

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

UNA REFORMA ESTRUCTURAL Y SISTÉMICA DE LA EDUCACIÓN OCUPARÁ VARIOS PERIODOS DE GOBIERNO

Susana Decibe(*)

De la voluntad política a la realización práctica

Transformar la educación argentina es una tarea mucho más difícil y compleja de lo que fue estabilizar la moneda y consolidar el sistema financiero. Una norma dictada para regir parte de la vida económica del país hizo que de pronto todos los argentinos amaneciéramos con nuevas regulaciones que nos obligaron a adoptar determinadas conductas. En tiempo récord, toda la población debió hacer un acelerado proceso de aprendizaje de las reglas básicas de la economía de mercado y hasta del comportamiento del sistema financiero mundial.

Esta comparación no pretende evaluar aquella política financiera ni sus consecuencias. Simplemente, busca confrontarla con la complejidad que tiene un proceso de cambio estructural de la educación, teniendo sí la certeza de que éste tiene la potencialidad de cambiar, para mejor, la vida de todos. Comprendiendo esa complejidad y compartiendo los ejes estratégicos para el cambio, podremos avanzar con mayores posibilidades de éxito.

En los '80, el primer gobierno democrático dedicó cuatro años al Congreso Pedagógico Nacional con el objetivo de hacer un profundo diagnóstico sobre el estado de la educación e identificar líneas de reforma. Cumplido este objetivo, otros cuatro años de democracia ocupó el tratamiento en el Parlamento de una ley marco que incorporara los contenidos de aquellos consensos. Recién en 1993 se contó con la Ley Federal de Educación y la Ley de Transferencia de los servicios educativos que todavía estaban en jurisdicción nacional (poco más del 20% del total de los servicios educativos de gestión estatal y prácticamente el 100% de los de gestión privada). En toda esa etapa, posterior al profundo vaciamiento —en el sentido más amplio— operado por la dictadura al interior de las instituciones educativas, las únicas políticas públicas en materia educativa fuera de estos grandes debates, estuvieron orientadas a incorporar una cultura democrática dentro del sistema, a incluir la enseñanza de los derechos universales y a modificar el sistema de calificación de los alumnos en las escuelas de jurisdicción nacional, (las únicas y pocas sobre las cuales el gobierno nacional podía regular, a través del ministerio respectivo).

Llevó entonces más de ocho años instrumentar escenarios y construir consensos para poder comenzar la tarea. Podríamos argumentar, para justificar la demora, que recuperamos la democracia prácticamente sin instituciones y con poca ejercitación previa para la concertación. O que en Argentina las mayores preocupaciones no eran de orden educativo y por lo tanto la energía política estaba puesta en otro lugar: la economía.

Entramos a los '90 con los mismos rasgos identificados ya en el Congreso Pedagógico: una educación desactualizada, con docentes mayoritariamente mal formados, sin información elemental del sistema como matrícula, docentes, edificios, equipamiento. Sin que en el Ministerio de Educación se supiera qué pasaba en las escuelas, o más aún, qué se estaba enseñando. Sin políticas de cooperación y entendimiento con las provincias.

A la ausencia de regulaciones y por necesidad, los programas de estudio eran, de hecho, definidos por las editoriales (en muchos casos desactualizadas en décadas). Diría, en síntesis, que en Argentina no había ni un Estado con capacidad de generar y conducir políticas públicas ni un sistema educativo en estricto sentido. Sólo existía el esfuerzo individual de algunas provincias para mejorar algunos aspectos de la oferta educativa. Se carecía de una política de orden nacional y de la mayoría de los instrumentos para ejecutarla eficazmente.

Por lo tanto –y señalo particularmente este aspecto de la reforma porque lo creo constitutivo–, la voluntad política implícita tanto en la Ley Federal de Educación como en los acuerdos federales a los que dio origen, fue la de asegurar un sistema de alcance nacional, basado en la conformación federal de nuestro país, que redistribuyera responsabilidades y funciones entre la Nación y las provincias e incluso creara nuevas en ambos niveles. Quedó delineado -como meta- un modelo de gestión de carácter sistémico y descentralizado, con centro en el Ministerio de Educación de la Nación y vértices en cada provincia, para promover y regular el funcionamiento de las escuelas.

- El ministerio nacional con capacidad profesional y recursos financieros para atender las negociaciones y consensos federales con todas las provincias, orientadas a acordar las políticas de alcance nacional, atender los cambios en la región y en el mundo, anticipar innovaciones, prestar asistencia técnica y financiera, evaluar y generar información veraz para la gestión y para la sociedad en general. En este nivel se reserva la función de acreditación de las instituciones de formación docente y la de reconocimiento y certificación de títulos.
- Las provincias, a cargo de la administración directa de los servicios, con la responsabilidad de asistir a las escuelas, relevar información y detectar las demandas, diseñar programas específicos que respondan a las necesidades locales, y desarrollar capacidad para concertar políticas federales en el Consejo Federal de Educación.
- Las escuelas, con creciente idoneidad y responsabilidad, en el marco de las regulaciones y políticas de alcance nacional y provincial, deben enriquecer la oferta educativa con sus propias iniciativas, seleccionar y desarrollar los contenidos educativos acordados teniendo en cuenta las necesidades de su población escolar y del medio, administrar sus recursos, planificar la capacitación de su equipo docente, identificar en la comunidad las necesidades de formación de nuevos perfiles profesionales e integrar redes de comunicación y cooperación con otras instituciones dentro y fuera del sistema.

Este diseño tuvo como objetivo asegurar la unidad nacional y la igualdad de oportunidades, atendiendo y respetando la riqueza y diversidad cultural del país federal. Para que realmente la educación pueda ser una política estratégica de alcance nacional, la condición de partida no es solamente la disponibilidad de recursos financieros sino, además, la existencia de un sistema altamente sincronizado, por donde fluyan contenidos sustantivos, información y recursos materiales que gradualmente den forma a la política educativa, delineada en acuerdos federales. Un sistema donde haya clara asignación de responsabilidades entre actores con capacidad real para poder asumirlas, en todos los niveles: nacional, provincial y en las escuelas.

El proceso de aplicación de la Ley Federal incluye también –como condición para su propia viabilidad- el desarrollo de capacidad en las instituciones donde debe anclarse esta política. Proceso que por supuesto no ha concluido.

Ejes de la reforma educativa

1.- Descentralización de los servicios, concertación federal de la política educativa

En Argentina, hasta la sanción de la Ley Federal de Educación, no se podría hablar ni de un centralismo educativo anudado desde el nivel nacional ni de auténtico federalismo. La Nación administraba poco más del 20% de la oferta educativa global, básicamente en el nivel secundario, y estaba a cargo del 100% de la oferta privada. Durante más de un siglo, las provincias habían desarrollado sus propias ofertas educativas en todos los niveles. En 1979 la dictadura militar les transfirió todas las escuelas nacionales de nivel primario, sin los recursos necesarios para atenderlas, lo que originó un desfinanciamiento importante del sector.

En este contexto, la educación argentina presentaba ofertas de diferente calidad, segmentadas según sectores socioeconómicos y situaciones geográficas, mayoritariamente desactualizadas y de pobre calidad.

Las escuelas en general eran más que autónomas, estaban abandonadas a su suerte dada la carencia de política educativa de orden nacional y provincial, lo que era grave en un sistema que no había descentralizado funciones, responsabilidades y menos creado capacidad a nivel de las instituciones educativas.

El proceso de descentralización que se promueve requiere capacidad de gestión en todos los niveles del sistema (nacional, provincial y en la institución educativa), concertación federal de la política, comunicación permanente y cooperación entre las jurisdicciones. El primer paso fue reconvertir el propio ministerio nacional desarrollando en él alta densidad profesional, capacidad de liderazgo técnico y políticas basadas en la concertación. Simultáneamente se promovió en las provincias la existencia de contrapartes que cumplieran con determinados requisitos de idoneidad (en algunos casos financiadas por el mismo ministerio nacional) para asegurar las políticas federales. Por ejemplo, para desarrollar el Sistema Nacional de Información y Estadística Educativa o el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, para crear la Red Federal de Formación Docente Continua, para implementar las políticas compensatorias, para las tareas de desarrollo curricular.

El Ministerio de Educación de la Nación dejó de ser una jurisdicción más que competía con las provincias a través de su propia oferta en las escuelas nacionales para transformarse en una fábrica de ideas y estrategias, en un observatorio mundial atento a los cambios, en un promotor de políticas.

Muchas de las gestiones provinciales carecían y aún carecen de instrumentos para conducir el sector y de recursos humanos acordes con las complejas funciones que demanda el sistema educativo. Más aún, sucesivos ajustes en varias de ellas las han despojado de recursos adecuados. Por este motivo, al mismo tiempo que se preservó la existencia en las provincias de contrapartes para cada una de las políticas federales, se inició un proceso denominado fortalecimiento de la gestión provincial, asistido con crédito externo, en las provincias que lo requirieran, a través del cual se impulsaron sistemas de gestión adecuados a los cambios, nuevos circuitos administrativos, programación presupuestaria con metas y responsables, equipamiento informático y capacitación al personal.

En cuanto al espacio institucional de los acuerdos federales, el Consejo Federal de Educación, adquirió dinamismo y riqueza a lo largo del período. Su agenda de trabajo incorporó, tal como lo prescribe la ley, los temas y decisiones más importantes para la nueva conformación del sistema educativo; entre ellos, los acuerdos sobre los contenidos básicos para ser enseñados en todos los ciclos y niveles del sistema, las innovaciones en la formación técnico profesional, los acuerdos sobre los ciclos y niveles del sistema y la gradualidad de aplicación, las políticas compensatorias, la evaluación de los alumnos, la formación de los futuros docentes.

2.- Inclusión gradual y sostenida de todos los niños y jóvenes en el sistema educativo

Una de las vertientes profundamente democratizadora de la Ley Federal de Educación es la de aumentar la obligatoriedad escolar, extendiéndola de siete a diez años. Esto significó que el Estado se hiciera cargo en primer lugar de asegurar la infraestructura adecuada para incorporar a una inmensa cantidad de niños que no tenían asegurado su lugar para cursar el nivel inicial (sala de cinco años) y los primeros años de educación secundaria (actualmente denominados 3° ciclo de Educación General Básica).

Esta norma y el Pacto Federal Educativo al que dio lugar entre el gobierno nacional y las provincias llevó a que se encarara a partir de 1994 un importante programa de construcciones y adecuaciones de infraestructura, para posibilitar el crecimiento de la matrícula escolar. El impacto más importante fue en el nivel inicial, que registra un crecimiento del 16,6% entre los censos del 91' y del 97'. Para 1999 se esperaba haber cumplido con la escolarización del 100% de los niños de esta edad. El otro gran impacto fue en el nivel medio, donde el crecimiento medido en 1997 era del 24,5%. En el nivel primario, cuya cobertura en 100 años logró por fin la universalización, el crecimiento fue del 4,7%.

Como resultado de esa expansión, los niños que ingresan hoy al sistema educativo tienen una expectativa de permanencia en él de 9,7 años.

Junto con la ampliación de la obligatoriedad, se reformularon los ciclos y niveles del sistema, articulándolos a las edades cronológicas, madurez e intereses de los niños y jóvenes en sus distintas etapas de crecimiento. Una decisión importante en cuanto a la organización de los ciclos y niveles fue la de respetar entre las provincias y aún dentro de cada una de ellas, aplicaciones flexibles de esos ciclos con el objeto de priorizar

la retención de los jóvenes en el sistema. De esta manera se trata de terminar con un único modelo de escuela y comenzar a atender las necesidades educativas de determinadas poblaciones (rurales, urbano marginales u otras) ofreciendo alternativas según el caso: escuelas de EGB completas, escuelas con sólo dos ciclos de EGB, escuelas con 3° ciclo de EGB, escuelas con 3° ciclo de EGB y Polimodal, escuelas con Polimodal solamente o con Polimodal más Trayectos Técnico Profesionales (TTP). La homogeneidad de la oferta está anclada en los contenidos, las competencias que deben lograrse y en el perfil de los docentes y no en un único formato institucional.

3.- Cambiar lo que se enseña: nuevos contenidos para todos los niveles

La renovación de los contenidos educativos y de las prácticas de enseñanza es la esencia misma de la reforma. Se trata de un proceso imprescindible y necesariamente gradual que comenzó con la elaboración de nuevos contenidos para cada uno de los niveles educativos, incluida la formación de los docentes, que hoy se encuentra en la etapa de gradual aplicación en las escuelas. La reforma se juega en el logro o no de hacerlos realidad en cada una de las 45.000 escuelas existentes. Si su incorporación la realizan solo una parte de ellas, aquellas que están en mejores condiciones para hacerlo, el objetivo de la reforma no se habrá cumplido. Aquí es donde se juega la capacidad de brindar a través del Estado condiciones adecuadas en todas las instituciones, competencias para enseñar en cada docente y asistencia técnica específica a nivel de las escuelas para ir promoviendo los cambios que se buscan.

Respetando la diversidad de las regiones que componen nuestro país, pero atentos a construir una estrategia nacional que pueda brindar iguales oportunidades para todos, se elaboró la propuesta curricular atendiendo tres niveles de definición:

- El primero es de orden nacional. Consistió en el acuerdo federal de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) que regirán en todo el país, aquello que todos los ciudadanos, vivan donde vivan, deberán lograr. En este nivel de especificación se cuidó preservar la formación de una persona abierta e integrada al mundo, solidaria, democrática, participativa, crítica y reflexiva, al tiempo que formada en el dominio de los códigos y conocimientos científicos de la época y en el uso y comprensión de las nuevas tecnologías.
- El segundo es de orden provincial. En este nivel cada provincia incorpora en la oferta educativa la perspectiva regional y local, la riqueza de su propia cultura y las prioridades de formación vinculadas a su realidad.
- El tercero corresponde a la misma escuela. En ella se recrea la política educativa nacional y provincial, dándole forma y sustento a partir de las necesidades educativas de cada alumno/a y se atiende la demanda de la comunidad local a través de proyectos concretos del aula y de la institución.

Muy sintéticamente, ésta es la estrategia de asegurar un piso de calidad para todos a partir de los contenidos. Señalemos que es el primer intento en nuestro país de una política de esta naturaleza. Cada provincia atendía como podía su oferta educativa, el gobierno nacional la propia, y todo el sistema (que no lo era) presentaba segmentaciones de orden cultural, social, económico y geográfico -aún dentro de la misma jurisdicción provincial- y, según la disciplina, un atraso en los contenidos y conceptos científicos de cuarenta o cincuenta años.

El proyecto de compartir contenidos básicos comunes en todo el país respetando la diversidad regional y local requiere mucha capacidad técnica y política sostenida en el tiempo, para generar las condiciones que lo hagan posible. Cabe señalar que el circuito para la permanente actualización de dichos contenidos debe preservarse, y éste tiene su centro neurálgico en el Ministerio de Educación de la Nación y en el Consejo Federal.

Fue particularmente interesante e inédito el proceso de elaboración y concertación de los contenidos aprobados, del cual participaron 600 científicos e investigadores, académicos, docentes, preservando que fueran de diferentes espacios institucionales, de distintas vertientes científicas y aún de diferentes expresiones ideológicas. Se enriqueció con una investigación en empresas que habían incorporado nuevas tecnologías y consultas a la sociedad abierta, discriminada por edades, así como con la indagación en experiencias recientes en otros países y en instituciones educativas de nuestro país.

4.- Reformular la oferta de formación técnico profesional

Una apuesta fuerte de la reforma educativa tiene que ver con generar una nueva vinculación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo. Ya en el proceso de elaboración de los contenidos básicos comunes se indagó en sectores de la producción y de los servicios, especialmente en aquellos que habían incorporado nuevas tecnologías, para definir las demandas que desde estos espacios se hacían a la escuela, sobre todo en términos de competencias que debían desarrollarse en los alumnos durante su formación general.

Hasta el momento de la transferencia, la formación técnico profesional conformaba una red de jurisdicción nacional caracterizada por la desarticulación e inestabilidad de las políticas que la regían y, en los últimos tiempos, por el desfinanciamiento y desactualización de sus ofertas. Igual que en el resto del sistema, se inició un proceso de acuerdos federales para redefinir su oferta, que se alimentó con los consensos previos que surgieron de los foros de vinculación educación-trabajo reunidos por industria o sectores de servicio en el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, (INET), creado en 1995. Tres son los rasgos más importantes de la renovación en la formación técnica:

- La concepción de formar en competencias, esto es, el conjunto de capacidades que las personas movilizan en los ambientes de trabajo propios de un área ocupacional y de acuerdo a los estándares que rigen en él.
- La definición de perfiles profesionales para grandes áreas o espacios laborales de la industria, del sector agropecuario, de la construcción y de los servicios, decisión que se toma de manera concertada con los actores del mundo laboral y se acuerda federalmente.
- La organización flexible de las ofertas de formación técnica que se organizan en módulos, los que pueden completarse durante el nivel Polimodal (etapa superior de la formación secundaria) o después de finalizarlo. Al completar todos los módulos que hacen a un perfil profesional se obtiene el título de técnico, pero también puede cursarse uno o más módulos de acuerdo al interés del alumno y certificarse los conocimientos y las competencias de lo cursado.

Estos rasgos tienen el objeto de brindar a los alumnos una variada oferta formativa, cuyos estándares surjan del diálogo institucionalizado entre educación y trabajo. Pero también tienen el propósito no menor de atender las necesidades formativas de trabajadores, desocupados u otros potenciales usuarios. Esta organización requiere de la apertura de las escuelas a múltiples públicos y de la cooperación de otros actores como empresas, ONG y autoridades políticas locales.

Estos mismos marcos comenzaron a trabajarse en el INET, también en el área de la formación profesional orientada hacia el desarrollo de calificaciones profesionales de diferente nivel de complejidad en algunos sectores de actividad como la construcción, la industria gráfica y el sector aeronáutico. A través de la constitución de comisiones de trabajo conformadas por representantes empresariales y sindicales, se establecieron familias de ocupaciones, se definieron las calificaciones que se reconocerán, y se especificaron las competencias y los módulos que integran cada calificación. La formación profesional, en estos casos, vuelve a plantearse su función en torno a la formación de calificaciones reconocidas en estos mercados de trabajo y definidas por los actores que los conforman en espacios públicos institucionalizados.

Finalmente, se comenzaron a elaborar propuestas tendientes a desarrollar un marco federal de certificación de aprendizajes para la formación técnica profesional que organice y articule el conjunto de títulos y calificaciones profesionales vinculándolas entre sí y con la educación general. El objetivo es tender puentes entre las calificaciones profesionales que se obtienen en el sistema formal y aquellas que se logran en el espacio laboral concreto.

A partir de 1997, estos nuevos marcos de referencia comenzaron a experimentarse en centros educativos públicos y privados de distintas provincias, promoviéndose formas asociativas o cooperativas entre distintas instituciones de un mismo territorio a los efectos de maximizar recursos humanos y tecnológicos.

5.- Cambiar el perfil de los docentes: profesionalizar a los que están en el sistema y reformular la formación de los futuros docentes

Si los contenidos de la educación estaban desactualizados y si el rol del Estado lo habían ocupado las editoriales por ausencia de aquél, es de suponer que mayoritariamente los docentes presentaban similares problemas. La docencia, tal como ocurrió en otros lugares del mundo, fue la profesión elegida –en muchos

casos- por quienes no tenían otras oportunidades formativas o por sectores sociales que carecen de un capital cultural de partida.

Este hecho nos enfrentó de lleno a una realidad que requería soluciones graduales y diferenciadas. Por un lado, una política de capacitación y actualización para los que están en servicio con estandarizados controles de calidad a la salida de cada módulo de capacitación. Por otro, nuevos contenidos y criterios de calidad en el ingreso y egreso de los futuros docente así como una política de reacreditación de las instituciones que en el futuro los formarían en todo el país. Se comenzó lo que pretendía ser un control de calidad y de certificaciones de la formación docente, externo a las provincias de las cuales dependían, basado en acuerdos federales y regido por el Ministerio de Educación de la Nación.

Ambas políticas están en marcha. Por un lado, una oferta amplia de capacitación que acompaña, de manera presencial y/o a distancia, los cambios graduados por cada provincia. Esta capacitación está especialmente sostenida por docentes universitarios (inédito para el sistema educativo). Por otro lado, se aprobaron nuevos contenidos para la formación de los futuros docente, cuidando que ésta formación pueda articularse y completarse con carreras de grado universitario. Actualmente, las instituciones de formación docente de todo el país están adecuándose a la nueva normativa que, además, le fija regulaciones vinculadas con el perfil de sus propios docentes, la disponibilidad de bibliotecas y laboratorios, y la capacidad para desarrollar investigaciones educativas y apoyar a las escuelas de la zona.

6.- Compensar las diferencias educativas basadas en causas socioeconómicas

Argentina escogió como estrategia para combatir las desigualdades educativas la de mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje. La misma Ley Federal establece que una de las funciones del ministerio nacional es atender directamente las necesidades educativas de las poblaciones con mayores necesidades en todo el país. Nació así, en 1993, el Plan Social Educativo que abarca un conjunto de acciones organizadas en programas y proyectos que abordan los aspectos fundamentales que incidirán en una educación de calidad. Se orienta a compensar recursos materiales, financieros y técnicos e incluye orientaciones para la gestión de la institución y para la enseñanza, básicamente de Lengua y Matemática. Todas las acciones contienen una finalidad pedagógica, ya sea por la descentralización de los recursos financieros para ser administrados a nivel de las escuelas o por la capacitación y recursos para la enseñanza que recibía, superándose de esta forma la concepción típicamente asistencialista de las políticas sociales tradicionales.

Dentro de las políticas compensatorias del Plan Social Educativo se delinearon tres programas: 1) Mejor Educación para todos llegó a atender alrededor de 14.000 escuelas y 3.500.000 alumnos de nivel Inicial, EGB y Polimodal. Puso a disposición de los niños más pobres el equipamiento didáctico para uso individual y colectivo. Alimentó a las escuelas con orientaciones pedagógicas para el trabajo en el aula, estimulando la iniciativa del docente. Apoyó con recursos financieros las propuestas innovadoras y facilitó el intercambio de experiencias exitosas. Distribuyó libros para uso individual y bibliotecas de consulta para alumnos y docentes de literatura, enciclopedias, atlas, ciencias, textos especializados para docencia. 2) Mejoramiento de la infraestructura escolar destinó fondos para construir edificios, aulas o realizar reparaciones. Se construyeron en total más de 1.200.000m² nuevos, lo que amplió de manera notable la capacidad del sistema y corrigió gran parte del deterioro producido por años de abandono de las escuelas. 3) Programa nacional de becas estudiantiles tuvo como objetivo asegurar la permanencia en el 3º ciclo de la EGB y en el nivel Polimodal, es decir, en todo el trayecto de educación secundaria, de los jóvenes de los sectores más pobres con un aporte financiero, útiles y libros y seguimiento personalizado de cada alumno (130.000 jóvenes).

7.- Promover un modelo de escuela comprometida con los resultados de aprendizaje que logra

El desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad que a partir de 1993 comenzó a registrar los logros de aprendizajes de los alumnos en los diferentes niveles del sistema y que en 1998 no sólo representaba una muestra de cada provincia, nivel y sector –estatal/privado- sino que comenzó a comprender a todas las escuelas secundarias del país, ayudó de manera creciente a focalizar la atención de funcionarios y docentes en los resultados de aprendizaje que obtenía la escuela.

El modelo de descentralización que se promueve requiere de una escuela que, en el marco de los acuerdos y regulaciones federales, tenga capacidad, recursos y autonomía para tomar decisiones y asumir la responsabilidad por los resultados de su tarea. Partimos de una escuela débil institucionalmente y débil

también en cuanto a sus responsabilidades. Desandar ese camino es una de las claves del nuevo ordenamiento. Requiere también de un cambio no menor de la sociedad y de sus vínculos con la escuela. Una sociedad que no tenga claro lo que debe exigir a la escuela (por falta de interés o por decisión) difícilmente pueda ayudar a aquella a hacerse cargo de lo que le corresponde.

La estrategia elegida

Para la amplitud y profundidad de cambios que abordaba la ley, se definió una estrategia de transformación que avanzara en todos los campos a la vez de manera estructural y sistémica, fundada en consensos sólidos, alimentados con mucha información sobre el propio contexto y sobre otras experiencias, aún con observaciones directas y seminarios organizados para todos los ministros provinciales en países que estaban abordando o habían efectuado similares reformas. Se acordó para cada tema una gradualidad pautada en metas de cumplimiento medible.

A través de programas especiales, se priorizó la atención de las poblaciones con mayores necesidades educativas, (Plan Social Educativo). Los resultados inmediatos de esta actividad no sólo se reflejaron en el creciente bienestar de las poblaciones atendidas, sino en el aumento de la credibilidad y buena disposición dentro del sistema de docentes y padres y en el aumento de la confianza de las autoridades educativas de todas las provincias.

La organización del presupuesto por programas, con metas claras y cumplimientos efectivos abonaron también el camino de confianza creciente. La concertación de nuevos contenidos, el cambio en la formación de los docentes, en la formación técnico profesional y en el perfil de las instituciones, la creación y desarrollo del sistema nacional de evaluación, el fortalecimiento de las gestiones administrativas provinciales y otras políticas sobre temas complejos que requerían consensos, pudieron trabajarse de manera simultánea y sin dificultades en escenarios basados en el respeto y la confianza entre los actores que intervenían (nacionales y provinciales).

Reflexiones finales

Como vimos, todos los cambios que pretenden operarse sobre muchos aspectos de la educación argentina están en marcha. Sería obvio volver sobre ellos. Cada uno de esos procesos debe avanzar de manera gradual pero sostenida. Cada provincia ha planteado sus plazos dentro del límite global que estableció el Consejo Federal. Vale la pena señalar que el tiempo que se tarde para concretarlos tendrá relación con el esfuerzo que se realice para ir generando las condiciones para cada uno de esos cambios. Ese esfuerzo, en primer lugar, está centrado en el ministerio nacional, ya que éste debe continuar liderando todo el proceso y para eso necesita mucha energía política, recursos, capacidad técnica y, sobre todo, asumir plenamente las políticas del área como políticas de Estado.

Uno de los temas para el cual faltó voluntad política de la mayor parte de los actores para abordarlo y cuyo tratamiento será pronto imprescindible iniciar, está referido a las regulaciones laborales que rigen la tarea docente. Las normas actuales no podrán convivir con el modelo de escuela que se promueve, con las responsabilidades que se quieren instalar a nivel de las instituciones educativas, con la profesionalidad que se reclama a los docentes o con las retribuciones que deberían tener. Quedó frustrado el programa de reformas administrativas y laborales de cinco años que incluía la ley que creó el Fondo de Incentivo Docente. El actual gobierno eliminó ese capítulo de la ley e inclusive acortó el período de pago del incentivo a dos años. Se perdió una buena oportunidad de incluir más recursos atados a las reformas que faltan.

Para completar el proceso de reforma se requiere no sólo sostener la actual inversión en el sistema sino superarla. La inversión educativa se ha incrementado en el período 1992/1997 en casi 4.000 millones de dólares y representan en la actualidad un 3,7% del PBI. La ley establece que Argentina debiera estar ya destinando a educación el 6% de su producto. Más allá de eso, una primera estimación de lo que aún se necesita invertir para completar la universalización de la Educación General Básica y la aplicación del nivel Polimodal con los nuevos Trayectos Técnico Profesionales nos llevan a una cifra cercana a los 5.000 millones de pesos adicionales. Esta cifra incluye el costo de nuevos cargos, equipamiento, infraestructura e incorporación del incentivo salarial docente.

Las limitaciones actuales para una mayor inversión radican no sólo en las dificultades de financiamiento que tiene nuestro país, sino también en el crecimiento de un pensamiento neoliberal que promete cambios en el sector por menos plata. Para este discurso nada más funcional que la negativa gremial o el desinterés

político de los responsables de las gestiones para iniciar un proceso de negociaciones tendientes a cambiar las regulaciones vigentes. El régimen laboral docente posee prebendas insostenibles frente a otras profesiones. A cambio, los docentes reciben sueldos desfasados de la importancia de la función social de su tarea.

Comencé este artículo afirmando que era más fácil, como lo fue, estabilizar la moneda y con ello introducir cambios estructurales en la economía y en las conductas de todos los habitantes de un día para el otro, que transformar la educación. Por suerte los temas de la educación, y en particular la escuela, se han convertido en un terreno de discusión ya ineludible para los argentinos. Pero ella no se desarrolla ni vive en una burbuja, pertenece a la sociedad y expresa lo bueno y lo malo de aquella. No habrá un servicio educativo equitativo y de calidad en una sociedad que no resuelva las precondiciones básicas de la justicia distributiva. Ello no libera a los actores que intervienen directamente en el proceso educativo de la responsabilidad de mejorar la eficiencia de la gestión, la efectividad del gasto y la calidad del servicio.

Mi punto de partida sigue siendo una convicción fortalecida a la luz de la reciente gestión: la educación solo tiene la potencialidad de generar mejor calidad de vida para todos a condición de que el Estado asuma un rol muy activo. Un Estado inteligente que potencie y promueva las energías de la sociedad en escenarios de cooperación. Pero el Estado al fin.

(*) Ex-ministra de Cultura y Educación (1996-1999). Socióloga (UBA). Post Grado en Ciencias Sociales (FLACSO)