

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

HACIA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA INSTITUCIÓN ESCOLAR¹

Leticia Sarabia (*) y Sergio E. Negri (**)

En la deseable complejidad ideológica y étnica de la sociedad moderna...queda la escuela como el único ámbito general que puede fomentar el aprecio racional por aquellos valores que permitan convivir juntos a los que son gozosamente diversos"

Fernando Savater, *El valor de Educar*, 1997.

Introducción

La educación ocupa el centro de la actual agenda de problemas sociales a encararse desde el esfuerzo concurrente de actores públicos y privados.

En su conjunto, la sociedad evidencia su creciente preocupación por la problemática educativa, centra el debate en el rol de la educación, en su adecuación a la realidad y en el papel de los educadores; en tanto, desde el ámbito intelectual, se percibe una mayor producción sobre la temática.

En su mayoría, los enfoques conceptualizan a la educación como piedra angular del desarrollo humano y plantean desafíos en materia de alfabetización, retención escolar, adecuación de los contenidos a la realidad y –esencialmente- en cuanto a la compleja problemática que caracteriza la necesidad de encarar la formación integral de las personas.

En la instrumentación de esta política social, el Estado -per se y en su rol de orientador de los esfuerzos que encara el sector privado a través de los servicios educativos que administra- tiene una responsabilidad estratégica indelegable: no sólo debe formular las políticas y administrar los servicios en lo cotidiano, sino que –ante todo- debe realizar un permanente ejercicio de anticipación a los nuevos escenarios para adecuar los presentes programas de formación a las necesidades futuras.

En la reciente experiencia argentina, son indicadores de esta preocupación creciente la realización del Congreso Pedagógico Nacional, la sanción de normas específicas (leyes nacionales de Transferencia de los Servicios Educativos, Federal de Educación, de Educación Superior y del Fondo de Incentivo Docente; leyes provinciales de adhesión y complementarias a las anteriores), y la firma del Pacto Federal Educativo entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Además, el gobierno nacional está anunciando una segunda versión de este Pacto.

Una consecuencia primordial de este entramado legal es la concentración de la gestión de los servicios educativos (salvo las Universidades) en jurisdicción de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asignándose a la Nación la tarea de impulsar y armonizar políticas educativas de alcance global y de asumir la principal responsabilidad en las relaciones educativas en el plano internacional.

En este contexto aparece en la agenda, como una cuestión imprescindible que -a la par de garantizar la

unidad del sistema educativo en el marco del reconocimiento y revalorizar las especificidades locales y regionales- se evite que la descentralización a nivel territorial agudice las disparidades preexistentes.

Por tanto, en todo momento se requiere orientar a las políticas educativas hacia el logro de una mayor equidad en la distribución de los recursos y en el acceso a los bienes educativos y culturales para contribuir a modificar las asimetrías existentes que operan en desmedro de poblaciones relativamente marginadas por imperio de inequidades entre sectores con importantes desigualdades en términos de desarrollo.

En esta línea de análisis, el Consejo Federal de Cultura y Educación adquiere desde el ámbito público un protagonismo incuestionable y progresivo en la generación de un espacio de discusión, elaboración de consensos y articulación de estrategias, donde los principios de calidad y equidad deben aparecer como rectores de toda política pública que se persiga.

En este escenario institucional se vislumbra que la mayor preocupación educativa evidenciada por la sociedad puede constituir un anuncio de futuras formas más activas de compromiso y de participación que, según la hipótesis de este trabajo, deberían alentarse y procesarse desde la acción gubernamental con el fin de institucionalizarlas.

Esta idea debería receptarse en el contexto de amplios acuerdos sociales que aseguren la continuidad de los grandes lineamientos directrices de aplicación consagrados a partir de una Política Educativa de Estado.

Contexto internacional: Balances, debates y recomendaciones

Las particularidades nacionales se presentan en un contexto internacional donde se debaten los logros y los nuevos desafíos para la educación y que se analizan en un reciente trabajo impulsado por la UNESCO.

En él, se reafirma a la educación como un instrumento preferencial para lograr el desarrollo humano y la integración de las nuevas generaciones, no sólo como proceso permanente de enriquecimiento de los conocimientos y de las capacidades técnicas, sino también en la estructuración de la persona y de las relaciones entre individuos, grupos y Naciones.

En este debate, las políticas educativas son criticadas y, en la práctica, muchas veces resultan relegadas en las decisiones políticas concretas. En la búsqueda de las causas que expliquen esta situación, se identifica que -en el marco del desigual reparto del progreso científico y tecnológico- se vive una década caracterizada por las desilusiones del progreso que se expresa:

- En lo económico y social: aumento del desempleo, de la exclusión social dentro de los países, de las desigualdades mundiales y de las amenazas sobre el medio ambiente natural.
- En las relaciones internacionales: tensiones latentes y manifiestas entre naciones y grupos étnicos, que persisten luego de la caída del muro de Berlín.
- En las relaciones internas de las comunidades: la comprobación de que aún no podemos convivir en las comunidades a las que pertenecemos por naturaleza (Nación, región, ciudad, pueblo, vecindad) plantea cómo aprender a vivir juntos en la aldea planetaria.

Este complejo panorama exhibe tensiones a superar entre lo mundial y lo local, entre lo universal y lo singular, entre la tradición y la modernidad, entre el largo y el corto plazo. Asimismo la educación debe integrar aspectos aparentemente contradictorios como la necesaria competitividad y la preocupación por la igualdad de oportunidades, el extraordinario desarrollo de los conocimientos y la capacidad de asimilación del ser humano, entre lo espiritual y lo material.

Para pensar y edificar el futuro común es necesario permitir a todos, sin excepción, hacer fructificar sus talentos y capacidades de creación; lo que implica que cada uno pueda responsabilizarse de sí mismo y realizar su proyecto personal. En el contexto de vértigo y ante el dilema de la mundialización se hace imprescindible revalorizar especialmente los aspectos éticos y culturales de la educación para comprenderse a sí mismo, al otro y al mundo en su curso caótico hacia una cierta unidad.

Es función central de la materia gris y de la innovación, dar el paso hacia una sociedad cognoscitiva,

desarrollar los procesos endógenos que permitan acumular conocimientos, añadir nuevos descubrimientos y aplicarlos en los diferentes campos de la actividad humana (salud, medio ambiente, producción de bienes y servicios).

Se deben reconocer, sin embargo, los límites y fracasos de muchos esfuerzos para transferir tecnologías desde los centros de innovación hacia los países en desarrollo, precisamente a causa del carácter endógeno de los mecanismos de acumulación y de aplicación de los conocimientos. De allí, la necesidad -entre otras- de una iniciación temprana respecto a la ciencia, a sus formas de aplicación, al difícil esfuerzo por dominar el progreso dentro del respeto por la persona humana.

Existe una interrelación entre el sistema de formación y el desempleo que se expresa en la inadecuación entre las capacidades ofertadas y las demandadas en el mercado de trabajo. Así, se plantea la necesidad de desarrollar un sistema más flexible que permita la diversidad de estudios, el pasaje entre diversos campos de enseñanza, o entre una experiencia profesional y un regreso a la formación. Esto también permitiría reducir el fracaso escolar -causante de despilfarro de recursos- planteando soluciones creativas para adaptarse e incluso adelantarse a los progresos tecnológicos, reconsiderando el lugar del trabajo y las diferentes características de la sociedad, para evitar el agravamiento del desempleo, la exclusión social y el desarrollo desigual.

Es indispensable asumir el objetivo de la educación permanente, para permitir realizar las adaptaciones a las mutaciones de la vida profesional, pero también a las aptitudes y facultades de juicio necesarias para tomar conciencia de nosotros mismos y de nuestro medio ambiente, en vistas a desempeñar las funciones laborales y sociales que se requieran. Esta educación durante toda la vida, con características de flexibilidad, diversidad y accesibilidad en el tiempo y en el espacio, tendiente a un modelo de desarrollo sostenible según las características de cada región, requiere -entre otros - de los modernos medios de comunicación.

Sin embargo, no debe olvidarse que las actividades culturales que emplean tales medios sólo pueden usarse como herramienta potencial del aprendizaje y la acción si la persona posee una educación básica de calidad. De ello, se desprende la necesidad de revalorizar el rol de la escuela como célula básica del sistema.

Es imprescindible que ésta inculque más el placer de aprender, la capacidad de aprender a aprender y la curiosidad del intelecto para construir una sociedad en la que cada uno sea alternativamente educador y educando.

En el sistema formal de educación, el maestro transmite al alumno lo que la humanidad aprendió sobre sí y sobre la naturaleza. Esta función fundamenta una autoridad, que nada debiera tener que ver con el autoritarismo, y requiere del diálogo entre el maestro y el alumno, concibiendo a este último como sujeto que autoconstruye su propio mundo interior.

Por tanto, se propone como objetivo central implantar la educación durante toda la vida en el seno de la sociedad como llave de acceso al siglo XXI, siendo la única forma hacerlo lograr que todos aprendamos a aprender, a vivir juntos, a conocer, a hacer y a ser. Cumplir las funciones en la adquisición, actualización y el uso de los conocimientos, adaptándose a los cambios de la sociedad, transmitiendo el saber adquirido, los principios y los frutos de la experiencia, con una enseñanza equitativa y de calidad.

En lo académico-organizativo es preciso reconsiderar y unir las distintas etapas de la educación. En cada una de ellas, y con distinto grado de énfasis, se presenta el dilema entre calidad y cantidad. Por un lado, puede imperar el criterio de seleccionar que se contradice con la necesidad de revertir el fracaso escolar y la exclusión. Por otro, puede tenderse a igualar, hecho que va en detrimento de la promoción de personas con talento. En esta tensión, puede pensarse que en los primeros niveles de enseñanza se priorice la igualdad, tendiéndose a una mayor selección a medida que se avanza en la educación formal.

En este marco, es importante ordenar las etapas y las transiciones del proceso de educación permanente, diversificando y valorizando las distintas ofertas educativas.

La educación básica debe llegar a todos (en un mundo con 900 millones de adultos analfabetos, 130 millones de niños sin escolarizar, y otros 100 millones que abandonan la escuela antes de tiempo), con contenidos que fomenten la alegría de conocer y reconozcan las diversas dimensiones de la educación:

ética y cultural, científica y tecnológica, económica y social.

Así como la lectura, la escritura, la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas son necesidades básicas de aprendizaje, también lo son los contenidos básicos teóricos y prácticos de conocimientos, valores y aptitudes para sobrevivir, desarrollar capacidades, vivir y trabajar con dignidad, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones y continuar aprendiendo.

Es decir, la educación es una experiencia social de relación con los demás, que debe iniciarse, incluso, antes de la etapa obligatoria, que en nuestro país comienza a los 5 años (nivel preescolar o inicial).

La política educativa en relación a jóvenes y adolescentes (Enseñanza secundaria) aparece como la principal dificultad de la reforma educativa en todo el mundo. Este período es impopular y resulta objeto de críticas debido, entre otras razones, a las cada vez mayores y diversificadas necesidades de formación, a los problemas financieros y organizativos derivados de la masificación por el aumento de alumnos más allá de la oferta educativa y al anacronismo de los programas.

Esta situación de crisis genera una angustia del egreso frente al desempleo o subempleo generalizado y la obsesión por acceder a la enseñanza superior en un juego al todo o nada. Algunas de las soluciones propuestas para este nivel proponen diversificar la oferta de trayectorias y valorar los talentos de todo tipo para limitar el fracaso escolar y evitar el sentimiento de exclusión y de carencia de futuro.

En síntesis, se plantea como interés central de la reforma educativa contribuir a conceptualizar y solucionar los siguientes temas:

- Integrar la comunidad de base a la sociedad mundial, resolviendo los riesgos y las oportunidades que plantea el crecimiento poblacional, las migraciones en busca de nuevos horizontes, la intercomunicación e interdependencia planetaria, los nuevos proyectos y la preservación del patrimonio natural y cultural y el rol de los jóvenes en estos procesos.
- Contribuir a la cohesión social mediante la participación democrática, frente a la crisis del vínculo social y las exclusiones.
- Asociar a la educación con la dinámica social, aplicando principios de acción que ayuden a integrar el crecimiento económico con el desarrollo humano.

Precisando la atención en nuestra región natural de pertenencia, se observa que los sistemas educativos iberoamericanos se insertan en profundos procesos de cambio -de distinto grado y amplitud- y, a pesar de sus particularidades y diferencias, exhiben tendencias comunes vinculadas a la preocupación por mejorar la calidad de la educación y extender los servicios a una cantidad creciente de beneficiarios.

Iberoamérica finaliza la década realizando desde sus políticas educativas un importante esfuerzo para avanzar en la modernización, descentralización, transformaciones curriculares y mejoras de gestión. No obstante, en la mayoría de los países perviven algunos problemas de vieja data o aún no resueltos en la medida esperada; especialmente las cuestiones referidas a calidad y equidad. Los factores que influyen para que esta situación se produzca no son sólo técnicos, sino también políticos, económicos y sociales.

Otro testimonio del manifiesto interés social por la educación se observa en los debates que se suscitan a través de los medios masivos de comunicación social en diversos países latino-europeos.

La prensa francesa, por ejemplo, recogió -junto a las movilizaciones estudiantiles de 1998 y 1999 en reclamo de mayor financiamiento para la Universidad- el tema más global de la calidad de la enseñanza pública y privada. Así se planteó que las instituciones de enseñanza privada cuentan con la infraestructura necesaria y adoptan las nuevas modalidades pedagógicas más velozmente que las públicas. En cambio, se advirtió la demora de las escuelas públicas para incorporar nuevas tecnologías y su registro de menor rendimiento dada la pertenencia de sus alumnos a sectores socioeconómicos desfavorecidos; ambas características acentuaban la falta de oportunidades para la inserción laboral de sus egresados.

En España, por su parte, los cursos de escuela primaria se desarrollaban tradicionalmente en doble turno (jornada partida); los alumnos volvían a sus casas para almorzar y continuaban sus actividades a la tarde. La tendencia actual de disminuir la jornada laboral, instalando jornadas continuas por la mañana como

consecuencia de la imposibilidad de otorgar los aumentos salariales que reclaman los sindicatos docentes, genera críticas por las dificultades que crea en la organización escolar y en los programas que no incluyen todos los contenidos necesarios. Además, se sostiene con razón que los niños necesitan la escuela para convivir y no sólo para asistir a clase y que esta menor permanencia en los centros educativos perjudica especialmente a los hijos de familias desestructuradas y/o de niveles socioeconómicos bajos, quienes concurren mayoritariamente a las escuelas estatales. Mientras tanto; las privadas siguen contando con la posibilidad de incluir actividades complementarias dada su mayor disponibilidad horaria.

En Italia, de algún modo se retrotrajo el debate educativo al retornarse a la opción dialéctica entre enseñanza laica o religiosa, debido a la desregulación que sufrió la enseñanza privada en esa materia. Un proyecto de ley prevé un sistema nacional de educación que comprende a la escuela estatal en condiciones de paridad con la privada, siempre que ésta cumpla con ciertos requisitos específicos. Se discute la posibilidad de que el Estado oriente recursos a la demanda educativa mediante una asignación mensual a las familias en función del cumplimiento de condiciones establecidas, independientemente del tipo de escuela (pública o privada) a la que asistan sus hijos.

Condiciones de la educación general básica en Argentina

Ciertos indicadores cuantitativos de la realidad educativa argentina y juicios de valor de naturaleza cualitativa permiten arribar a diversas consideraciones que, a modo de diagnóstico del estado de la educación básica en nuestro país, identifican las siguientes problemáticas:

1. Subsistencia de una importante deserción escolar y altos índices de repitencia, en especial en el nivel secundario. Analfabetismo funcional.

Si bien entre 1980 y 1998 la deserción disminuyó —en primaria pasó del 9,5 al 2,7% y en media lo hizo del 61 al 18%—, subsiste el desafío en procura de la plena retención y se observan significativos desequilibrios regionales. Particularmente se registra un marcado déficit en el norte del país en el caso de la primaria y en la región centro en el nivel secundario, cotejados con las medias nacionales.

La repitencia es una cuestión central en la agenda educativa, máxime si se considera que 1 de cada 5 estudiantes repitió, al menos una vez, un curso de la escuela media y que el índice es del 5,2% en la escuela primaria, con mayor incidencia en el primer año de estudio. También este indicador exhibe notorios desequilibrios regionales, cuya explicación esté dada, probablemente, por la presencia de preocupantes bolsones de pauperización.

Deserción y repitencia se relacionan estrechamente; ya que sucesivas repitencias conducen a un posterior abandono, producto de la pérdida del sentido de pertenencia con el grupo etario original.

La innegable caída en la calidad de la educación argentina (testimoniadas, ahora más sistemáticamente con los resultados que arrojan los operativos nacionales de evaluación) y los problemas de origen socioeconómico y cultural conllevan a esta repitencia y a la posterior deserción escolar.

Esta circunstancia está generando un analfabetismo funcional, problema que es preciso encarar frente al virtual abandono de las pautas de lectura por el predominio de la cultura audiovisual y la falta de incentivos y motivación para aprender.

Las estadísticas educativas no reflejan este problema en toda su dimensión, siendo de destacar el incipiente estado de desarrollo y las limitaciones de los instrumentos que se aplican en las pruebas de evaluación, hecho que se acentúa cuando se relevan indicadores cualitativos y complejos.

2. Deterioro en la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje

La contracara del drama de la repitencia y la deserción es la promoción automática, que tiende a favorecer a los alumnos por razones estrictamente sociales, hecho que se agudiza por una suerte de facilismo escolar reflejado en la escasa dedicación de los alumnos fuera de los ámbitos educativos en virtud de la relajación de la exigencia. Más del 38% de los alumnos secundarios admiten que dedican en sus hogares menos de una hora diaria a las tareas escolares. Además, nuestro país ha tenido como meta cumplir con 180 días anuales de clase, pauta absolutamente modesta respecto de los estándares internacionales.

También se detectan carencias de formación en los exámenes de ingreso a las universidades; en algunos casos, se registra una llamativa productividad negativa cuando todos los aspirantes resultan reprobados.

Estas son algunas de las circunstancias que reflejan el deterioro en la calidad de la enseñanza, de la cual son prueba irrefutable los guarismos arrojados por los operativos nacionales de evaluación de la calidad, dedicados a considerar sólo aspectos académicos de matemáticas y lengua y orientados a compulsar saberes que, por definición, se consideran mínimos.

En esta línea de análisis, es interesante comprobar la dualidad expresada en sondeos que se realizaron a padres de alumnos, quienes manifestaron un adecuado grado de satisfacción por la educación recibida por sus hijos, al tiempo que cuestionan duramente el comportamiento del sistema educacional considerado en su conjunto.

Como se señalara, la falta de motivación por aprender es central en la caída de la calidad de la educación. Se sabe que esta motivación opera a partir de un proceso interno de las personas imprescindible para incorporar actitudes y contenidos. Por ello es paradójico que, cuando las industrias del conocimiento son las de mayor valor agregado y el mercado laboral se segmenta ofreciendo mejores posibilidades a quienes presentan una capacitación diferencial, exista en la sociedad la percepción generalizada de que la educación ya no ofrece la posibilidad de permitir la movilidad social.

Una cultura audiovisual omnipresente condiciona también a la escuela formal que, en general enseña mediante la palabra (oral y escrita), la cual exige un mayor nivel de abstracción que confronta con la proliferación de las imágenes.

La cultura predominante en nuestros niños y jóvenes (y de la que no estamos excluidos los adultos) está más ligada a la búsqueda de resultados inmediatos, a la mera satisfacción del propio deseo, a la laxitud de los límites y al poco esfuerzo, contraponiéndose con los niveles de exigencia que deben regir en la escuela.

Esta institución, modelada a imagen y semejanza de las organizaciones de la era industrial, cuestionada por su rigidez y su autoritarismo, pierde el reconocimiento social de su valor histórico, se relaja y, más allá de iniciativas puntuales, aún no ha sido suficientemente reestructurada para adecuarla a los nuevos tiempos.

Todos los actores ligados a ella son a un tiempo víctimas y victimarios. Cómo recuperar la motivación por enseñar y aprender, es un tema central a encarar, en la intención de que la reforma educativa trascienda los ámbitos académicos e institucionales, de modo tal que sus resultados se procesen e incorporen en el plano de la vida cotidiana.

3. Debilidades del sistema de formación y perfeccionamiento docente

Los institutos de formación docente merecen importantes críticas, incluso de los propios docentes que le atribuyen buena parte de la indefensión cognoscitiva y metodológica que muchas veces los hace embarcarse en cursos para cubrir aspectos formales, fundamentalmente en términos de posibilitar los ascensos en la carrera, más que en cubrir la innegable e impostergable necesidad de actualizar sus conocimientos.

Por otro lado, para acceder a la carrera docente, probablemente como lógica consecuencia del bajo nivel remunerativo que la sociedad le atribuyó al sector, el umbral de exigencias requerido en cuanto al nivel de formación y demás condiciones para cubrir la responsabilidad de estar al frente de las aulas, es considerablemente modesto.

Empero, en los últimos cuatro años, casi el 60% de los docentes asistió a cursos promovidos y avalados por el Ministerio de Educación de la Nación que merecieron cuestionamientos disímiles: por realizarse en horario extralaboral, por problemas de consistencia en su adecuación curricular y, especialmente, por no existir una asociación entre las actividades de perfeccionamiento y la carrera docente.

Se están explorando interesantes soluciones en esta crucial temática tales como el establecimiento de una exigente formación continua; la vinculación de la misma a la medición de la calidad educativa, a los mecanismos de reconocimiento salarial y de progreso en la carrera y la jerarquización de la especialización docente, teniendo que aprobar sus aspirantes una licenciatura con mayor carga horaria en los estudios.

4. Deterioro en el prestigio social de la profesión docente

Habitualmente el deterioro del prestigio social de la profesión docente, del que se aprecian incipientes signos de reversión, se explica por los bajos salarios con que se compensa la labor de los educadores, situación que contrarió la posibilidad de que marcadas vocaciones y aptitudes pedagógicas pudieran orientarse hacia el ámbito escolar o, en algunos casos, pervivir en él.

Sin embargo, los problemas no se circunscriben a causales remunerativas, ya que el prestigio social de la profesión docente ha merecido cuestionamientos que también abarcan aspectos tales como la calidad de la educación, el alto ausentismo en el sector, la pérdida de días de clase por huelgas (que en algunos dramáticos casos representaron años enteros de actividad escolar), la degradación de exigencias escolares o la presencia de fenómenos de violencia escolar no debidamente tratados.

Paradójicamente, esta visión se presenta en simultáneo con demandas y exigencias crecientes que la sociedad formula a la escuela, ámbito que no es sólo depositario de requerimientos pedagógicos, sino que abarcan al contexto más amplio de lo social dado que la escuela se ha transformado en el espacio donde se reflejan con crudeza las problemáticas de pobreza, desnutrición, violencia familiar y demás problemas del entorno social.

Docentes que muchas veces se han considerado abandonados, mal remunerados, seleccionados con bajos criterios de excelencia y ulteriormente insuficientemente capacitados; instituciones escolares que en buen número reaccionaron replegándose en sí mismas y un sistema educativo objeto de sucesivas reformas, muchas veces no comprendidas ni suficientemente explicadas, permiten conformar ante los educadores un mapa de complejas demandas que exceden largamente el terreno pedagógico y generan temor ante una condena social, que se materializa en términos de desprestigio, al comprobarse que la escuela, aún en el caso de que cumplimente básicamente con su misión, no puede, sola, satisfacer todas las expectativas.

5. Bajo nivel de articulación de la escuela con la sociedad

Históricamente, la sociedad confió a la escuela, pública o privada, la misión de educar a sus hijos, ejerciendo un seguimiento del desempeño escolar e interviniendo eventualmente ante conflictos puntuales.

De alguna manera, y sin perjuicio de la educación que se brinda espontánea o deliberadamente en el ámbito familiar y en el entorno social de los estudiantes, se parte de la premisa de que el ámbito educativo por antonomasia es la escuela, a la que se debe recurrir e, inversamente, a la que todo se le debe exigir.

En este contexto, se percibe un bajo grado de participación de los padres en el ámbito escolar, con la notable excepción de la labor de los miembros de las cooperadoras cuya importante colaboración queda relegada a aspectos asistenciales de carácter meramente instrumental, sin que ello los haga partícipes principales de los respectivos proyectos pedagógicos.

Recientes publicaciones destacan que el modelo organizativo vigente en las escuelas fue producto de una etapa histórica signada por el centralismo burocrático y la subordinación de las familias al Estado y que la Argentina, no obstante ser un país federal, presenta un sistema educativo poco descentralizado a nivel de institución escolar pese a la tendencia hacia ella que se registra en la experiencia internacional.

6. Falta de consenso y motivación respecto de la reforma entre los diversos actores sociales: los docentes, los alumnos y las familias

Es necesario que la sociedad asuma los postulados de toda reforma impulsada en materia educativa, siendo una cuestión que -por su innegable relevancia- debe formar parte de los análisis que se practican en el momento de su concepción y requiere un estratégico monitoreo por parte del poder político, en cuanto al grado de aceptación social respecto a las necesidades de la transformación.

Es notorio que cualquier ejercicio social y personal de comprensión y de incorporación en el propio accionar de escenarios y prácticas que resultan novedosos, exigen un particular esmero al establecerse los correspondientes mecanismos de sensibilización, comunicación y transmisión de las tecnologías que deben aplicarse para perfeccionar los cambios que se impulsen.

Este criterio general es aún más válido, al presenciarse una profunda reforma que ha implicado no sólo la

transferencia de servicios educativos entre jurisdicciones, sino también la extensión de la obligatoriedad escolar y la reestructuración de los niveles del preexistente sistema educativo.

En este marco, se han evidenciado en el conjunto social problemas de comprensión y de incorporación plena de los postulados de la reforma, particularmente en el sector docente que, al respecto, emitió opiniones críticas a través de sus gremios y de importantes representantes del mundo académico y político.

Sin ir más lejos, la propia Ley Federal de Educación, que en su oportunidad se sancionó con un interesante consenso entre los legisladores de los distintos bloques partidarios y mereció el voto unánime de los senadores de la Nación ha sido objeto de embates en procura de su derogación o de la introducción de cambios sustanciales.

La labor de sensibilización es fundamental. Considerando que los docentes son, en definitiva y ante todo, los principales ejecutores de las políticas educativas al constituirse en agentes que perfeccionan la relación del sistema educativo con los estudiantes, queda claro que hay una importante tarea pendiente en este campo.

Cómo mejorar pautas tradicionales de enseñanza-aprendizaje que tienden a reproducirse, aún en sus aspectos negativos, con el limitado éxito de las sucesivas reformas que así lo intentan y de los esfuerzos de actualización a través de la formación docente, son temas centrales que debe ser motivo de una toma de conciencia colectiva, de reflexión y de autocrítica.

Como no puede ser de otra manera, esta tarea debe encararse de frente y junto a la sociedad, trabajando para instrumentar un accionar superador que parta de procesar y de recuperar la sustancial experiencia que proviene de las aulas.

7. Reforma educativa implementada en forma asimétrica por parte de las distintas jurisdicciones

a) Falta de apropiación de los contenidos básicos comunes y progresos parciales en la adecuación de los planes de estudio a las necesidades detectadas

El proceso de descentralización redefinió las funciones de los distintos niveles de gobierno: mientras la administración de las escuelas quedó en manos de los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio de Educación de la Nación tiene la misión central de elaborar los contenidos básicos comunes (CBC) para todo el sistema educativo.

Esta competencia está así definida en la Ley Federal de Educación, a fin de darle unidad y coherencia al sistema, previéndose que su aprobación sea consensuada en el Consejo Federal de Cultura y Educación. Está claro que cada provincia, localidad e, inclusive, cada establecimiento pueden adicionar otros contenidos, a fin de adaptarlos a las realidades locales y regionales.

En el proceso de elaboración de los CBC se partió de los acuerdos del Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988), instancia en la que se verificó la participación de todos los actores interesados (alumnos, padres, maestros e instituciones ligadas a la educación). Asimismo se incorporaron contenidos científicos y tecnológicos actualizados, temáticas novedosas que atraviesan distintas áreas (Ej.: medio ambiente), y herramientas que contemplan aspectos actitudinales y aptitudinales.

Los CBC para la Educación General Básica (EGB), el Polimodal y los Trayectos Técnicos Profesionales, la Formación Docente y la Educación Artística se fueron aprobando en el Consejo Federal de Cultura y Educación entre 1994 y 1998. También se concertó en este ámbito la Estructura Curricular Básica (ECB) que establece cargas horarias mínimas, cantidad y tipos de asignaturas y criterios de distribución horaria.

Es oportuno señalar que los novedosos Trayectos Técnicos Profesionales constituyen ofertas de formación en áreas ocupacionales específicas que requieren del dominio de competencias profesionales desarrolladas mediante un proceso sistemático y prolongado de formación que garantiza una base polivalente, capacidad de reconversión, aprendizaje permanente y disposición para integrar equipos de trabajo, como lo que requiere hoy el mundo laboral. Estas ofertas complementan el Polimodal; el cual, genéricamente considerado, ha venido a reemplazar a la antigua escolaridad secundaria.

Sin perjuicio de señalar lo mucho que hay que hacer en la materia, se rescata el nivel técnico alcanzado y lo exhaustivo de la propuesta de contenidos básicos; ya que se abarcan la mayor parte de temáticas

significativas de todos los niveles y modalidades de la enseñanza formal, con un enfoque pluralista y socialmente compartido. Sin embargo parece que existe, en particular en el sector de la intelectualidad que hace de la educación su objeto de análisis, una identificación de la concepción de los proyectos con su ejecución (en la lógica de creer que si algo está plasmado en un documento, ya existe en la realidad).

Es así como subsisten importantes problemas para bajar las intenciones desde el plano teórico hasta las aulas en concreto, entre los cuales se necesita atender especialmente la cultura de las instituciones, la necesaria reconversión de los institutos de formación docente para brindar capacitación y perfeccionamiento integral, la insuficiente difusión pública en general y entre los padres y alumnos en particular y la articulación con los contenidos específicos de cada provincia, región, localidad y establecimiento, en el trabajoso camino para lograr unicidad dentro de la diversidad.

El nivel de incorporación de estos contenidos en los diseños curriculares de cada provincia es aún muy desperejo. Sin embargo, su difusión pública provocó su inclusión por vías indirectas (Ej.: materiales de editoriales, acciones de determinados establecimientos privados, profusión de iniciativas docentes, etc.).

Un riesgo que en todo momento se enfrenta es que los progresos parciales terminen contribuyendo a una mayor segmentación del sistema, dadas las diferencias exhibidas en la incorporación de la reforma entre provincias (más o menos desarrolladas), y aún al interior de las mismas (sistemas de educación público y privado).

De ello se desprende la necesidad de que las distintas jurisdicciones apliquen la reforma educativa de manera consensuada y armónica, respondiendo no meramente a un criterio de adecuación a la legalidad, sino procurando asegurar la compatibilización de las respectivas estructuras educativas y, en esencia, tendiendo a apuntalar la equidad del sistema educativo en su conjunto.

Es por ello que se concibe al Consejo Federal de Educación como el escenario institucional por excelencia en el que deben acordarse las decisiones educativas y desde donde monitorear el funcionamiento global del sistema e introducir las correcciones estratégicas que correspondan.

b) Problemas de articulación por el cambio en la duración de los niveles

Entre otras disposiciones, la Ley Federal de Educación introduce la obligatoriedad de diez años de enseñanza conformados por el último año del Nivel Inicial y nueve años de la Educación General Básica (EGB). La EGB cuenta con tres ciclos (denominados EGB1, EGB2 y EGB3) correspondiendo los mismos, en forma aproximada, al antiguo nivel de enseñanza primaria y al ciclo inicial de la enseñanza media. Una vez completados estos diez años de escolarización, se contempla el Nivel Polimodal de tres años, el cual puede coexistir con los Trayectos Técnicos Profesionales.

El Polimodal se corresponde con los años finales de la anterior escuela secundaria y, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, también es obligatorio, siendo en este sentido la jurisdicción pionera del país en establecerlo, dado que la Ley Federal de Educación no lo declara en tal carácter.

En síntesis y en materia de equivalencia entre el sistema pasado y el que está aún en vías de implementación, además de 1 año de nivel inicial, la educación general básica (EGB) ha establecido como obligatorios 9 años que responden a 7 y 2 años de las antiguas enseñanzas primaria y secundaria, respectivamente.

Esta falta de correspondencia temporal entre niveles, de notoria complejidad de cara a su instrumentación, generó un debate aún no resuelto: ¿se debe ampliar o reducir el primario?

Fue argumento en favor de ampliar las ex instituciones primarias, incorporando el 8° y 9 año del EGB3, la posibilidad de retener la matrícula y evitar migraciones regionales en el caso de ciudades o comunas carentes de establecimientos secundarios. Esta cuestión es de extrema importancia en el caso de zonas rurales o suburbanas y, por lo general, en regiones que corresponden a la localización de los sectores sociales más desfavorecidos.

Las críticas más relevantes a esta alternativa fueron una suerte de incompatibilidad etaria al deber coexistir niños y adolescentes en una misma institución, los problemas que se derivan de la aplicación de diferentes regímenes laborales docentes (profesores por hora vs. maestro por cargo) y, más críticamente, la posibilidad

de que se primarice la educación, en el sentido de dar más años de escolaridad pero con criterios donde imperen los valores de contención más que los de formación.

Respecto a la posibilidad de dejar los dos primeros ciclos del EGB (6 años) en las ex-primarias y el 3° pasarlo a las ex-secundarias (3 años de EGB y 3 años del polimodal no obligatorio), se sostuvo que esta posibilidad podría producir una deserción aún más temprana en los sectores desfavorecidos, por la mencionada dificultad en la transición de una institución tradicionalmente contenedora (la primaria) a otra históricamente expulsora (la secundaria), y la necesidad de constituir nuevas instituciones en las localidades carentes de secundario. Por esta última razón, de índole financiera, se registraron voces de alerta provenientes de diversas conducciones educativas provinciales.

Las instituciones menos afectadas por este aspecto de la reforma fueron aquéllas que ya tenían incorporados todos los niveles, como los normales, y muchas escuelas de gestión privada. Estas últimas fueron las que más rápidamente adhirieron a ampliarse, tanto las primarias como las secundarias, por razones en las que también primó el análisis económico (conveniencia de ampliar la matrícula).

Como el debate era de difícil resolución, el Ministerio Nacional propuso que pudieran coexistir todas las alternativas, y el Consejo Federal recomendó dejar el tema para ser resuelto por cada jurisdicción. Con esta tesitura, se dotó de flexibilidad a la resolución de un conflicto no menor, pero se agregó un potencial nuevo elemento que podría reforzar las asimetrías del sistema educativo nacional.

Una última cuestión a señalar es que la educación técnica, que tenía su propio perfil de capacitación para el trabajo, régimen horario, etc. (por cierto no exenta de críticas respecto de su calidad y adaptación a los nuevos desafíos que presenta el contexto tecnológico), aún no ha sido debidamente reestructurada a través de los Trayectos Técnicos Profesionales complementarios del Polimodal, los que se encuentran en un menor grado de definición y de desarrollo.

8. Anacronismo del régimen laboral docente

Los estatutos docentes tienden a proteger, entre otros aspectos, la estabilidad del titular, quien puede tomar licencias manteniendo su cargo por tiempos prolongados (en caso de licencias por cargo de mayor nivel), teniendo en cuenta que un salario superior define la mayor jerarquía entre regímenes laborales diversos. Durante todo este tiempo el suplente cubre efectivamente la función docente siendo despedido sin indemnización, ni aviso previo, ante la llegada del titular, lo que genera una grave precariedad laboral.

Asimismo, se observa que en algunos casos se califica a los títulos docentes en categorías que no se corresponden con la profundidad de los estudios. Por ejemplo, se considera título habilitante el logrado en un terciario no universitario de 4 años; mientras que el obtenido en un profesorado universitario de más de 5 años es conceptualizado como título supletorio, es decir que habilita sólo en caso de que no existan profesionales habilitados.

Existen otros condicionantes anacrónicos como la prohibición de ingresar al sistema a los mayores de 40 años, lo que impide incorporar a personas con experiencias profesionales diversas; con el agravante de que no existe tal limitación para ingresar como alumno en los institutos terciarios de formación docente.

Una crítica clásica a los regímenes laborales docentes remite a la laxitud en el uso de licencias si se las compara con las regulaciones vigentes en otros regímenes profesionales. No debe olvidarse que los regímenes difieren de provincia en provincia e, incluso, un mismo docente puede tener distintos regímenes laborales: uno correspondiente al ámbito público, otro que pertenece a relaciones del derecho privado en el caso de prestar servicios en escuelas de gestión no estatal.

La existencia de suplentes y de suplentes de suplentes y la relativa automaticidad en la designación de docentes frente al aula en ausencia de los titulares generan la necesidad de efectuar nombramientos con un impacto presupuestario que puede oscilar entre el 10 y el 20% de la masa salarial del sector.

Los presupuestos jurisdiccionales, sometidos a la atenta y pertinaz mirada de las autoridades de Hacienda y, más recientemente, de algunos sectores de la sociedad, experimentan una presión al alza, generando una problemática de difícil cuando no imposible resolución que produce incrementos en las erogaciones corrientes del gasto educativo, suele desalentar la aplicación de los recursos que se requieren y que pueden tener un mayor correlato con la calidad del servicio (v.g. equipamiento, infraestructura, financiación de

innovaciones, capacitación y perfeccionamiento, ejecución de proyectos educativos).

Un aspecto no menor de esta sucesión de reemplazos generado por influjo de la utilización al centímetro de las licencias establecidas en las reglamentaciones, es que los alumnos se ven sujetos a cambios de docentes, deben adaptarse a nuevas prácticas pedagógicas, a establecer una nueva relación de confianza con el docente, cuando no a la simple e irreparable pérdida de horas de clase.

Las necesarias modificaciones del régimen laboral docente, pese a constituir un tema de espinosas aristas, debe ser objeto de discusión y de acuerdo con las entidades gremiales del sector a fin de no sobreproteger ciertas prácticas que contribuyen a perpetuar inequidades entre los propios docentes y a menoscabar su rol frente a los alumnos, con perniciosos resultados en términos de la valoración social de la actividad.

9 Necesidad de hacer más eficientes las erogaciones correspondientes al presupuesto educativo e impulsar un incremento financiero global del sector

a) Inversión consolidada en educación: Nación, Provincias y Municipios: En cuanto al financiamiento de la educación, la Ley Federal estableció el compromiso incumplido de duplicar la inversión en el sector en el quinquenio 1993-1997. Otro dato relevante es que el gasto consolidado en educación respecto del Producto Interno Bruto ha sido en 1998 del 4,1% frente al 6% que recomienda la UNESCO.

A pesar de no haberse alcanzado estas metas, el gasto educativo consolidado de la Nación, los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha crecido progresivamente pasando de \$ 7.367 millones en 1993 a \$ 9.370 millones en 1997.

La necesidad de reforzar la inversión global en el sector, que debe vislumbrarse a la luz de la política social y financiera global de las distintas jurisdicciones, no puede ni debe ocultar que en la gestión de los recursos que la sociedad adjudica al sistema educativo se observan inquietantes fenómenos de ineficiencia.

En esta línea de razonamiento, el principal problema que se aprecia es que prácticamente el 90% de los gastos que destinan al rubro las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son absorbidos por erogaciones de tipo corriente, en desmedro de los bienes de capital, con lo cual se podrían explicar los problemas de calidad del sistema, atento a la baja inversión en infraestructura y equipamiento.

Sin embargo, esta importante porción del gasto destinado al rubro remuneraciones coexiste con el malestar de los docentes que sostienen que sus salarios se hallan en niveles inadecuados para profesionales de la educación.

La otra cara de este problema es el nivel de ausentismo que se registra, con guarismos notoriamente elevados respecto de otras profesiones, presentándose asimismo diferencias en los rendimientos observados en los institutos de gestión privada y públicos, con una brecha que alcanza en algunos casos al diez por ciento.

Ya se señalaron algunas razones probables. Se destacan las diferencias que exhiben los regímenes laborales para lo cual basta con efectuar una simple comparación entre los estatutos docentes en el sector público y el vigente régimen de comercio que regula a los docentes privados y a aspectos derivados de la distinta cultura organizacional imperante en los establecimientos.

Según un trabajo reciente, el exceso de gasto originado en el centralismo burocrático es la principal traba para el progreso de la genuina profesión docente y de la educación argentina, registrándose una importante distorsión con un 29% de salarios de personal docente no asignado a tareas frente a alumnos o de conducción efectiva dentro de establecimientos.

Es una costumbre muy difundida que, frente a las sucesivas políticas de ajuste de los organismos centrales (congelamiento o caída de vacantes, imposibilidad de ampliar cargos), se retire parte del personal titular de las escuelas para realizar distintas tareas administrativas o burocráticas (comisiones de servicio, asignación de funciones; licencias por cargos de mayor jerarquía), nombrándose suplentes en su lugar.

Es así como se manejan estadísticas preocupantes respecto de la eficiencia y eficacia del gasto/inversión educativa consolidada; se afirma incluso que sólo un 60 % del total de recursos en enseñanza primaria y secundaria llega a las aulas.

Asimismo las provincias más pobres, proporcionalmente a sus ingresos, gastan más en educación que las provincias ricas, no obteniendo por ello mejores resultados educativos, especialmente en la enseñanza secundaria.

b) Ley de Creación del Fondo de Incentivo Docente: Como consecuencia de las presiones del gremio nacional docente y al influjo de la convicción social de responder al planteo corporizado en la carpa blanca, las autoridades educativas nacionales establecieron que era imposible avanzar en la reforma educativa sin una recomposición salarial del sector. Para ello se gestó la Ley N°25.053 en un contexto donde, dado que la relación laboral con el sector docente es resorte de las Jurisdicciones Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Nación se reapropió un conflicto que parecía irrepetible desde la transferencia de los servicios educativos.

Al establecer un nuevo tributo que afectaba a diversos estamentos de la sociedad, la norma en cuestión generó, fundamentalmente al momento del pago, importantes cuestionamientos que trasladaron el conflicto a otras arenas (del eventual levantamiento de la carpa blanca a la posibilidad de un masivo paro de transportes), con derivaciones disruptivas entre el Gobierno y sectores e, incluso, con enfrentamientos de éstos entre sí.

Por otra parte, y dado que el impuesto de referencia fue abonado por un importante sector de la sociedad, el repudio de los transportistas al gravamen, quienes ejercieron presiones a partir de movilizaciones y paros que generaron situaciones de desabastecimiento y de pérdida de riqueza económica del orden de los \$ 700 millones que se pretendía recaudar, condujo a una situación que volvió a perjudicar los cumplidores, cuando se prorrogó sucesivamente el pago y se otorgó facilidades a quienes habían incumplido con sus obligaciones tributarias.

Tras el cambio de Gobierno en diciembre de 1999, se arribó a la solución legislativa de incorporar los requerimientos financieros destinados a la recomposición salarial docente con fuente en el presupuesto nacional, eliminándose para el futuro el impuesto automotor.

Si bien de este modo se evitó la perpetuación de los conflictos apuntados, se trasladó la problemática a un campo más vasto, al haberse engrosado los requerimientos del limitado presupuesto nacional.

Consiguientemente, en el contexto de una política fiscal más amplia del Gobierno Nacional y de la distribución de recursos a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a través de la coparticipación federal, se prevé una tensión de las finanzas públicas globales a los efectos de asegurar las vías de financiamiento de este recurso e, implícitamente, la posibilidad de que se profundicen las miradas sociales en términos de productividad y eficiencia de los gastos educativos.

Apuntes sobre la organización institucional de la conducción del sistema educativo

Con la transferencia de los servicios educativos secundarios y terciarios a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se unificó la administración de los servicios educativos en estos ámbitos, con la excepción del sistema universitario de educación que, atento a sus particularidades y especificidades, ha sido excluido del objeto de estudio del presente trabajo.

Las Jurisdicciones asumieron, entonces, la conducción de la totalidad de las escuelas existentes en sus respectivos territorios, habiendo sido un problema de especial consideración la situación de los establecimientos secundarios preexistentes en el territorio y su armonización con los recepcionados.

Cuestiones vinculadas con la adecuación de los planes de estudio, con los distintos regímenes laborales, sus cargas horarias y grilla salarial y con evitar posibles superposiciones e ineficiencias globales de los subsistemas, campean en el contexto de una preocupación central por asegurar el financiamiento que la Nación se comprometió a brindar para atender el desenvolvimiento de las escuelas transferidas.

Los ministerios provinciales de Educación (y la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) han debido asimilar la nueva realidad y adaptar sus respectivas estructuras organizativas, sus mecanismos de conducción y comunicación institucional -principalmente en lo relativo a la supervisión pedagógica- y sus procedimientos y estrategias de organización para administrar un sistema más vasto y complejo que con mayores requisitos de obligatoriedad escolar tuvo impacto en materia de creación de edificios escolares, equipamiento, capacitación, adaptación de planes de estudio y debió responder a los

reclamos de una mejor calidad educativa, desafío que en buena medida está pendiente.

La situación financiera de comprometidos presupuestos públicos dista de ser óptima, a pesar de algunos esfuerzos que se realizan. Se presentan, no obstante, interesantes aunque incipientes experiencias que apuntan a lograr una mayor eficiencia en el gasto educativo a partir de programas de descentralización administrativa, suscripción de pactos sociales, uso de financiamiento específico para incrementar la inversión en el sector –buena parte proviene de Organismos Internacionales de Crédito- y acciones interjurisdiccionales que vinculan a las áreas educativas con otras dependencias de Gobierno y con sectores de la comunidad. Esto permitió que modificaciones tan profundas como las experimentadas en el pasado reciente, se registren con un grado de conflicto que ha sido, por lo general, política y socialmente transitable.

En este marco, la cartera educativa nacional también transformó su rol. De ser un importante administrador de servicios educativos pasó a convertirse en un Ministerio sin escuelas, con la asignación de un presupuesto orientado a atender las necesidades de las Jurisdicciones en materia de capacitación, perfeccionamiento y formación docente, provisión de equipamiento y construcciones escolares, y en la generación de acciones compensatorias que apuntan a una mayor equidad del sistema.

No debe dejar de reconocerse la importante función que, en un doble sentido, tiene el gobierno nacional debido a su vinculación con los Organismos Internacionales. Por un lado, en el conocimiento y la participación de las experiencias comparadas. Por otro, en la gestión y seguimiento de líneas de financiamiento que complementen los presupuestos públicos con fuente en el Tesoro Nacional.

Un papel aún más significativo que le queda al Ministerio nacional es el de conducir la política pública educativa. Como tal, debe ser un generador de ideas que plantee los debates sociales apropiados, impulse proyectos legislativos en virtud de los acuerdos que se vayan logrando y se constituya en el espacio por excelencia a partir del cual se conforme la ansiada Política Educativa de Estado, producto de los máximos consensos, perdurable en el tiempo (con las adaptaciones que demanden los cambios de contexto), donde las acciones educativas centrales estén despojadas de análisis de conveniencia provenientes de partidos o grupos políticos e, incluso, de los eventuales líderes o funcionarios encargados de conducir los sistemas educativos.

En este orden, se concibe a la Política Educativa de Estado como instrumento idóneo para neutralizar perniciosos desvíos y como la herramienta de mayor fortaleza y mejores posibilidades para dar continuidad al accionar gubernamental.

Así, al haberse modificado sustancialmente su esfera de acción, los ministerios de Educación de las jurisdicciones deben cobrar –a nuestro juicio- un protagonismo diferente en las instancias que las articulan, tema que merecerá un tratamiento especial.

a) El Consejo Federal de Cultura y Educación 2

Su composición, misión y funciones, están previstas en la Ley Federal de Educación al establecer que es un ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional Educativo, integrado por los servicios educativos de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, incluyendo a las entidades de gestión privadas reconocidas.

La ley reafirma el concepto utilizando la terminología de coordinación y concertación en diversas temáticas al atribuirle funciones de:

- unificar criterios entre las jurisdicciones;
- concertar, los CBC, los diseños curriculares, las modalidades y formas de evaluación;
- acordar mecanismos de reconocimiento de títulos y estudios, los CBC de la formación profesional y acreditaciones para la función docente, y las exigencias pedagógicas en la rama artística;
- promover y difundir proyectos y experiencias innovadoras;
- considerar y proponer orientaciones al desarrollo de la cultura nacional;

- garantizar la participación en el planeamiento educativo, y
- cooperar en materia de normativa educacional y vínculos interjurisdiccionales.

Los órganos del Consejo son:

- la Asamblea Federal, integrada por todos los Ministros o responsables del área de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN);
- el Comité Ejecutivo, integrado por el Ministro del PEN y los representantes regionales que se eligen cada dos años;
- la Secretaría General; elegida por la Asamblea cada dos años;
- los Consejos Consultivos Económico Social; integrado por organizaciones empresarias, la Confederación General del Trabajo (CGT) y el CIN;
- el Consejo Técnico Pedagógico; conformado por miembros designados por el Consejo Federal y dos por la organización gremial de mayor representación (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina - CTERA).

Como puede apreciarse, la ley pone particular y reiterado énfasis en el carácter coordinador y concertador del Consejo Federal, más que en el ejercicio de una función ejecutiva.

En este marco, la ley establece las obligaciones del PEN a través del Ministerio específico. Se resalta el concepto obligaciones, ya que la norma utiliza el término deberá, por lo que resulta de cumplimiento ineludible que el Ejecutivo Nacional:

- sea el garante del Sistema Nacional de Educación;
- establezca, en acuerdo con el Consejo, los objetivos y contenidos básicos comunes de los currículos;
- dicte normas generales de equivalencia de títulos y estudios y las de revalidación de títulos y certificados de estudio en el extranjero.

De esta manera se observa que no es nula la tarea normativa a cargo del Ministerio de Educación como se sostuvo desde una exégesis ligera de la ley; por el contrario, ésta misma lo obliga a garantizar la unidad del sistema, dentro de su diversidad, con la consecuente carga normativa que de ello se desprende, en el marco de los correspondientes acuerdos en el Consejo Federal.

Finalmente, en materia de autoridades del sistema, las jurisdicciones son en definitiva las que lo operan, pero no pueden tampoco independizarse de lo acordado en el Consejo y, por consiguiente, de lo formulado por el Ministerio Nacional, teniendo importantes responsabilidades en la actividad ejecutora, pero siempre dentro de la política y los contenidos acordados en el seno del Consejo Federal, conforme lo manda la ley.

De este modo se observa que la función del Consejo Federal, siempre que la ley se mantenga o no sea objeto de modificaciones sustanciales, es de suma relevancia y es necesario, por tanto, fortalecerlo.

En efecto, en la anterior estructura del sistema educativo, el Ministerio Nacional operaba directamente; para ello le bastaba fijar políticas que generalmente eran seguidas por las jurisdicciones locales. Pero también podía ocurrir que los servicios educativos bajo jurisdicción provincial o municipal no las siguiesen, con lo cual se planteaban problemas de articulación y coherencia.

Hoy, aún con más funciones de las que generalmente se le atribuyen, el Ministerio Nacional se encuentra acotado en la implementación. Las provincias, por su parte, no pueden aplicar cualquier política, sino aquéllas concertadas en el seno del Consejo. Lo contrario implicaría que el Poder Ejecutivo Nacional pudiera no reconocer la equivalencia de estudios o certificados que emiten.

Por tanto, aunque el Consejo Federal aparezca en una posición de cierta debilidad, es curiosamente en esa

posición donde radica su fortaleza; porque, aunque carece de facultad ejecutiva propia, es el ámbito al que ningún actor del sistema educativo puede soslayar y donde se debe acordar para que las acciones sean consideradas válidas.

Una de las formas de fortalecer al Consejo sería a través de su propia normativa, pero también puede reforzarse su rol mediante una reglamentación adecuada de la ley, aspecto susceptible de ser encarado en el actual escenario.

b) El Consejo Nacional de Educación y Trabajo

Tiene una representación corporativa de los sectores de la producción, el trabajo y la educación prevista en el artículo 14° del Decreto 606/95. Es de carácter consultivo, pero tiene la posibilidad de consensuar acciones y canalizar inquietudes de actores sociales que no se direccionan por la línea jerárquica del Ministerio. Su función podría profundizarse en vistas de encarar más consecuentemente la articulación necesaria entre los contenidos, capacidades y aptitudes transmitidas por el sistema educativo a las demandas actuales y potenciales del mercado laboral.

c) El Consejo Gremial de Enseñanza Privada

Creado por la Ley 13.047, cumplió un papel específico mientras la enseñanza privada estuvo supervisada desde el ámbito nacional.

Se integra con representantes del Estado: cuatro por el Ministerio de Cultura y Educación y dos por el Ministerio de Trabajo, representantes patronales en un total de cuatro y dos representantes sindicales (estando su representación dividida entre dos sindicatos).

Luego de la transferencia de los servicios educativos, las funciones del Consejo de fijar, entre otras cosas, las condiciones de trabajo en los establecimientos han quedado relativizadas. Sin embargo muchas jurisdicciones siguen consultándolo como organismo válido en la materia; además, interviene como mediador en conflictos individuales y colectivos, que ulteriormente se plasman en acuerdos conciliatorios.

Es por ello que, como ámbito de concertación de intereses y de relaciones laborales, sobre todo en un sector que absorbe un porcentaje importante en la cobertura de la matrícula, resultaría conveniente mantenerlo en ese espacio, pero debería modificarse el decreto reglamentario, estableciéndole un nuevo rol en función de los cambios normativos vigentes.

Algunas líneas de acción propuestas para la gestión educativa

A lo largo de este trabajo se esbozaron algunas claves que, a juicio de los autores, caracterizan a la problemática de la educación general básica en nuestro país, enmarcada en el contexto internacional. En esta entrega de APORTES se reproducen importantes contribuciones hechas por especialistas que enfatizan determinados aspectos. Por ello nos limitaremos a agregar algunas cuestiones que, a nuestro juicio, pueden resultar complementarias de las diversas perspectivas (v.g. vinculación de la educación con la sociedad de la información y del conocimiento; necesidad de articular un giro de 180° en la formación y el perfeccionamiento de los docentes; posibilidad de acordar pactos sociales en la materia; intención de profundizar el camino recorrido en materia de reforma; consideración de la dimensión humana de los principales ejecutores de la misión educativa: los docentes).

Primeramente, desea recalcar que la educación es sólo concebida en el marco de una política general que la integra y trasciende. La vinculación de educación con política social y desarrollo humano, su relación con el mundo del trabajo y de la producción, la acción contenedora y formadora de la escuela; la búsqueda de la excelencia y de una mayor equidad social a partir de la generación de condiciones que permitan dotar a las personas de las mejores condiciones de progreso y de adecuación a la realidad son sólo, con toda su importancia, una cara de la dimensión del accionar educativo.

El descubrimiento temprano y el desarrollo en el terreno axiológico, la formación en el sentido de espiritualidad y de solidaridad, la protección y el respeto de las diferencias son hoy, más que nunca, campos en los que la escuela tiene mucho que decir y mucho más por hacer.

Una cuestión no menor es que la escuela no constituye el único ámbito desde el que se brinda educación.

Cuando esta verdad se olvidada, se le exige a la escuela más de lo que ella puede dar y, muchas veces, se la culpa de falencias originadas en otros segmentos de la comunidad (las familias, los entornos sociales, la influencia de los medios masivos de comunicación).

Resulta deseable que, junto al fenómeno de mayor debate social de la cuestión educativa, se afiance en el futuro la preocupación de la sociedad en la temática, la cual deberá reflejarse necesariamente en un accionar más consistente, un mayor monitoreo social y una superior y más eficiente asignación presupuestaria para el sector.

Este contexto que puede definirse como de Más Educación, acompañado de una exigencia de Mejor Educación, debiera ser consagrado, desde lo macroinstitucional, a partir de acuerdos sociales en una Política Educativa de Estado plasmada en leyes nacionales y provinciales, en los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación y en la gestión de los Ministerios de Educación de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En esta concepción, la definición de la política educativa es un atributo que no puede dejarse exclusivamente en manos de un sector, proceda éste del mundo político o del campo académico o pedagógico. Muy por el contrario, las diversas visiones que se originan en ellos tienen su propia complejidad de cara a lograr acuerdos consensuados en sus respectivos ámbitos de influencia y deben procesarse, contrastarse y compatibilizarse con las demandas que la sociedad le plantea a la educación. Coexisten perspectivas tan disímiles como las derivadas de la ciencia y la tecnología, la cultura, la economía y las finanzas, la producción y el trabajo y, bajo una esencial perspectiva personal y familiar, la necesidad de que los niños y adolescentes encuentren en la escuela las herramientas de conocimiento, actitudinales y aptitudinales que les permitan afrontar en el futuro escenarios sociales de creciente complejidad.

La construcción de la voluntad social, en el contexto de la democracia argentina recuperada definitivamente en años no tan lejanos, es materia de análisis, dedicación y procesamiento que fundamentalmente opera desde el terreno de la política. Simultáneamente, existe un espacio de participación social, a partir del concreto accionar de las personas y las familias en el ámbito de cada institución escolar.

La hipótesis que se sostiene es que, así como el conjunto de la sociedad debe comprometerse a un ejercicio cada vez más pleno de su voluntad a través de los mecanismos de participación y representación política, simétrico accionar puede y debe conducirse en el plano microinstitucional, ejerciendo los actores interesados en la educación un seguimiento sistemático y realizando aportes comprometidos en el ámbito de las escuelas en las que participan sus hijos.

La apertura de la escuela a la sociedad, la demostración fáctica de un mayor compromiso de ésta con la educación reflejada en mayor participación, la posibilidad de interactuar en la definición de los proyectos institucionales y pedagógicos, la permanente colaboración y el seguimiento del desenvolvimiento de los establecimientos escolares, son campos de acción que merecen explorarse de cara a su institucionalización.

No escapa a los autores la complejidad y vastedad del cumplimiento de estos propósitos. Tampoco se desconoce que los mayores desafíos deben encararse con el concurso de los mejores aportes posibles y que estos aportes no son patrimonio de ningún sector.

Una suerte de aislamiento de las escuelas respecto de las necesidades sociales, junto a la natural resistencia a los cambios, son aspectos que todas las reformas encaradas no parecen haber tenido suficientemente en cuenta. Inversamente, ha existido una baja interacción de la sociedad con las escuelas y se ha dejado muy solos a los educadores.

La necesidad de remozar la articulación entre sociedad y escuela, según se sostiene en este trabajo, aún en su complejidad instrumental, se concibe como una alternativa que habrá de enriquecer la actividad escolar, a partir de establecer un accionar y una mirada comprometida de la sociedad en el propio terreno de la institución educativa.

Se considera preciso instaurar sistemáticamente el protagonismo de la sociedad civil en el espacio escolar, institucionalizando la relación a nivel horizontal, enriqueciendo las experiencias, fortaleciendo el compromiso de la ciudadanía hacia la educación y evitando todo grado de autismo y de aislamiento de la escuela respecto del medio en el que se desenvuelve.

A nivel internacional, se está generando el debate de ser y concebir a la educación no como una cuestión depositada en manos del Estado, exclusivamente. Asimismo existen importantes innovaciones y experiencias que contemplan la participación en la gestión de las instituciones escolares de los padres y de diversos actores sociales (provenientes de campos tan variados como el cultural, el económico, el científico-tecnológico, el religioso, el deportivo, etc.) en forma complementaria a la labor ejercida por los profesionales de la educación. En nuestro medio se han formulado propuestas que tienden a crear escuelas autónomas de la comunidad, empezando con los colegios y escuelas más deteriorados o ubicados en los distritos más pobres.

Se ha expresado que en el modelo de escuela tradicional, la sociedad confía la misión de educar a sus hijos a los responsables de las escuelas públicas y privadas, ejerciendo, en el mejor de los casos, un seguimiento del resultado escolar. Hoy podemos evaluar que la educación de ayer ha resultado insuficiente para lograr el bienestar común; a pesar de sus éxitos individuales hay profesionales que emigraron o se adaptaron a los paradigmas dominantes.

¿Por qué la participación social es mejor? ¿Por qué y para qué se necesita que la comunidad participe transversalmente y en forma sistemática en todas las instancias? ¿Por qué no se ejerce la participación? ¿Cómo superar las inequidades? ¿Cuál es el perfil de formación necesario? ¿Por qué tenemos dificultades para pasar de los planteos teóricos a acciones que modifiquen la práctica educación-aprendizaje?

Muchas y muy profundas son las preguntas. Sus respuestas, a través de concreciones, serán probablemente el producto de la práctica social compartida. Plantearemos algunas reflexiones, producto de nuestro propio marco de conocimientos y de experiencias que constituyen un aporte más.

La escuela es un ámbito donde se expresan todos los actores sociales (padres, vecinos). Es una institución que cubre territorialmente el país en sus distintas escalas (local, en la educación primaria; zonal, en la secundaria, y regional, en la terciaria). Mantiene su potencialidad para ser un nodo articulador de cambios hacia adentro y hacia su entorno socio-cultural. Debería ser motor del desarrollo local autocentrado, entendido como mejora en las propias capacidades potenciales integrales, sociales, económicas y culturales. Son las escuelas las instituciones donde se forman las futuras generaciones.

Sin embargo, en un momento de crisis (crisis en sentido de cambio) social, económica y cultural, son inciertas las aproximaciones al futuro para prever qué habrá de acontecer.

Fuera de las legítimas y tranquilizadoras creencias religiosas o experiencias espirituales, no pueden sostenerse nociones absolutas con pretensión de veracidad. Día a día, la realidad es más compleja y diversa; consiguientemente, la educación se desenvuelve en ese marco de complejidad y diversidad.

Se producen notorias variaciones según las localizaciones territoriales, según los sectores económicos sociales, según las cosmovisiones culturales y según los intereses personales y particulares. Y son especialmente variables las distancias entre las expectativas que padres y alumnos ponen en ella, los resultados efectivamente alcanzados en las aulas y los posteriores desempeños en la vida. Esta crisis que enfrenta la educación es, de algún modo, un reflejo especular de la crisis de los modelos tradicionales.

Por tanto, es necesario desarrollar la creatividad y la iniciativa; adoptar las decisiones compartidas y asumir sus riesgos en un contexto de incertidumbre, lograr el compromiso con estas decisiones, a la vez que incrementar la valoración social del rol de educador.

Pero, no se valora lo que no se conoce. Necesitamos conocernos y reconocernos, superando el anonimato, sobre todo en los grandes centros urbanos en los cuales las relaciones interpersonales suelen estar mediatizadas.

Pensar la educación hoy es pensar en un futuro deseado y necesario, no sólo posible, dejando de utilizar este término para aceptar lo dado, negar salidas alternativas, abandonarse en una cultura predominantemente individualista, posibilista y, sobre todo, con limitada capacidad para imaginar soluciones superadoras

La política institucional derivada de decisiones del más alto nivel debiera promover la participación social en las escuelas con la inserción de la comunidad local como referente y contenedor del docente y de las autoridades. En vistas al desarrollo de una política de promoción de mayor equidad y de motivación, se

requiere crear los pertinentes espacios para la participación.

El objetivo es aprender haciendo, siendo los distintos actores partícipes de cada proyecto institucional de las unidades educativas, enmarcados en los acuerdos de estrategias generales adoptadas a partir de la Política Educativa de Estado y en los lineamientos emanados del Consejo Federal de Educación, reproduciendo el modelo de consenso dentro de la escuela, para arribar a la formulación de este proyecto, acompañar su ejecución y permitir el control social de su evolución y resultados.

De lo expuesto, deriva la necesidad de crear y recrear en el ámbito escolar espacios de participación debidamente institucionalizados para que tengan cabida los distintos actores sociales comprometidos en la educación, en miras a revertir su baja inserción.

El marco normativo es adecuado; la Ley Federal de Educación prevé que parte de los contenidos y didácticas educativas puedan ser acordadas por la escuela, constituida ésta en una verdadera comunidad educativa, conformada por alumnos, docentes, padres, autoridades y representantes de la sociedad civil, desarrollando su propio perfil plasmado en un proyecto educativo, que caracterice a cada institución escolar, a partir de los contenidos curriculares de la jurisdicción.

Esta es una tarea pendiente que debe encararse en forma sistemática, recreando los espacios de reflexión y de búsqueda de consenso, tanto en la propia articulación de los docentes con los responsables de la política educacional, como en vistas a la reformulación propuesta de la institución escolar, tendiente a integrar en su seno a los representantes claves de la sociedad civil. Se trata de profundizar el ejercicio de aprendizaje de la democracia (y en democracia), a partir del estímulo de los mecanismos de participación de la ciudadanía en todos los ámbitos, incluido, claro está, el escolar.

Bibliografía

Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI (1996) La educación encierra un tesoro, Santillana. Ed.Unesco.

Savater, Fernando (1997) El valor de Educar, Ariel, Madrid.

Jaim Etcheverry, Guillermo (1999) La Tragedia Educativa, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Llach, Juan José, Montoya, Silvia y Roldán, Flavia (1999) Educación para Todos, IERAL, Córdoba.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1999) Enseñar el Futuro

Sopeña, Germán (1999), "La Pobreza Pierde Batallas" en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental N° 13, de la Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

Fundación Banco de Boston-Grupo SOPHIA (1998), Autonomía escolar ¿Qué opinan los docentes?, Buenos Aires.

Diario La Nación (1999), serie de notas titulada Radiografía de la educación argentina, Buenos Aires.

Leyes Federal de Educación, de Transferencia de los Servicios Educativos y de Creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente, sus Decretos Reglamentarios y normativa complementaria.

1 Este trabajo fue elaborado sobre la base del documento Algunas Cuestiones Centrales para la Gestión de la Política Educativa (1999) presentado al Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Su elaboración fue coordinada por el AG Sergio Negri y participaron los AGs Enrique Elli, Iris Fernández, Norma Gil, Claudia Molina, Claudio Patrone, Carlos Roget, Leticia Sarabia y Guillermo Venturuzzi.

2 En este acápite y los siguientes se reproducen, básicamente, los aportes realizados por el Administrador Gubernamental Dr. Elli en el marco del trabajo referenciado en (1)

(*) Arquitecta, Administradora Gubernamental, ex Directora Nacional de Planificación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

(**) Contador Público, Administrador Gubernamental, ex Subsecretario de Coordinación del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, ex Director General de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública.