentaremos algunos lineamientos para mejorarla.

Encarar una mejora de la gestión escolar implica un proceso de mediano plazo. Implica un cambio en la cultura escolar, como señalamos anteriormente. En este sentido, retomamos el concepto de «reculturización» mencionado por Fullan (2001), o reformulado de diferente manera por Stoll y Fink (1996). Estos autores plantean que lo que realmente importa en el proceso de mejora escolar es el cambio de la cultura escolar. Sin este tipo de cambios las reformas se burocratizan. ¿Qué rasgos o características tiene una buena escuela? Son los siguientes:

- a) *Existencia de metas claras.* Las mismas deben tener determinadas características: 1) tienen que ser medibles, cualitativa o cuantitativamente; 2) tienen que ser factibles; 3) tienen que estar consensuadas; 4) tienen que estar basadas en información confiable; 5) tienen que centrarse en mejorar el aprendizaje de los alumnos.
- b) *Existencia de información cuantitativa y cualitativa valiosa para la toma de decisiones.*
- c) *Planificación estratégica.* Diseño de estrategias de acción, coordinación y evaluación institucional.
- d) *Capacidad para redireccionar los planes en función de la marcha del proceso y de las necesidades de la institución.*
- e) *Liderazgo pedagógico.* Eficacia directiva y toma de decisiones compartida.
- f) *Reglas formales e informales simples, coherentes con los objetivos y claras para el funcionamiento.*
- g) *Articulación horizontal y vertical entre los actores.*
- h) *Comunicación fluida entre todo el personal.*
- i) *Altas expectativas respecto de la capacidad de aprendizaje de los alumnos.*
- j) *Altas expectativas respecto del desempeño del equipo docente.*

- k) *Apoyo y participación de las familias.*
- l) *Responsabilidad por los resultados.*

En la actualidad, no pocas escuelas trabajan bien en el día a día y en la solución de las urgencias. Sin embargo, la coyuntura prima sobre el mediano y largo plazo. Esto no se explica por «malos directores» sino por los tipos de regulación y modos de gobierno del sistema que sólo exige de los actores de los centros que ejecuten bien los lineamientos definidos en estamentos superiores. Las metas de las escuelas y el PEI se convierten más en un requerimiento burocrático que en una verdadera necesidad institucional. El PEI es un buen ejemplo de un dispositivo creado con la intención de auxiliar la tarea escolar pero cooptado por el sistema tradicional. El PEI cumple funciones interesantes sólo en escuelas que tienen cierta práctica de planificación, que pueden trabajar en equipo y que cuentan con cierta autonomía. La realidad, no obstante, muestra que en un número importante de instituciones el PEI se realiza con la sola intención de ser presentado a las autoridades superiores y no hay clara conciencia de la posible utilidad de este instrumento.

Sin embargo, en la medida en que las escuelas adquieran mayor capacidad de decisión se va a tornar indispensable que puedan definir consensuadamente sus nortes y operacionalizar los modos de alcanzarlos. El equipo directivo y docente deberá para ello elaborar un diagnóstico de su institución para el que necesitará información confiable.

Para poder transitar de la evaluación de la situación actual a la determinación de la situación que quiere obtenerse en el futuro, se necesita contar con un sistema de indicadores de gestión. Utilizamos el término *sistema de indicadores de gestión* para referirnos a la herramienta que necesitarán las escuelas para obtener la información cuantitativa (estadísticas, ratios, porcentajes) y cualitativa (observaciones, cuestionarios) que les permitirá acercarse a un completo diagnóstico de su situación actual. Un sistema de indicadores de gestión incluye idealmente la siguiente información:

- a) *Del contexto.* Características del alumno, de la familia, condiciones socio-económicas, etcétera.
- b) *De los resultados.* Rendimiento académico de los alumnos, tasa de graduación, tasa de permanencia, rotación de los docentes, grado

de satisfacción de los docentes, alumnos y padres con la escuela, etcétera.

- c) *De los procesos dentro y fuera de la escuela.* ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Se trabaja en equipo? ¿Cómo es la relación con los padres? ¿Con qué frecuencia se evalúa el desempeño de alumnos y docentes?

Para que el PEI y el trabajo en equipo en las instituciones resulte útil e innovador se requiere de la asistencia técnica de los ministerios provinciales a las escuelas. Una vez elaborado el diagnóstico, la escuela podrá diseñar sus pasos para llegar a la meta y comenzar el proceso de ejecución. Este proceso requerirá de trabajo en equipo. Sin embargo, el trabajo en equipo, así como la etapa de diseño de las planificaciones, requiere de conocimientos técnicos. Trabajar en equipo implica poder armar una agenda de trabajo inteligente, focalizar las reuniones en los temas relevantes; requiere la presencia de un coordinador que tenga un buen manejo de los tiempos, requiere de un líder que sepa escuchar. En síntesis, el desarrollo de una buena escuela va a depender de que el Estado pueda proveer buenas capacitaciones en las instituciones para romper con la cultura individualista propia del viejo modelo de sistema educativo. No lo van a modificar normas, ni decretos sino un cambio lento y gradual en los hábitos y en las expectativas de los políticos respecto de los supervisores, de éstos respecto de los docentes y de los docentes respecto de sus alumnos.

Por último, aunque no por ello menos importante, es necesario que todo este proceso se acompañe de capacitaciones en las estrategias de enseñanza y en los contenidos a ser enseñados. La buena gestión de una escuela es una condición necesaria, pero dista de ser suficiente para garantizar una buena escolaridad en nuestros niños.

CAPÍTULO IV

4. Más prioridades en la agenda de la educación básica

Si en los capítulos anteriores hemos trabajado en propuestas para mejorar los estilos o las formas de macro y micro política que sustentan a nuestro sistema educativo, en este capítulo nos proponemos revisar algunos otros aspectos del sistema sin los que difícilmente podamos pensar una educación de más calidad para todos.

Creemos que son cinco las prioridades de la agenda:

- a) Expansión de la oferta de jardines maternos y de las salas de dos, tres, cuatro y cinco del nivel inicial.
- b) Fortalecimiento del nivel medio de enseñanza a partir de: 1) la revisión de la relación educación-trabajo y la enseñanza técnica; 2) la revisión del proyecto 13 como un proyecto exitoso y que puede mejorar la prestación del servicio, sobre todo por la revalorización de la figura del profesor tutor (Gallart 2004); 3) la implementación progresiva de una prueba voluntaria de finalización del nivel medio o polimodal.

- c) La consideración de la escuela como centro socio-educativo y comunitario.
- d) La mejora de los recursos humanos y materiales del sistema.
- e) Cambios en la formación y carrera docente.

A continuación nos extenderemos sobre los últimos tres puntos mencionados.

4.1. La escuela como centro socio-educativo 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 necesidad de contemplar que la escuela sea un centro socio-educativo y comunitario no significa en absoluto desplazar la especificidad pedagógica y formativa de ésta. 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. Entendemos este concepto tal como lo ha definido 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. De hecho, diariamente los docentes que trabajan en escuelas carenciadas dedican parte de su tiempo a tareas no pedagógicas. En no pocas oportunidades los docentes, con razón, se sienten tensionados, ya que estas tareas le restan tiempo al aprendizaje.

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 realizaba en ellas controles odontológicos. Muchas de estas funciones, a las que se suma el comedor escolar y otras se siguen cumpliendo. El problema es que todas estas actividades que realizaba y aún realiza la escuela se hacen sin un reconocimiento formal. Son, en no pocas ocasiones, funciones no escritas de la institución. La falta de reconocimiento de estas tareas redundante en que no se les asigne tiempo formal. Se realizan, como dijimos, a costa de tomar horas del proceso de enseñanza y aprendizaje.

El objetivo de esta propuesta es que las escuelas se constituyan formalmente en centros activos y promotores de la vida socio-comunitaria. Y esto es un claro desafío para las políticas sociales del sector. Para ello el Estado tiene que garantizar ciertas condiciones como la ampliación de las horas de clase. Las escuelas deberían ser de jornada doble o completa. Estas funciones no deberían restarle tiempo a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Para ello es necesario:

- a) Que las escuelas, en la medida de sus posibilidades, tiendan en el mediano plazo al funcionamiento a tiempo completo tanto para los alumnos como para los docentes.
- b) Que el personal docente y no docente sea nombrado por cargos institucionales que les permitan no sólo el trabajo propiamente pedagógico sino también la articulación con proyectos de acción comunitaria liderados desde la propia escuela.
- c) Que se cree una red escolar y social con otras escuelas y entidades sociales y comunitarias de referencia. Estas redes trabajarán coordinadamente y serán «malladas de contención» ante la diversidad de situaciones que presenten los alumnos y sus familias. No se trata sólo de 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 un buen lugar para fomentar estos procesos de articulación puede ser la propia escuela.

- d) 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.
- e) Que cada alumno cuente con una «ficha escolar», que sea un legajo único y «móvil», que incluya toda su trayectoria escolar y aspectos de salud y familiares relevantes. Esta ficha tendría carácter de documento y constituiría un requisito obligatorio para la inscripción de un alumno al cambiar de institución.
- f) 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 ya son en la mayoría de los casos y continuarán siendo supervisados por nutricionistas y ecónomas profesionales. Estos especialistas continuarán diseñando los menús y adaptarán las provisiones de insumos en relación con criterios estacionales y regionales.
- g) Que el Estado garantice que en las escuelas de mayor riesgo socio-educativo se organicen centros de distribución directa de calzado y vestimenta básica (incluyendo el guardapolvo) para los alumnos provenientes de las familias más necesitadas. Del mismo modo se procederá con los útiles escolares, las mochilas y otros materiales de uso habitual para el trabajo escolar.
- h) Que se favorezca el uso permanente de las instalaciones escolares para actividades recreativas, expresivas y comunitarias coordinadas no sólo por los docentes sino también por otros actores sociales. La idea es institucionalizar, especialmente en las escuelas de mayor carencia, los «Clubes Escolares», con funcionamiento también en fines

de semana y feriados. Esto otorga sentido de pertenencia, compromiso y contención, ampliando el desarrollo formativo, en particular de los adolescentes, cumpliendo la institución un cometido social más allá de lo estrictamente escolar. La apertura de la escuela los fines de semana es una medida que se viene implementando con éxito en algunas localidades.

Éstas y otras acciones de similar naturaleza tienen por objetivo 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 el Estado deberá reconocerle horas de trabajo institucional y comunitario) en cuanto a la promoción de mejores condiciones para sus alumnos, no se encontrará recargado y sobrepasado en su oficio básico de enseñar porque va a poder intercambiar en forma permanente con otros profesionales y servidores comunitarios que lo acompañarán en la tarea.

No obstante lo señalado hasta aquí, nos parece importante destacar que la escuela puede ayudar a resolver ciertos problemas sociales, pero lograr una educación justa, democrática y de calidad requiere acciones extra-educativas vinculadas a políticas que disminuyan radicalmente la pobreza en nuestro país.

4.2. 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 llegar a 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 y de infraestructura que permitan y favorezcan el desarrollo de proyectos pedagógicos de calidad. Los mismos se dirigirán a atenuar y acortar las brechas entre las escuelas «de excelencia» y aquellas catalogadas como de «bajo rendimiento».

La distribución de estos recursos debe realizarse en función de po-

líticas de igualación. No resulta excesivo mencionar nuevamente los resultados de la última investigación de Llach (2004), algunos de cuyos aspectos salientes hemos destacado en el capítulo anterior. Es prioritario que los responsables por 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 como libros, 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 brindar 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:

- a) Reacondicionamiento, ampliación y construcción de edificios escolares y espacios adecuados para la tarea pedagógica: laboratorios, gimnasios, aulas equipadas, patios y sectores al aire libre, etcétera.
- b) Convenios con otras instituciones barriales públicas y privadas para el uso compartido de espacios y recursos.
- c) 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.
- d) Distribución gratuita de libros de texto y manuales seleccionados por los propios docentes de acuerdo con sus estilos de trabajo y necesidades grupales.
- e) Amplia provisión y surtido de material didáctico y recursos para el aula que cubran las necesidades básicas para la enseñanza en todos los ciclos.
- f) Reorganización del tiempo de trabajo pedagógico que permita la conformación de equipos institucionales con una carga horaria ex-

- tendida para reuniones de trabajo permanentes en la propia escuela.
- g) 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.
 - h) Concreción efectiva de los 180 días de clase como mínimo en todo el territorio nacional y para todas las escuelas. Actualmente, todavía 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 periodos 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.
 - i) Aumento progresivo de las horas efectivas de clase que permitan en el mediano plazo generalizar la jornada completa en toda la educación básica.
 - j) Garantizar los sueldos de todo el personal docente y no docente en tiempo y forma y aumentarlos progresivamente. Se preverá 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 iguallen 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 necesitaban. Finalmente esos libros resultaban poco utilizados en los centros educativos. Para 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 del problema 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.

4.2.1. 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 la 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 prerequisites, 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.

Creemos que se deben tomar medidas que lleven a los jóvenes a elegir esta carrera, pero además a poder sostenerla en el tiempo, a

poder dedicarle el tiempo que la tarea requiere, a capacitarse, etcétera.

La capacitación, como señaláramos en capítulos anteriores debe ser continua. Parte de la misma se realizará en servicio y otra parte en universidades y profesorado.

Creemos que los salarios deben mejorarse progresivamente 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. Para ello se recomienda que los profesorado inicien sistemáticos procesos de articulación con las universidades y centros de investigación en educación, por un lado, y con escuelas primarias y medias de la zona, por el otro. Es indispensable mejorar la relación entre teoría y práctica en la formación docente. Formar docentes reflexivos, con conocimiento disciplinar y didáctico que puedan repensar sus prácticas a fin de mejorarlas, requiere comenzar a formar esa actitud en el profesorado, de modo de prepararlos para la realidad 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 considerar los primeros años de ejercicio de la profesión como parte de la formación (Tedesco 2003). Actualmente, cuando un docente se recibe, comienza su primer año de ejercicio docente en absoluta soledad, enfrentando la práctica, tan alejada de lo que aprendió en el profesorado, apelando a sus creencias, 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, como sostiene el autor antes mencionado, es necesario repensar la carrera docente. Tal como está planteada actualmente, un docente solo 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, de modo que, 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.

Resulta urgente revisar la oferta de los profesorados, 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 cantidad y calidad adecuada y llegar a un número razonable de instituciones formadoras (Aguerrondo 2003).

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).

REFLEXIONES FINALES

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 noventa nos dejó enseñanzas que deberíamos considerar. Iniciar caminos hacia modelos de mercado y cuasi-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, que no es otra cosa que establecer nuevos modos de gobernarlo que sienten las condiciones de posibilidad para una mayor equidad. Para lograrla es necesario que las metas que se fijen y sus prioridades estén vinculadas a resolver el problema de la desigualdad.

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 intentado crear 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. Por ello, el gran desafío es seguir avanzando en la realización de cambios que, como dijimos 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 si nos comparamos con otros países de América latina. Son ellos quienes continúan la tarea a pesar de no tener libros para los alumnos, ni condiciones de trabajo dignas, ni el apoyo y la comprensión social necesaria. Son ellos quienes en los noventa 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, I. 2002. *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Serie de Publicaciones IIPE/ UNESCO. Buenos Aires: IIPE/ UNESCO.
- . 2003. «Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en la Argentina». Mimeo.
- Alliaud, A. 2004. «La biografía escolar en el desempeño de los docentes noveles». Tesis de doctorado, FLACSO.
- Anderson, G. 2002. Hacia una participación auténtica: deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación. Capítulo 4 de M. Narodowski y otros, comps., *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Buenos Aires: Granica.
- Ball, S. 1989. *La micropolítica de la escuela*. Barcelona: Paidós.
- Batista Araujo e Oliveira, J. 2000. Participación comunitaria en la reforma educacional del estado de Minas de Gerais, Brasil. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas* 12:33. OEA-Ministerio de Educación de la República Argentina.
- Braslasvsky, C. 1985. *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/ Miño y Dávila.
- Braslavsky, C. y S. Gvirtz. 2000. Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo. *Cuadernos de*

- la OEI / *Educación comparada: Política y educación en Iberoamérica*. OEI, Madrid.
- . 2002. «Consejos Escolares: Propositiones para el debate público». Ponencia presentada en el seminario «Participación y gobierno de la escuela», organizado por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Ministerio de Educación, UNESCO, British Council y CIDE. Santiago, 21 de junio.
- . 2004. La ciudad, el espacio de mediación entre la micro y la macro política educativa. En *Por una ciudad comprometida con la educación*. Ajuntament de Barcelona.
- Dahl, R. 1993. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- . 1994. *¿Después de la revolución? La autoridad en sociedades avanzadas*. Barcelona: Gedisa.
- Dale, R. 1999. The State and the governance of education: An analysis of the restructuring of the State-Education relationship. En A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown y A. Stuart Wells, comps., *Education*. Oxford University Press.
- Davini, M. C. 1995. *La formación docente en cuestión: Política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós.
- Davini, M. C. y A. Alliaud. 1995. *Los maestros el siglo XXI: Un estudio sobre el perfil de los estudiantes de magisterio*. Tomo I. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- De Titto, R. 2002. «Las políticas curriculares y la práctica docente: La Ciudad de Buenos Aires entre 1960 y 1990». Tesis de maestría en Educación, Universidad de San Andrés.
- Dussel, I. 1991. «La normativización de la práctica escolar: La inspección en la Provincia de Buenos Aires (1875-1943)». Luján, Buenos Aires. Mimeo.
- Feijoó, M. C. 2002. *Argentina: Equidad social y educación en los 90*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Filmus, D. y A. Miranda. 1999. América latina y Argentina en los 90: más educación, menos trabajo = más desigualdad. En D. Filmus, comp., *Los noventa: política, sociedad y cultura en América latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO-EUDEBA.
- Fullan, M. 2001. *Leading in a culture of change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gallart, M. A. 1995. En G. Tiramonti, C. Braslavsky y D. Filmus, comps., *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*. Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial.
- . 1998. Los cambios en la relación escuela-mundo laboral. En D. Filmus, comp., *Democracia, desarrollo e integración*. Buenos Aires: OEI-Troquel.

- . 2002. *Veinte años de educación y trabajo*. Montevideo: CINTERFOR.
- . 2004. «La institución escolar secundaria: lugar clave del aprendizaje y la integración». Trabajo presentado en el seminario «Calidad y equidad en la educación media», organizado por el CENEP. Buenos Aires.
- Gallart, M. A., M. Moreno y M. Cerrutti. 1993. *Educación y empleo en el GBA 1980-1991: Situación y perspectiva de investigación*. Buenos Aires: CENEP.
- Gorz, A. 2002. *Miserias del presente, riquezas de lo posible*. Barcelona: Piados.
- Gvirtz, S. y M. Narodowski. 2001. «Las reformas educativas en la Argentina: pasado, presente y tendencias a futuro». Mimeo.
- Gvirtz, S. y L. Minvielle. 2004. «El gobierno de las escuelas en Latinoamérica». Mimeo.
- Gvirtz, S. y M. E. de Podestá, comps. 2004. *Mejorar la escuela: Acerca de la gestión y la enseñanza*. Buenos Aires: Granica.
- Hervia, R. 1991. *Política de descentralización en la educación básica y media en América latina*. Santiago: UNESCO/REDUC.
- Hirschman. 1970. *Exit, voice and royalty: Responses to decline in firms, organization and sates*. Cambridge: Harvard Univeristy Press.
- Jephcote, M. y B. Davies. 2004. Recontextualizing discourse: an exploration of the workings of the meso levels. *Journal of Education Policy* 19:5.
- Judengloben, M. I., M. E. Arrieta y J. Falcone. 2003. *Brechas educativas y sociales: un problema viejo y vigente*. Disponible en <www.mcye.gov.ar/diniece>.
- Llach, J. J. 2004a. Discurso de incorporación Academia Nacional de Educación. Buenos Aires.
- . 2004b. Es urgente corregir la discriminación social en la educación argentina. *El Cronista*, 13 de octubre.
- Llach, J. J., S. Montoya y F. Roldán. 1999. *Educación para todos*. Buenos Aires: IERAL.
- Llach, J. J. y F. Schumacher. 2004. «¿Escuelas pobres para los pobres? La inequidad estructural en la educación primaria en la Argentina». Mimeo.
- Minvielle, L. 2004. «El cuasi mercado educativo: acerca de sus condiciones de posibilidad». Tesis de maestría, Universidad de San Andrés.
- Morduchowicz, A. 2000. En M. Narodowski y M. Andrada, *Segregación económica y regulaciones en el sistema educativo argentino*. Buenos Aires: FLACSO.

- Morduchowicz, A., A. Marcón, G. Iglesias, M. Andrada, J. Pérez, A. Victoria y L. Duro. 1999. *La educación privada en la Argentina: Historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Serie Documentos de Trabajo, 38. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.
- Morlino, L. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos: Instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mortimore, P. 1998. *The road to improvement: Reflections on school effectiveness*. Swets & Zeitlinger Publishers.
- Narodowski, M. y M. Andrada. 2000. *Segregación económica y regulaciones en el sistema educativo argentino*. Buenos Aires: FLACSO.
- Narodowski, M. y M. Nore. 2000. *¿Quiénes quedan y quiénes salen? Características socioeconómicas en las escuelas públicas y privadas de la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.
- . 2001. *Socioeconomic segregation with (without) competitive education policies: A comparative analysis of Argentina and Chile*. Documento de Trabajo, 53. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.
- Nicolini, J. P., P. Sanguinetti y J. Sanguinetti. 2000. *Análisis de alternativas de financiamiento de la educación básica en Argentina en el marco de las instituciones fiscales federales*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Oberman y Arrieta. s. f. Disponible en <www.diniece.gov.ar>.
- Organización Internacional del Trabajo. 2000. *Informe de la Comisión del Desarrollo de Recursos Humanos*. Conferencia Internacional del Trabajo, OIT. Ginebra, 88° reunión. (Versión completa en <www.ilo.org>.)
- Oszlak, O. 1997. *La conformación del Estado argentino*. Buenos Aires: Ariel.
- Pineau, P. 1997. *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930): Una versión posible*. Buenos Aires: FLACSO.
- Puiggrós, A. 1990. *Historia de la educación argentina: Sujetos, disciplina y currículo en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*. Buenos Aires: Galerna.
- Reca, I. y V. López. 2001. «Participación organizada de padres y madres en la educación: Experiencias internacionales». Estudio realizado para UNICEF.
- Reich, R. 1993. *El trabajo de las naciones*. Buenos Aires: Vergara.
- Rivas, A. 2001. *Familia, libertad y pobreza: Un nuevo híbrido escolar, la experiencia de las escuelas autónomas en Nicaragua*. Buenos Aires: IPE/UNESCO.

- . 2004. *Gobernar la educación: Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.
- Stoll, L. y D. Fink. 1999. *Para cambiar nuestras escuelas: Reunir la eficacia y la mejora*. Barcelona: Octaedro.
- Tedesco, J. C. 1987. *El desafío educativo: calidad y democracia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- . 1995. *El nuevo pacto educativo*. Buenos Aires: Alauda-Anaya.
- . 2000. *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: FCE.
- . 2003a. *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- . 2003b. *Una política integral para el sector docente*. Documento de Trabajo, 6. Universidad de San Andrés.
- . 2005. *Opiniones sobre política educativa*. Buenos Aires: Granica.
- Toffler, A. 1999. *El cambio de poder*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Torres, R. M. 2000. Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América latina y el Caribe. En *Los docentes, protagonistas del cambio educativo*. Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional.

Fuentes normativas consultadas

- Ley 1.420, de Educación Común (1884).
- Leyes 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).

ÍNDICE

Agradecimientos	1
Introducción	5
<i>Parte I. Diagnóstico del sistema educativo argentino</i>	<i>13</i>
Capítulo I	
1. Fortalezas y debilidades del sistema educativo argentino.....	15
1.1. La conformación del sistema educativo en el marco de un proyecto de país.....	15
1.2. Los comienzos de la crisis: el paulatino desplazamiento del espacio educativo estatal y los inicios de la privatización.....	19
1.3. La política educativa en los noventa: redefiniendo las respon- sabilidades del Estado	22
1.4. La situación entre los noventa y la actualidad	32
1.4.1. Sociedad del conocimiento, educación y mundo del trabajo.	32
1.4.2. Continuidad de la discriminación educativa	34
1.5. Los obstáculos para la mejora del sistema: debilidades institu- cionales en las políticas educativas argentinas	39
<i>Parte II. Propuestas para mejorar el sistema educativo argentino.....</i>	<i>41</i>

Capítulo II

2.	El nivel macro político y el nivel de las unidades intermedias: propuestas para mejorar el gobierno del sistema educativo .	45
2.1.	El Estado como actor principal en la provisión del servicio: el fin de los modelos de competencia en educación	45
2.2.	La mejora en la prestación del servicio	47
2.2.1.	Las funciones del Ministerio Nacional de Educación.....	50
2.2.2.	Las funciones de los ministerios de Educación de las provincias	54
2.2.3.	Las funciones de las unidades intermedias: municipios, regiones y distritos	60

Capítulo III

3.	El nivel micro político: propuestas para mejorar nuestras escuelas	63
3.1.	Cambios en los modos de gobierno de las escuelas.....	64
3.1.1.	Los Consejos Escolares	70
3.2.	Los procesos de mejora en la gestión institucional.....	74

Capítulo IV

4.	Más prioridades en la agenda educativa de la educación básica	77
4.1.	La escuela como centro socioeducativo y comunitario	78
4.2.	Mejoramiento e igualación de los recursos materiales, organizativos y humanos para el desarrollo de proyectos pedagógico didácticos de calidad.....	81
4.2.1.	El mejoramiento de la formación y la carrera docente.....	84

Reflexiones finales	87
----------------------------------	----

Bibliografía	91
---------------------------	----