

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

## LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA, EN LA ARGENTINA DE COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Adriana Puiggrós\*

### Introducción

Argentina debe encarar problemas educacionales cualitativos y cuantitativos. El sistema nacional de educación -público y privado- no alcanza a cubrir a la población con derecho a educarse. Se cerraron escuelas y a la ineficacia del propio sistema se suma la miseria que puso en situación de riesgo, de fracaso o deserción escolar a casi la mitad de los alumnos de primaria (o ciclos 1 y 2 de la EGB) y a casi dos tercios de los alumnos de enseñanza media (o tercer ciclo más polimodal en las provincias que aplican la nueva estructura impuesta por la Ley Federal de Educación de 1993). Desde comienzos de la década de 1990, el analfabetismo se convirtió en un problema serio que no fue atendido específicamente por ningún programa oficial. A los cerca de un millón de habitantes de 10 años y más que no leen ni escriben<sup>1</sup> deben sumarse los analfabetos tecnológicos, una enorme parte de la población que no está capacitada para transitar, producir y participar de las sociedades de los próximos años.

El pasado 8 de marzo, el diario La Nación publicó una investigación de la consultora Equis (Equipos de Investigación Social) que asegura que en la ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense la deserción de la educación básica entre los más pobres trepó del 39 al 48,1%, de acuerdo a estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Economía. Esto implica que unos 455.000 jóvenes de bajo recursos, de 14 a 19 años, dejaron de estudiar. Además, se advierte sobre la posibilidad de que este número sea aún mayor, ya que las estadísticas en las cuales se basa esta investigación provienen de información de la cartera de Economía de 1996. El sociólogo Artemio López, director de Equis, señaló en este sentido una tendencia grave: Padres pobres con baja escolarización tienen hijos pobres que repiten la historia educativa de sus padres. La situación repite el estado de pobreza y agrava el cuadro social.

Otras mediciones, como la del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), muestran nuevos cuadros preocupantes. En cuanto al máximo nivel educativo alcanzado por la población de 15 años y más (el 84,2% del total) que ya no asiste a establecimientos educacionales, los porcentajes indican que el 18,3 tiene primaria incompleto; el 32 primario completo; el 12,5 secundario incompleto, el 12 secundario completo; el 2,9 terciario o universitario incompleto; y el 6,2 terciario o universitario completo<sup>2</sup>.

En lo cualitativo, la educación argentina carga con los déficit de casi todos los sistemas de educación —que frecuentemente atrasan respecto a los cambios culturales y sociales— y con problemas propios que aumentan dada la carencia de formación y perfeccionamiento adecuado en los docentes, la insuficiencia de fondos y los continuos cambios programáticos y organizativos provocados por los sucesivos gobiernos y funcionarios. Para millones de argentinos, el problema de la calidad deteriorada de la educación comienza en la primera infancia, no sólo porque la crisis social hace difícil que sus familias se ocupen adecuadamente de ellos, sino porque la atención materno infantil y del nivel inicial es sumamente deficiente, dispersa, con personal poco capacitado y mal pago. Todo esto es especialmente grave en tanto la calidad de la estimulación que reciben los niños en su primera infancia es un factor decisivo para su escolaridad posterior. Puede sostenerse que se trata de un factor discriminante entre sectores sociales.

Luego siguen una escuela primaria (o primer y segundo ciclo de la educación básica) que, especialmente en las zonas pobres, pierde su tiempo pedagógico. Allí los docentes que atienden problemas diarios de alimentación, salud, relaciones familiares, documentación, drogadicción, etc., ven recortada significativamente su posibilidad de desarrollar la enseñanza curricular. No obstante, en los sectores

sociales donde la crisis no ha pegado tan fuerte, el nivel primario conserva aún, en parte, la calidad aceptable que siempre lo caracterizó.

Es por todos conocida la ineficiencia de la escuela media, su incapacidad para contener a los adolescentes, para interesarlos, para enseñarles a pensar, a producir, a trabajar, para alejarlos de la posibilidad de la drogadicción o del desinterés por un mundo donde no encuentran lugar. Los profesores corren de escuela en escuela y llegan a dar clase a centenares de alumnos en un día. En ese contexto, la escuela media argentina difícilmente pueda formar ciudadanos capaces de ejercer sus derechos y obligaciones. Para peor, la aplicación de la estructura planteada en la Ley Federal de Educación, hizo que muchas provincias primarizaran el tercer ciclo (7º, 8º y 9º), de modo tal que los adolescentes son atendidos con el régimen de la escuela primaria, en los mismos locales que los niños pequeños. Como consecuencia, los niños del 1º y 2º ciclo son introducidos tempranamente en la problemática de los adolescentes, con cuyas ansiedades conviven en el mismo establecimiento. Se suman los problemas y no se avanza hacia soluciones superadoras. Los alumnos llegan a la universidad o a los institutos terciarios sin los más elementales conocimientos para seguir estudiando. Ese hecho, sumado a las deficiencias crecientes de la educación superior argentina, provocan los enormes porcentajes de fracaso y deserción en ese nivel educativo, con la consiguiente pérdida de recursos para el país y –lo que es peor– de esperanzas y posibilidades profesionales futuras para los ciudadanos.

Es probable que las soluciones a la cuestión educativa no sean tan complicadas ni tan caras como a veces se imagina. Pese a su deterioro, el sistema educativo nacional sigue avanzando y es necesario repararlo para que sirva como plataforma de despegue hacia el futuro. Hoy, el problema de la pérdida de calidad como efecto de la extensión de la oferta educativa está solucionado desde el punto de vista técnico. El docente con sus libros de texto, con la biblioteca y una buena capacitación, debe sumar el uso completo de las nuevas tecnologías y recibir apoyo técnico para trabajar con grandes grupos. El trabajo en equipo, el autodidactismo, los grupos que producen en conjunto, en actividades presenciales o a distancia, las redes informáticas, los hipertextos, combinan antiguas metodologías con novedades que potencian las posibilidades del enseñante. Pero subsisten en la sociedad prejuicios ideológicos contrarios a la educación de las grandes mayorías e indecisiones respecto a las medidas fundamentales que se deben tomar. En este artículo, analizaremos la situación de la educación básica y media y las perspectivas que se abren.

### Antecedentes históricos

Actualmente, se entiende por educación básica al conjunto de conocimientos que debe adquirir todo individuo como parte de sus derechos ciudadanos. Se trata de saberes indispensables para sobrevivir en la sociedad e integrarse a ella en carácter de ciudadano. Durante las últimas décadas la mayoría de los países reconocieron que la educación básica debe abarcar alrededor de 10 años de escolaridad y la franja etaria de 5 a 15 años, aproximadamente. Muchas naciones adecuaron sus sistemas escolares extendiendo el tradicional ciclo primario obligatorio de 6 ó 7 años surgido de las reformas liberales de fines del siglo XIX. La educación básica tiene un sentido profundo en las sociedades modernas: es un espacio decisivo para la formación de los ciudadanos. Un resumen breve de sus raíces históricas puede ser relevante para penetrarla.

La idea de educación básica se liga tanto a la conformación de los sujetos sociales como al avance civilizatorio y al reconocimiento del acceso a la cultura como derecho universal. Los estados modernos la usaron para producir una unidad cultural esencial, sustitutiva de la unidad religiosa. Diferenciaron la enseñanza escolar de la evangelización porque imprimieron un orden laico a los currícula, pero mantuvieron la concepción de los evangelizadores en cuanto a una educación homogénea para grandes masas humanas.

Encontramos antecedentes de la educación básica en casi todas las grandes civilizaciones. La enseñanza de la lengua, de las creencias, los mitos y las normas constituyó un cuerpo de conocimientos cuya transmisión colectiva fue indispensable para el funcionamiento de las sociedades. La idea de impartir contenidos básicos homogéneos a algún sector de la población ya estuvo en la escuela griega, que enseñaba a los niños a leer, escribir, calcular y comportarse disciplinadamente y donde los adolescentes debían aprender las obras clásicas. Siglos después, el Trivium y el Quadrivium constituyeron un conjunto de contenidos fundamentales en la conformación de los estudios universitarios, condensando la cultura acumulada por la tradición occidental. Pero la masividad de la enseñanza básica aparece como problema pedagógico recién durante la conquista de América. La estratificación social ha influido en las versiones de educación básica que se destinaron a distintos sectores de una misma sociedad.

De modo anecdótico, pueden mencionarse rastros de una preocupación por la educación básica desde comienzos de la colonización. Por ejemplo, la Real Cédula de 1503 ordenó a algunos gobernadores hacer una casa donde dos veces por día se juntasen los niños de cada población y el sacerdote les enseñase a leer, a escribir y la doctrina cristiana con mucha caridad; en 1509 se estableció que en cada población de Santa Fe el sacerdote construyera una casa cerca de la Iglesia para enseñar a los niños. Quedó el recuerdo de Pedro de Gante, el primer maestro de América, de las ordenanzas de Zaragoza, de que Carlos V ordenó en 1518 que dominicos y franciscanos fueran depositarios de los hijos mayores de 10 años de los caciques, para educarlos en la cultura hispánica. En 1552 la Junta de Prelados de Lima recomendó enseñar a los pobladores a leer y escribir, contar e iniciarse en la religión católica. En 1575 llegó a Buenos Aires, con Pedro de Mendoza, doña Francisca Josefa de Bocanegra, quien en Asunción proporcionó enseñanza básica a 60 mujeres. Pero uno de los antecedentes más interesantes del sistema educativo moderno es la Real Cédula fechada en Burgos en 1512, que permitió a los franciscanos traer a América 2000 cartillas que representaron un avance tecnológico respecto a la transmisión oral y la lectura de evangelios y textos clásicos: se había concebido la posibilidad de simplificar y homogeneizar un texto que actuara masivamente. Jesuitas, dominicos y franciscanos constituyeron ejércitos de educadores que proporcionaron educación básica, instalando fundamentos de la cultura de nuestros países y avanzando en el camino de la globalización.

Sólo podemos hablar de un verdadero sistema escolar moderno desde fines del siglo XIX, cuando el Estado adquirió un rol principal en la educación. Sin embargo, problemas causados por la ausencia de 470 educadores, que se produjo en 1767, cuando los jesuitas fueron expulsados del Río de la Plata, evidencian la extensión anterior de un proto sistema de educación básica. En las escuelas parroquiales, las aulas de los franciscanos y dominicos, las Escuelas de Cabildos que pasaron a llamarse Escuelas del Rey y –luego de la Independencia- Escuelas de la Patria se experimentó la enseñanza de la lengua, del cálculo, de la religión y de las normas, costumbres y rituales. Durante los largos siglos coloniales y el primer siglo independiente, los libros y las bibliotecas fueron tecnologías de avanzada, escasamente accesible a las grandes masas.

A fines del siglo XIX, se incrementó el interés por nuevos métodos y tecnologías aplicadas a la enseñanza. Las cartillas y catones eran de uso corriente y se introdujo el libro de lectura. Pero la invención del teléfono y el telégrafo inquietó sobremanera al ambiente escolar. Las revistas pedagógicas de entonces registran polémicas encendidas acerca de los males que podrían causar los cables eléctricos, telegráficos y telefónicos que comenzaban a tejer una maraña en las ciudades, su incidencia en la reproducción de las enfermedades de la época y sus beneficios o consecuencias negativas sobre el aprendizaje. Ya entonces la tecnología estuvo lejos de gozar de una aceptación acrítica por parte de los educadores. Podría decirse que la escuela fue más resistente que receptiva respecto a cambios que alterarían la tradicional escena del profesor frente a los alumnos. Sin embargo, otras expresiones tecnológicas se aplicaron con ahínco para hacer más eficiente el modelo educativo verticalista tradicional. El diseño de bancos y pupitres que obligaran a mantener los cuerpos derechos e impidieran todo contacto físico, al igual que los uniformes y los materiales didácticos y de papelería, deleitó a los positivistas y creó una amplia clientela entre burócratas y arquitectos escolares. La concepción de esos diseños estuvo muy ligada al higienismo, de manera que la educación básica adquirió la función de contener los cuerpos y los instintos como metodología de prevención de las enfermedades físicas y psíquicas. Por su parte, las corrientes pedagógicas innovadoras, como la escuela nueva o activa, introdujeron el uso de medios de comunicación en la enseñanza. El periódico mural, el correo y la máquina de escribir fueron incorporados por los docentes escolanovistas, en íntima vinculación con el trabajo en equipo y la estimulación del autodidactismo.

En Argentina llegamos a la segunda mitad del siglo XX con sistemas escolares atrasados tecnológicamente, tanto por la resistencia al cambio tecnológico como por la inequidad en el desarrollo educativo. Aún hoy existe un significativo número de escuelas que carece de luz eléctrica, agua corriente, radio y, por supuesto, de teléfono. Pero las diferencias en el equipamiento tecnológico de las escuelas no habían afectado, hasta la revolución teleinformática, su finalidad homogeneizadora. En algunos países, de los cuales México fue el que más avanzó, se instauró el libro de texto único llegando a imprimirse millones de ejemplares cada año. El texto único y gratuito mexicano fue durante casi cinco décadas una acabada expresión de la educación básica pública con función civilizatoria. El Estado mexicano se expresaba a través de los textos, sin autoidentificarse, como sujeto tácito, que nombraba y explicaba el conjunto de lo existente. El texto fue, a la vez, un elemento profundamente democratizador y un instrumento del Estado central. Millones de mexicanos que no accedían a otro material escrito tenían en sus hogares los libros de texto. Los textos mexicanos fueron objeto de periódicas modificaciones que permitieron su actualización en casi todas las áreas del conocimiento. Recientemente, el gobierno chileno incorporó un excelente texto nacional que sirve de apoyo a toda la enseñanza básica pública del país.

La radio cumplió un papel pedagógico importante e incidió en las bases culturales de la población. En la década de 1930, la católica y colombiana Radio Sutatense comenzó a trabajar con una población campesina a la que obsequió aparatos de radio que sólo sintonizaban a dicha emisora. La intención era educar en forma homogénea y sin interferencias a los analfabetos. Desde entonces, la radio penetró en los hogares, acompañó las palabras familiares, proporcionó modelos de identificaciones, difundió valores, ideas, políticas, información cultural y científica. Si bien pueden achacarse a la radio errores semejantes a los de la televisión, es innegable su influencia en el enriquecimiento de la base lingüística, en el ensanchamiento de la perspectiva, en la ruptura del localismo y en la estimulación de la población. No obstante, la radio nunca logró atravesar las paredes escolares e incorporarse como tecnología activa en la educación sistemática. Quedó marginada a algunos programas o experiencias especiales.

La radio, los textos y el cine participaron de la globalización de la cultura durante el siglo XX. Cruzaron transversalmente a la población, incidieron en los grupos que habían quedado fuera o relativamente apartados de la cultura urbana moderna y contribuyeron en forma asistemática a cambiar las bases culturales. Pero no lograron modificar la tradicional escena que Paulo Freire llamó bancaria: el maestro depositando contenidos en la mente de sus alumnos. El paralelismo de la escuela y los medios de comunicación, sus dificultades para producir interfases, deben rastrearse antes de la revolución teleinformática. La educación masiva fue un campo más apto para la competencia entre escuela y medios de comunicación que para su acción complementaria.

### Educación básica y control social

Es sabido que los constituyentes de 1853 inscribieron la educación pública en la Carta Magna adoptando la idea del liberalismo coetáneo respecto a la necesidad de extender la educación para garantizar el funcionamiento de la República. Suponían que consolidar una sociedad requería de mínimos niveles culturales e ideológicos compartidos. Por su parte, la generación de 1880 enfrentó, con la instrucción pública, el peligro de la dispersión cultural y respondió a los inmigrantes que demandaban vías de ingreso a la cultura compartida. Aunque los códigos lingüísticos y culturales en general variaban entre las clases sociales, las distinciones (en el sentido de Pierre Bourdieu) se reproducían en modalidades idiomáticas, creencias, ropas, rituales y costumbres, que los dirigentes políticos no tenían intención de borrar; la mayoría acordó en la necesidad de una educación básica que sujetara a los habitantes al rol de ciudadanos.

Se eligió entonces el modelo más moderno de la época: la escolarización. Igual decisión tomaron los demás países latinoamericanos, y el modelo escolar francés dibujó semejantes rutas para todos los niños que accedieran al sistema de enseñanza. Las más importantes similitudes fueron la organización de la enseñanza en tres ciclos: primario, medio y superior; la formación de profesionales laicos, con fuerte influencia positivista en las escuelas normales (los normalistas); la implantación de una serie de rituales de corte militar y patriótico; la instalación de un rígido y muy estructurado sistema de evaluación, ligado tanto al progreso de los alumnos en la pirámide escolar, como a su progreso social (corrección de cuadernos, lecciones orales y escritas, trabajos escritos, pruebas, exámenes, boletines de calificaciones, boletines de disciplina y, más adelante, baterías de tests y pruebas programadas de aplicación masiva). Debe agregarse el control vertical de la labor docente, que muy tempranamente dibujó la figura del inspector, una reconfiguración de la policía escolar propiciada por modernizadores liberales que incidieron en nuestros países, como es el caso del marqués de Campomanes, y que se había sido experimentada en algunas provincias. La labor del inspector generó una cantidad de registros escritos, que ocuparon muchas horas del trabajo del docente, siendo consustanciales al rol que se les había adjudicado. Formularios de asistencia de los docentes y de los alumnos, cuadernos de bitácora, cuadernos de tópicos, cuadernos de notas para informar diariamente la conducta de los alumnos a sus padres, se suman al disciplinamiento que produjo el texto único o bien, donde hubo libertad para la elección de textos (Argentina es un caso) aquel que el docente elegía para su grado.

Muy tempranamente, los positivistas introdujeron la estadística en la escuela. En la 5ª edición (1914) de sus Apuntes de Pedagogía. Adaptados al programa de 1er. año normal, el inspector Rodolfo Senet sostenía que la estadística es esencial para la administración de las escuelas pues señala el rumbo a seguir y las medidas que deben adoptarse, las deficiencias, el grado de progreso o retroceso de la institución y permite al maestro corregir, al tiempo que establece el control de la disciplina de todo el establecimiento. Entre los instrumentos que proponía Senet estaban el registro de matrícula, el de asistencia diaria, el de clasificaciones diarias y promedio mensual, el de clasificación final, el de lecciones, el de disciplina, el de asistencia de profesores, el de inventario; diversas planillas de asistencia de alumnos y profesores, planilla de exámenes anuales, planilla de estadística escolar de la provincia, boletas de clasificación, etc.; todas

ellas con sus debidas formas estandarizadas para garantizar la constancia en la recopilación de los datos<sup>3</sup>.

La educación básica legislada por los liberales del 80 y sostenida durante casi un siglo fue prioritariamente estatal, laica, gratuita y obligatoria. Debería agregarse, disciplinaria y homogeneizante. Higiénica, también<sup>4</sup>. El laicismo no fue anticatolicismo, ni ateísmo. Sarmiento fue autor de un catecismo y siempre se reivindicó católico, al tiempo que fue ferviente defensor de la educación laica. Laicismo fue pluralismo, un abrazo abierto para todos: los inmigrantes, los católicos, los judíos, los vascos, los calabreses, los protestantes, los que hablaban ruso, catalán o italiano. El sistema de educación pública tiene como condición el laicismo, pues es un espacio donde deben caber todos, sin ser despojados de sus creencias y sus elecciones ideológicas.

En cuanto a la gratuidad, es bueno aclarar que nadie pensó que la educación no costaba nada y que podía tomarse del espacio social como si brotara de la naturaleza. Ya a fines del siglo XIX, la educación giraba en torno a la fuente de la cual debía surgir el financiamiento de la educativo. La posición dominante era que el Estado debía sostener la educación básica pública, obteniendo los fondos de los aportes impositivos. Ya entonces se enfrentaban quienes consideraban que cada uno debía pagar su educación y quienes preferían que una instancia externa a los individuos, en este caso el Estado recaudador, redistribuyera los dineros destinados a la educación, en forma equitativa, mediante un sistema nacional de enseñanza. La fuente seguían siendo los ciudadanos, pero sus aportes no llegarían directamente a las instituciones educativas o a los docentes para financiar individualmente su propia educación. La mediación estatal haría factible la planificación, la ejecución de estrategias globales, la evaluación, en fin la existencia de un sistema educativo nacional. La educación pública se consideró un instrumento indispensable para lograr la educación básica del conjunto de los habitantes, con un espesor curricular compartido. Por otra parte, los liberales consideraron a la educación un bien social, cuyos efectos eran determinantes para la vida del conjunto. Ese hecho y esa calificación justificaban que todos los ciudadanos que mandaran a sus hijos a la escuela pública o privada, debieran sostener la educación pública con sus impuestos. Al mismo tiempo, pagando sus impuestos, no debía exigírseles arancel alguno en los establecimientos públicos, porque estarían pagando dos veces el mismo servicio. En cambio quienes mandaran a sus hijos a un establecimiento privado, deberían pagar el producto que compraban, pero no quedarían eximidos de cumplir con sus impuestos. La finalidad de sostenimiento de los servicios básicos indispensable para el funcionamiento de toda la sociedad es de una naturaleza económica y ética distinta que la compra-venta de un producto ofrecido en el mercado.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la educación básica creció hasta alcanzar una cobertura casi total de la población en algunos países latinoamericanos, entre ellos, Argentina. En los demás, pese a las barreras económico sociales y culturales para un pleno desarrollo del sistema de educación pública, éste avanzó a paso más lento, pero en dirección a generalizarse. Las prospectivas de la educación comparada de los años 50, 60 y 70 anticipaban crisis de crecimiento si la escolaridad seguía atendiendo toda la demanda creciente con el modelo escolar tradicional. Esa crisis debería haber sido anticipada poniendo el esfuerzo en el diseño de modelos pedagógicos para trabajar con grandes grupos, usar tecnologías nuevas para educación a distancia, metodologías de autodidactismo, etc. Naturalmente todas esas opciones fueron fruto de investigaciones, experiencias y desarrollos en el mercado. Pero en el sistema de educación pública sólo alcanzaron un lugar marginal. También hubiera sido necesario pactar con la comunidad educativa nuevos modelos político-pedagógicos que guiaran y sostuvieran la expansión de la educación básica y la educación media.

No bastó con multiplicar la cantidad de maestros y profesores sin cuidar la calidad de su formación ni los cambios que eran necesarios en su perfil profesional. Ese asunto tenía un aspecto político y otro referido a la capacitación. Políticamente, era necesario introducir en el sistema escolar roles que se sumaran al del profesional docente: psicopedagogos, psicólogos, asistentes sociales, sociólogos y también agentes de la comunidad. El antiguo normalista era renuente a la intromisión de agentes comunitarios en el espacio escolar, pero la experiencia muestra que una cuidadosa y medida participación de las familias, los vecinos, las instituciones públicas y privadas en la vida escolar proporciona nuevos recursos humanos, que ayudan en la tarea docente, y conexiones con la vida social que son de enorme importancia para la educación básica. El otro aspecto, muestra un atraso enorme en la capacitación y el perfil del docente. Como bien ha argumentado Alejandro Spiegel<sup>5</sup>, el docente debería ser un director de orquesta, capaz de ordenar los instrumentos tradicionales y actuales en una partitura.

Hace pocos días, una supervisora escolar rechazaba esta idea. Aducía que conoce alumnos de 15 años que nunca han ido a un cine ni conocen la televisión. Según la funcionaria, la carencia de luz eléctrica de algunas

escuelas era una demostración de la inoportunidad de introducir nuevas tecnologías y modelos de educación a distancia en el curriculum de formación y perfeccionamiento docente. Nuestra respuesta fue que, por el contrario, era urgente que organizara una excursión al pueblo más cercano que tuviera una sala de cine; que iniciara gestiones (que corresponden a sus funciones) para obtener luz eléctrica para las escuelas en cuestión; denunciara públicamente esa carencia si no lograba una solución, en pos de conectar urgentemente a los alumnos de la escuela perdida con los niños y jóvenes de las escuelas de Singapur, Penang, Los Angeles, Oaxaca, Dublin, Misiones y Concepción del Uruguay. Le relatamos una anécdota: a comienzos de los '60 la escolita de Purmamarca, Jujuy, estaba a cargo de una maestra de apellido Mendoza. Parece ser que los pobladores vieron objetos no identificados en el cielo profundo de la quebrada. Era la época de los OVNIS y, aunque en Purmamarca muy pocos leían el diario y algunos ni siquiera sabían leer, había algunas radios, y la Sra. Mendoza estaba informada. Propuso a los chicos representar esos objetos que veían e invitó a su hijo, un joven escultor que vivía en San Salvador, a apoyarlos. Poco tiempo después, los alumnos de la escolita de Purmamarca presentaron una exposición de sus murales sobre OVNIS en el Teatro General San Martín, dependiente de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Hoy la red de redes nos permite saltar de un polo al otro del planeta, en marzo del 2000, un partido político inauguró la votación por correo electrónico, y pronto se generalizará la televisión interactiva. Pero la supervisora siguió cuestionando nuestro planteo. Dijo que si llevara a los alumnos al cine, les mostraría algo que no tienen. Efectivamente, le respondí. Es parte de su educación básica, de su formación como ciudadanos, conocer su lugar en el mundo. No podrán luchar contra la distancia que los separa del resto de la sociedad si no les facilitamos conocerla.

No sólo en Argentina los pedagogos y docentes han estado muy influidos por corrientes sociológicas críticas del sentido político que tomaron los medios de comunicación. Desde esa postura, ha expresado las consecuencias sobre la educación de ese proceso el sociólogo norteamericano C. Wright Mills. El autor dice que después de la Segunda Guerra Mundial la colectividad o las comunidades que debatían y participaban en la vida pública, se diluyeron en la sociedad de masas caracterizada por un creciente analfabetismo político y una perspectiva unidimensional de la ciudadanía<sup>6</sup>. Se expresaba en el mismo sentido que los teóricos de la Escuela de Frankfurt, denunciando que la centralización del poder de los medios de comunicación producía un disciplinamiento de las ideas e interpretaciones de la población y que los medios adoptaban formatos de programación que estandarizaban la información. Los cambios en la estructura del poder, especialmente por la creciente importancia del factor tecnológico en su conformación, tuvieron efectos negativos en la opinión de los educadores. Durante tres décadas, la tecnología educativa fue rechazada desde posiciones de resistencia encabezadas por los educadores populares, por razones ideológicas, y por los normalistas, por resistencia al cambio.

La formación del ciudadano había sido una de las principales metas de la educación básica. Como ya hemos sugerido, la meta del liberalismo progresista, aceptada por los sectores democráticos, era lograr una ciudadanía política culturalmente homogénea. El gran emisor, el emisor-educador legítimo del discurso de educación básica –sistemática y asistemática– era el Estado, sin quitar por ello el derecho de educar a corporaciones privadas, pero siempre que se mantuvieran dentro de parámetros políticos, académicos y administrativos fijados por el gobierno. La crítica a la estandarización pedagógica producida por los medios de comunicación tiene sentido, o bien como denuncia de la privatización del emisor-educador, o bien como muestra de una incompreensión de la naturaleza de los sistemas educativos modernos. Las nuevas tecnologías no dejan de tener parentesco con la extensión sistemática del evangelio que se propusieron las órdenes religiosas al introducir cartillas en la colonia.

Más allá de la estrategia pedagógica consistente en borrar las diferencias y negar las desigualdades detrás de delantales blancos, la escuela moderna se propuso educar ciudadanos capaces de reclamar y ejercer la totalidad de sus derechos políticos y sociales. Después de la Segunda Guerra Mundial, el ciudadano pleno ocupó un lugar central en el imaginario de los sectores progresistas y democráticos. En las perspectivas desarrollistas y en los declinantes Estados de bienestar se confirmó que la función principal de la educación básica era formar ese ciudadano.

## Educación media

Me he referido a la educación básica, pero muchos de los argumentos vertidos son válidos para el examen de la educación media. Este nivel educativo se perfiló tardíamente, uniendo la educación básica con la educación universitaria y terminando de conformar así el sistema de enseñanza moderno. Examinado su evolución, se advierte que la enseñanza media se conformó como extensión de los estudios preparatorios originados en las universidades medievales. En el caso latinoamericano, fue extremadamente renuente a

vincularse con el mundo social y el trabajo. La tendencia enciclopedista se combinó en nuestro país con el rechazo (especialmente de sectores medios) de una preparación laboral temprana, suponiendo que el Estado debía posibilitar su movilidad social proporcionando una educación media que dirigiera a sus hijos hacia la universidad. La marcada preferencia por carreras como medicina o derecho y la menor demanda de las áreas científicas y tecnológicas muestra el contenido de las expectativas.

Los sectores progresistas nunca llegaron a aprobar una reforma de la educación media que la vinculara con el trabajo además de su tradicional vínculo con la universidad. En cambio los conservadores elaboraron un modelo que han sostenido durante cien años, y que recién lograron imponer durante el gobierno de Carlos Saúl Menem. Prefigurado en varios proyectos presentados desde el fin del siglo XIX, fue la Reforma de Saavedra Lamas (1915), el diseño más acabado de vinculación entre educación media y trabajo elaborado por los conservadores. Los elementos centrales que lo conforman son la partición de la enseñanza media estableciendo un ciclo intermedio después de la primaria; la disminución del período de obligatoriedad escolar a 5 años y la capacitación laboral en los últimos años del nivel medio, diseñada como una serie de bocas de salida del sistema. De ese modo sólo llegaría a la universidad una selección de jóvenes. Si bien esta propuesta fue derogada por el Congreso de la Nación a poco de asumir Hipólito Yrigoyen, quedó en la memoria conservadora y fue nuevamente propuesta en varias ocasiones. Durante el gobierno de Onganía se intentó establecer la escuela intermedia, pero la movilización docente impidió su concreción. Paralelamente, la educación técnica y laboral se fue desarrollando, sincrónicamente con las debilidades del desarrollo productivo nacional, en instituciones especiales. Desde la década de 1930 crecieron opciones técnicas y laborales públicas y privadas en forma desordenada. Durante el peronismo, y luego durante el desarrollismo, la educación laboral fue educación para los trabajadores, un circuito distinto a la columna del sistema escolar, que conservó su sentido clásico.

Pero la educación media clásica tampoco fue una buena formadora de ciudadanos. Es probable que ese objetivo quedara invalidado al desecharse de los currícula de enseñanza media la educación para el trabajo, puesto que se negó a los adolescentes el aprendizaje de conexiones indispensables con la vida económico-social, se limitó su aprendizaje como productores, creadores, transformadores de la arcilla y la información y sobre todo, se castró el espíritu productivo de la sociedad. Al mismo tiempo, los currícula de enseñanza media fueron durante muchas décadas refugio de un pensamiento conservador, dirigido a la aplicación de principios morales y de disciplinamiento de los adolescentes, antes que a transformarlos en ciudadanos activos y democráticos.

La extensión exitosa de la enseñanza básica en nuestro país, aumentó la demanda sobre el nivel medio en las últimas décadas, sin que se realizara hasta 1994 ninguna reforma significativa en el modelo de enseñanza, los métodos, los rituales y normas y demás elementos de la vida escolar.

### Fracturas educativas en el orden neoliberal

La diferencia fundamental que ha planteado la política educativa neoliberal con el liberalismo clásico y que afecta a la educación básica y media es la consideración de la educación como un elemento del mercado, antes que un bien social. En consecuencia, propugna el retiro del Estado de las funciones educacionales. El pensamiento de Milton Friedman sintetiza los parámetros esenciales de las propuestas neoliberales, aunque muchas veces se presenten más moderadas. Para Friedman el sistema escolar público es una isla de socialismo en el mar de la libre empresa<sup>7</sup>; el sistema educativo estatal de carácter nacional ataca la libertad individual y es improductivo e ineficiente; el centralismo pedagógico del Estado no es un mecanismo igualador, sino que profundiza las desigualdades como resultado de una expansión homogénea y mediocre que niega las diferencias individuales previas.

Para Friedman, la educación debe privatizarse, reduciéndose las funciones del Estado a la recaudación de impuestos para realizar los servicios mínimos de control pedagógico que no tiene más remedio que seguir sosteniendo. La concepción sobre la equidad se apoya en la ortodoxia sobre libertad de mercado y se opera mediante el sistema de vouchers o bonos-escuela que se entregan directamente a los beneficiarios de educación, considerados clientes. Estos últimos podrían comprar educación donde y de la calidad que quisieran. El Estado dejaría de ofertar educación; la aspiración máxima de algunos pensadores neoliberales, como el austríaco Von Mises, es eliminar la obligatoriedad de la enseñanza básica, para garantizar la libertad del individuo para recibir o rechazar la educación.

El destacado economista de la educación de la Universidad de Stanford y ex candidato demócrata al Senado por el Estado de California, Martin Carnoy, investigó los resultados de la aplicación de la propuesta

de Friedman en algunos países (Chile y Suecia)<sup>8</sup> y polemizó usando los siguientes argumentos:

- Las posibilidades educativas de las familias pobres para educar a sus hijos están en desventaja respecto a las familias de altos recursos. El mismo voucher para todos representa mayores restricciones para el acceso de los más pobres. Asimismo, las familias con menor nivel de educación están menos capacitadas para buscar e interpretar la información acerca de la calidad educativa de las diferentes opciones. Por otra parte, la educación es un servicio de una complejidad tal que ni aquellos socialmente más aventajados pueden basar su elección en interpretaciones de información parcial acerca de la calidad de la oferta educativa.
- Los planes nacionales implementados en Chile o Suecia fueron siempre impulsados como mecanismos para aumentar las posibilidades de elección y la calidad de la educación y no como un modo de favorecer la movilidad social de los pobres o reducir la pobreza. Políticamente, esta distinción es muy importante. Mientras un plan voucher abría escuelas alternativas para algunas familias insatisfechas de bajos recursos, se desviaba la atención de un problema mucho mayor: la cuantiosa inversión que las sociedades requieren para atender niños de sectores populares si desean revertir los efectos de la pobreza sobre el aprendizaje.

La conclusión de Carnoy es que tanto en Suecia como en Chile los planes vouchers originales fueron modificados cuando las condiciones políticas cambiaron. En Suecia, los vouchers desregulados para las escuelas privadas fueron reemplazados por subsidios regulados por los municipios. En Chile, el restablecimiento de un gobierno democráticamente electo en 1990 no eliminó la reforma voucher pero reinstaló una importante presencia del gobierno central a través de la definición de objetivos del curriculum, la provisión de financiamiento adicional, asistencia técnica a las escuelas más necesitadas y la evaluación de los resultados de la reforma. También aumentó considerablemente el presupuesto educativo, privilegiando al alumnado más desfavorecido.

La generalización de los vouchers como modo de sustituir la inversión directa del Estado no incrementó la equidad. Es la medida inversa de la extensión indiscriminada de una educación homogénea, centralizada y una administración burocrática, ineficiente y verticalista, o sea de la única manera como Friedman imagina la función del Estado en educación. Si se pretende mantener la equidad social, el financiamiento de la educación de cada individuo en forma directa sólo puede ser asumido por el Estado como excepción, es decir como atención a casos límite, en programas especiales y experimentales o como parte de delimitadas políticas compensatorias. Pero lo que debe remarcarse es que las acciones compensatorias por parte del Estado pertenecen a una estrategia de planeamiento que choca con la ortodoxia del mercado; en esa situación son incompatibles con el concepto de voucher.

Las estrategias político educativas neoliberales para la educación básica están lejos de agotarse en los vouchers. Su rechazo por parte de la comunidad democrática de Estados Unidos incidió en el desarrollo de otras propuestas, que algunos llaman caballos de Troya en el sistema de educación pública. Tales propuestas, aunque otorgan algún papel al Estado, son justificadas en la ineficiencia de los sistemas escolares de países como Argentina, que los vuelven –aun en manos privadas– en improbables generadores de capital humano. Antes de concretar esa operación, la preocupación de quienes la impulsan es aumentar las tasas de retorno de la inversión en educación, mejorar su eficiencia, teniendo como mira que la inversión privada en el rubro llegue a tener buena rentabilidad. Otras razones intervienen en la decisión de reprogramar el ritmo del retiro del Estado de la educación pública, entre las que se destacan algunas consecuencias de la pobreza. Se trata en especial de la creciente inseguridad social, que involucra a poblaciones que distan ya mucho de reducirse a sectores marginales y de la inexistencia de empresarios privados en condiciones de hacerse cargo de la educación de grandes masas de potenciales consumidores y necesarios ciudadanos, aunque se trate de una ciudadanía de baja intensidad <sup>9</sup>.

En el caso de nuestro país, esta segunda generación de propuestas educativas neoliberales puede resumirse en los siguientes puntos:

- Liberalizar las relaciones laborales en el sistema educativo estatal. Para ello, se propone modificar los estatutos docentes para permitir la libre contratación de éstos por parte, primero, de los gobiernos provinciales y, más adelante, de las propias escuelas transformando al director en un gerente; eliminar los convenios colectivos de trabajo; subordinar los salarios docentes de los nuevos contratos a evaluaciones que establezcan ranking de eficiencia.

- Descentralizar totalmente el sistema de manera que las escuelas sean autónomas en cuanto a planes de estudio, contenidos, métodos de enseñanza, etc., difundiendo escuelas charter. La provincia que más avanzó al respecto, pese al persistente rechazo de la comunidad de padres y docentes, fue San Luis. Debe destacarse que su gobernador, Adolfo Rodríguez Saa, propuso, hace algunos años, instalar un ciclo intermedio y rebajar la obligatoriedad a 5 años, a semejanza de la mencionada reforma de Saavedra Lamas.
- Dar libertad total de elección de curriculum por parte de las escuelas y las familias (clientes), reorganizado la demanda en torno al principio de libertad de elección. La liberalización completa se alcanzaría cuando el Estado dejara de financiar la educación masivamente y sólo entregara vouchers o chequeras a los más necesitados que reclamaran una ayuda para educarse. Esos vouchers les permitirían comprar educación en distintos lugares y a libre elección.
- Otorgar fondos a cada establecimiento per cápita, es decir por alumno, de acuerdo a un ranking de escuelas. Las mejores calificadas recibirían más fondos por alumno. El monto por alumno incluiría un proporcional para pagar a los directores y docentes del establecimiento.
- Postergar el arancelamiento directo de la educación básica y media (últimamente se admite también postergar el arancelamiento universitario) porque esa medida tiene altos costos políticos y no soluciona el problema financiero. Al mismo tiempo, se abre a la iniciativa privada el sistema de educación pública, mediante la tercerización de aspectos pedagógicos o de gestión institucional<sup>10</sup>, introduciendo mecanismos de competencia y accountability. En Estados Unidos, grandes compañías como la Knowledge Universe, una de las inversoras en educación más importantes del mundo, montó una cadena de servicios a escuelas cuyos ingresos anuales superan los 1.200 millones de dólares. La mencionada compañía fabrica juguetes didácticos, tiene una cadena de guarderías, controla la mayor empresa británica de capacitación y participa de la Nobel Learning Communities/Community. Esta última administra 138 escuelas, además de otras compañías y confronta con emprendimientos como el Edison Project, fundado en 1991 por Christopher Whittle, un empresario de medios, y Benno Schmidt, ex rector de la Universidad de Yale. La experiencia del Edison Project en el mercado fue mala pues chocó con la competencia de instituciones benéficas o controladas por la Iglesia Católica que cobran bajos aranceles.

La intención de quienes auspician estas propuestas sería retirar del Estado todas las funciones que pudieran ofrecerse a empresas privadas, como la aplicación de pruebas de evaluación (a alumnos, docentes, a la gestión escolar y a los sistemas provinciales) para lo cual se establecerían convenios de tercerización con fundaciones privadas; la capacitación docente; la educación preescolar; la atención sanitaria; las vacaciones útiles y la alimentación de los alumnos. El mercado norteamericano está liderado por Sylvan Learning Systems, compañía situada en Baltimore, cuya principal línea son los tests, además de cursos de capacitación y paquetes didácticos. Esta compañía montó un circuito en el que aplica las pruebas y se hace cargo de la atención de quienes fracasan. La Sylvan es una de las empresas que más penetró la educación pública.<sup>11</sup> Es interesante destacar que el deterioro de los servicios que presta el Estado en las escuelas públicas abre un mercado propicio para el crecimiento de este tipo de empresas, muchas de las cuales no encuentran espacio en el ámbito educativo privado, donde son los propios establecimientos los que proporcionan muchos de los servicios mencionados.

Es evidente que cuesta trabajo transformar a la educación en un espacio más del mercado. Pero la Industria de la Educación en los Estados Unidos es un negocio que alcanza los 70 mil millones de dólares<sup>12</sup>. En nuestro país el rédito probable es mucho menor pero, a la vez, muy atractivo para grupos de pedagogos y para algunas fundaciones privadas. Debe subrayarse que, de todos modos, la educación carece de cualidades necesarias para ofrecerse como un campo tan competitivo como el de otros rubros, ya que no proporciona beneficios en el corto plazo ni se ha conseguido aproximar cálculos de su incidencia en los beneficios del capital que se invierte. La rápida caducidad que afecta actualmente a los conocimientos básicos es una ventaja para el mercado, pues sugiere la ineficiencia de los currícula diseñados para grandes poblaciones y dirigidos al mediano y largo plazo de la vida de los alumnos. Posibilita su reemplazo por fragmentos culturales, que podrían llegar a diseñarse a gusto del consumidor. A ello también colabora la fragmentación cultural y social.

En el caso argentino, hay otro aspecto de la relación entre los gobiernos y la iniciativa privada que se debe analizar. Las insuficiencias burocráticas y la renuencia del Estado a solventar los gastos y la mala administración institucional ayudaron a hacer permeables las escuelas públicas. Así, muchas cooperadoras

devinieron en empresas con o sin fines de lucro, se organizaron compañías proveedoras de los comedores escolares, se contrataron empresas para limpiar los edificios, el viejo servicio de Sanidad Escolar fue suplantado en parte por compañías de emergencias médicas prepagas. El máximo intento de tercerización se realizó durante la gestión del presidente Carlos Menem y fue la Red Federal de Formación Docente, suerte de shopping de cursos adjudicados mediante un sistema de licitación. Pero en nuestro caso hay que resaltar que la mayor parte de las funciones complementarias o periféricas a la escuela han sido asumidas por los docentes. A su trabajo específico se agregaron tareas asistenciales que ocupan gran parte de su tiempo y por las cuales no reciben ningún tipo de remuneración, aunque ellas excedan el contrato profesional. Mirando los extremos, vemos que en las escuelas pobres el maestro cuida la seguridad, alimenta y quita los piojos y en las escuelas ricas se contrata personal de seguridad, servicio de comidas balanceado por dietistas y seguro médico. En las escuelas pobres el docente cubre tareas que son remuneradas a empresas privadas en las escuelas ricas. Todo ello en un ambiente de creciente deterioro de la organización escolar.

## La educación básica y media en la ley federal de educación

La Ley Federal de Educación es blanco de críticas provenientes de una amplia franja social y política. Durante cuatro años los docentes llevaron adelante movimientos de fuerza que culminaron en la instalación de la Carpa Blanca en la Plaza de los Dos Congresos en pos de mejoras salariales pero incluyendo el rechazo global a la reforma impulsada por la Ley. En las reuniones nacionales, regionales y las asambleas locales de la CTERA la Ley fue rechazada como símbolo del ajuste en el sistema educativo. Otros sindicatos públicos (ATEM) y privados (SADOP) se enfilaron en la misma posición.

Los problemas más destacables que acarrió la nueva estructura se refieren a su concepción y/o a su implementación. Entre ellos, deben señalarse:

- Distintas interpretaciones de la nueva estructura, por las cuales hay provincias (Mendoza, Santa Fe) en donde coexisten tres y cuatro sistemas distintos (primaria y secundaria de 6 años cada una; primaria de 7 y secundaria de 5; tres ciclos y polimodal; dos ciclos, escuela intermedia y polimodal).
- Desarticulación del sistema educativo nacional pues no se corresponden entre sí los sistemas de muchas provincias.
- Cierre de escuelas secundarias antes de implementar el tercer ciclo ( los grados 7º, 8º y 9º o sea 7º de primaria más 1º y 2º de secundaria) y el polimodal (correspondiente a los años superiores de la enseñanza media) que debían sustituirlos y sin tener edificios suficientes y adecuados. Restricción de la oferta de nivel medio dado el cierre de establecimientos y la apertura en menor cantidad de secciones de polimodal; por lo cual, los alumnos que quisieran concurrir a ese nivel deberían trasladarse diariamente o albergarse en lugares lejanos a su residencia.
- Primarización de los primeros años del secundario que obliga a la convivencia de adolescentes con niños menores, desarticula a los grupos etarios y carece de una organización institucional y pedagógica específica.
- Ruptura del ciclo de enseñanza media producida como consecuencia de la inclusión, en algunas provincias, del tercer ciclo del EGB en el mismo establecimiento de los anteriores o bien organizándolos como escuela intermedia, en un local aparte.
- Cierre de las diversas opciones de enseñanza técnica que, insuficientes y desordenadas, sostienen la modalidad desde hace muchas décadas en el país. En algunas provincias se comenzó el proceso de disolución de esos establecimientos pero sin definir la organización local del polimodal, ni recapacitar al personal docente y técnico. El peligro es que se cierre la oferta existente sin reemplazarla por otra mejor.
- Eliminación de clases de idiomas, incluyendo a sus docentes.
- Transferencia de profesores de un área del conocimiento a otra sin brindarles la capacitación adecuada.
- Descalificación profesional de los profesores de enseñanza media al otorgarles funciones en la

enseñanza básica para la cual no han sido capacitados o bien en áreas curriculares distintas a las de su especialidad.

- Falta de preparación de los directores de primaria para supervisar a profesores de media y de los docentes de nivel primario para atender población adolescente.
- Deterioro de la educación de adultos, la educación especial y la educación artística que, al adquirir el carácter de regímenes especiales, fueron separadas del tronco central del sistema.
- Insuficiencia de la educación inicial y exclusión de la asistencia materno infantil de la responsabilidad educativa pública, que desampara a capas de niños afectados por la desocupación o subocupación de sus familiares y carentes de la estimulación temprana que es indispensable para escolarizarse.

La Ley Federal de Educación establece los Derechos, Obligaciones y Garantías y los Principios Generales (Títulos I y II); impone la estructura del sistema educativo (Título III); se ocupa de la educación no formal, la enseñanza de gestión privada, la gratuidad y asistencialidad; los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa; el gobierno y la administración (Títulos IV, V, VI, VII, VIII y X); puntualiza en torno de la calidad de la educación y su evaluación (Título IX); norma respecto al financiamiento de la educación (Título X) y se completa con una serie de Cláusulas Transitorias.

Entre los conceptos que enmarcan a la Ley Federal, persiste la preeminencia de la Iglesia Católica sobre otras organizaciones de la sociedad civil, pero no es ésta una posición que marque al resto de la Ley. La mayoría de los contenidos de los Títulos I y II contienen principios tales como el carácter de bien social de la educación, la responsabilidad principal del Estado, la igualdad de oportunidades, la gratuidad, la garantía de no discriminación, de acceso-permanencia-egreso del sistema educativo de todos los habitantes, la equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales, los derechos culturales de las comunidades aborígenes, entre otros. Muchos de esos conceptos no habían formado parte de ninguna de las leyes anteriores que organizaron el sistema escolar argentino, aunque parte de ellos proviene del reformismo universitario y del discurso escolanovista, que había representado a los sectores pedagógicos de vanguardia décadas atrás. El resultado es la modernización pedagógica y con cierto avance de la democratización axiológica del encuadre político educacional argentino. En cuanto a la controvertida cuestión del financiamiento de la educación, el artículo 61 de la Ley obliga al gobierno a duplicar gradualmente y como mínimo a razón del 20 % anual a partir del presupuesto de 1993 o bien, si resulta una cifra mayor, un incremento del 50% en el porcentaje del PBI destinado a educación en 1992. En otros términos, significa que en 1997 el estado argentino debía invertir el 6% del PBI en educación, cifra que corresponde a las recomendaciones internacionales al respecto.

El gobierno del Partido Justicialista que terminó su mandato el 10 de diciembre de 1999 no cumplió con las previsiones presupuestarias de la Ley. La Alianza, hoy en el poder, se comprometió en su programa a alcanzar los porcentajes previstos y el presidente Fernando De la Rúa ratificó en marzo del 2000 la intención de alcanzar una inversión educativa del 6% del PBI durante su mandato. El capítulo de la Ley referido al financiamiento no debe derogarse sino cumplirse. Por otra parte, abrir la discusión sobre los principios democráticos que alcanzaron a inscribirse en la Ley, sería un error del progresismo en una época tan conservadora como la actual. No hay garantías de que algunos sectores no intentaran limitar ahora legalmente la responsabilidad principal del Estado o trataran de eliminar derechos de las minorías. Ya limitados mediante la nueva estructura, no sería de extrañarse que esos y otros derechos fueran eliminados ahora doctrinariamente. En momentos de redactar la Ley, los autores debieron respetar el consenso democrático que venía de arrastre desde la postdictadura. En los años siguientes, el gobierno de Menem estuvo dispuesto a avasallar muchos de los acuerdos básicos sobre la educación, pero la sociedad misma está ya quebrada en cuanto a muchos de esos acuerdos, incluidos algunos que son condición para su misma existencia.

La estructura de Derechos y Principios que contiene la Ley fue gestada en el Congreso Pedagógico de 1985, durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Una evaluación de ese Congreso, que sobrevuele las luchas locales y sectoriales, advierte que mostró los signos ideológicos que la sociedad de aquel entonces había decidido darle a la educación. Paradójicamente no fue el gobierno radical quien tradujo a la letra de una ley aquellos principios, sino el gobierno de Menem. ¿Por qué se dice, entonces, que la ley discrimina, produce fracaso escolar y desorganiza el sistema educativo nacional, entre otras fallas? Porque la traducción fue un reordenamiento de enunciados para llegar a un resultado esencialmente distinto, lo cual se hace explícito en el Título III de la Ley, que se emancipa y adquiere identidad propia. Esa identidad es una mezcla producida

por los técnicos contratados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación que estaban convencidos de las bondades de la transferencia de escuelas a las provincias, sin examinar antes las condiciones económico-sociales en las cuales se produciría. Este ajuste en el sistema escolar fue congruente con el ajuste económico que dirigía el ex ministro de Economía, Domingo Cavallo.

La Ley de Transferencia precedió a la Ley Federal y determinó la conclusión de un proceso de retiro del Estado Nacional del rol de proveedor directo de educación, función que quedó, junto con establecimientos, alumnos y docentes, a cargo de las provincias. Esa medida no fue acompañada por normas que garantizaran suficientemente la articulación del sistema educativo nacional y la equidad del servicio educativo en las diferentes regiones. Las desigualdades se profundizaron dramáticamente, al son de la distribución desigual de la miseria en el país y dentro de cada provincia. La nueva estructura que impone la Ley Federal operó sobre ese destaralado sistema. Comenzó a producir un nuevo ordenamiento de la comunidad educativa y nuevas relaciones entre la educación y la sociedad.

El Título III de la Ley Federal de Educación contiene una nueva estructura para el sistema escolar. Su fuente más cercana fueron la reforma franquista y la reforma Astigueta- Onganía de 1970 y su reminiscencia más profunda fue la reforma Saavedra Lamas. Todas tienen en común la elección del cambio de estructura como eje de una modernización que apunta a despedir paulatinamente de la pirámide escolar a los sectores de menores recursos. La reforma Menem fue la única de la serie mundial de ajustes neoliberales de los aparatos educativos que se decidió por ese modelo. Todos los demás comprendieron que los sistemas estaban suficientemente deteriorados como para repararlos antes que implementar una nueva estructura, cualquiera fuere ella, sobre cimientos corroídos. Chile y Brasil, por ejemplo, prefirieron hacer hincapié en la descentralización de contenidos, instituciones, métodos de enseñanza y demás componentes del sistema, pero no cambiaron la estructura de los niveles escolares.

Si bien la Ley establece la obligación de cumplir con 10 años de escolaridad, a diferencia de otros intentos conservadores ya mencionados, de hecho se produce un deterioro de la educación manifestado por la deserción o el fracaso en el aprendizaje de los sectores pobres, que pone en duda el real cumplimiento de aquel precepto. Algunas de las consecuencias de la reforma son:

- Los hijos de los más pobres no tendrán guarderías, jardines maternos ni programas de prevención y deberán arreglarse con los servicios de la vecina de la villa, la parroquia o alguna subsistente sociedad de fomento. En el mejor de los casos irán a una primaria larga y no tendrán oportunidad de concurrir a la media; si fracasan en la escuela no habrá mecanismos institucionales que los contengan y apoyen en su recuperación; si desertan sólo habrá algún programa de menor importancia que se ocupe de ellos; los adultos pobres no tendrán oportunidades educativas; los adolescentes no recibirán educación para el trabajo.
- Los sectores medios que tengan empleo podrán mandar a sus niños a guarderías privadas barriales o a algunas pocas públicas selectas; los chicos cumplirán con la obligatoriedad escolar de 10 años en escuelas públicas o privadas; una parte de ellos llegará al polimodal donde será adaptada al mundo del trabajo; pero pocos ingresarán a la educación superior y muy pocos terminarán la universidad. Los ingresantes a algunas facultades de universidades públicas provienen cada vez más de escuelas secundarias privadas.
- El circuito de la clase media alta es bien conocido: escuelas privadas, universidad privada, postgrado en el país o en el extranjero.

A las anteriores reflexiones, deben agregarse los efectos de la miseria sobre la posibilidad familiar de sostener material, psicológica y emocionalmente la educación de sus hijos. Donde no se arma la mesa familiar y los chicos deben concurrir al comedor escolar, desaparece el lugar en el que se establecían normas de convivencia, se enseñaban rituales, se desarrollaba el proceso de herencia de la tradición, se transmitían los saberes vinculados con el trabajo, la crianza y la administración política de la institución familiar y de sus relaciones con los otros. A la crisis de los vínculos sociales se sumó la pérdida de la brújula del sistema escolar.

El decreto reglamentario de la Ley Federal de Educación establecía que, antes del 2000, las jurisdicciones debían adecuar su estructura educativa al modelo nacional uniforme que se ponía en vigencia<sup>13</sup>. El gobierno de la Alianza derogó ese decreto y otorgó dos años más<sup>14</sup> para aplicar la nueva estructura. El problema que hoy se presenta no se reduce a la necesidad de contar con más tiempo para reformar los antiguos sistemas.

Existen problemas causados por deficiencias del nuevo modelo de estructura, otros que surgen de la diversidad de interpretaciones de las que fue objeto -algunos de los cuales son ya insalvables- y otros que requieren de medidas urgentes para su reparación. No cabe duda que la situación del sistema escolar es, cuando menos, deficiente y que la reforma menemista introdujo desorden en un sistema cuyas bases de sustentación habían caducado. Caben, entonces, cuatro caminos:

- Volver, como hizo España (único país que probó un sistema semejante) a la división entre educación primaria, secundaria y superior;
- Extender a todo el país los tres ciclos y el polimodal;
- Persistir en la anarquía resultante de interpretaciones diversas;
- Establecer un acuerdo en el Consejo Federal de Educación por el cual todas las provincias cumplan con pautas básicas en la organización de sus sistemas conservando un margen de diferencias.

Hasta fines de 1998, la Alianza recibió fuertes demandas de sectores de la comunidad educativa y de la ciudadanía para que votara la derogación de la Ley Federal de Educación. En octubre de ese año, diputados de la coalición presentamos un proyecto que proponía modificar la Ley en lugar de derogarla. Esa opción se fundaba en que no alcanzaban los votos de los legisladores para derogar una Ley que el justicialismo había convertido en bandera y en que la opinión de la comunidad comenzaba a dividirse. Si bien la gran mayoría sentía los efectos negativos de la Ley, ni todos los profesores, ni todos los alumnos, ni todas las familias querían ya otro cambio. La clase media del Gran Buenos Aires, cuando puede, manda a sus hijos a escuelas secundarias de la ciudad de Buenos Aires, donde la reforma aún no se hizo. La gente pobre, sabiendo que no podrá sostener a sus chicos en la secundaria, acepta el 8º y 9º grados porque prefiere que sigan yendo a la misma escuela dos años más, en lugar de estar en la calle y renuncia de ese modo a reclamar que se les facilite la educación media completa. En 1999, durante la campaña presidencial, se avanzó en la perspectiva de modificar la Ley. Sin embargo, el hecho de que la Alianza haya perdido las elecciones para gobernador en la provincia de Buenos Aires, fue decisivo para el futuro de la educación básica y media, al menos durante los próximos años. Esta provincia es sede de la tercera parte del sistema educativo nacional y el gobierno justicialista de Carlos Ruckauf está decidido a llevar adelante la reforma comenzada durante la gestión de Eduardo Duhalde.

Frente a la mayor complejidad de la situación, en junio de 1998 la Alianza presentó un proyecto de ley de formación de una Comisión de Evaluación y Prospectiva, con funciones de ombudsman de la reforma educativa, integrada por diputados, representantes del MCyE y gremiales. Por su parte, los legisladores nacionales y provinciales del Frepaso que trabajan en las comisiones de Educación aprobaron en junio del mismo año cinco puntos de acuerdo respecto a la Ley que deberían tomarse en cuenta:

- Suspender el comienzo de la reforma donde aún no empezó.
- Suspender la extensión de la reforma a nuevos ciclos y niveles donde ya se comenzó
- Declarar zonas experimentales los lugares donde se instaló la nueva estructura
- Formar comisiones en cada provincia y encargarles que, junto con una Comisión Nacional, evalúen los resultados de la reforma.

La Cámara de Diputados bonaerense, donde la Alianza es mayoría, aprobó en septiembre de 1998 un proyecto que, en esencia, incluye los puntos anteriores (proyecto Piamonte). En octubre de ese año fue presentado en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de modificación del Título 3 de la Ley, es decir de la Estructura (proyecto Puiggrós-Delich). Esa propuesta contempla un acuerdo entre las provincias para reestablecer el sistema educativo nacional sobre la base de la articulación de las distintas estructuras que se fueron desarrollando. Se trata, entre otras cuestiones, de respetar las opciones provinciales, pero adecuándolas al sostenimiento de la unidad del nivel medio; reincluir en el tronco central del sistema a la educación inicial, de adultos, artística y especial; sostener todas las modalidades de educación laboral anteriores y sumar un polimodal que garantice una educación para el trabajo de base científica, humanística y tecnológica, entre otros puntos.

La situación actual

Tanto el gobierno como la sociedad enfrentan hoy un dilema. La Ley Federal de Educación produjo más problemas que soluciones, pero continuar implementándola es una decisión de provincias que en su conjunto abarcan la mayor parte del sistema educativo nacional. Ciertamente es que no hay una estructura esencialmente buena o mala, sino diseños más o menos adecuados para utilizar la infraestructura existente, canalizar la experiencia acumulada y modificar las rutinas institucionales. Pero lo más importante de un sistema educativo es su capacidad de integración antes que de rechazo y exclusión; su potencialidad para contener, estimular y promover a los alumnos; su equidad interna y sus posibilidades de contribuir a profundizar la equidad social; su capacidad para combinar extensión de la oferta con sostenimiento de la calidad y para admitir la diferencia sin desintegrarse en su conformación nacional.

En segundo lugar, no se debe ni se puede volver atrás ni desconocer los cambios, positivos o negativos, que la reforma produjo.

En tercer lugar, no se debe seguir avanzando ni empezar a anular todo sin evaluar seriamente la situación de cada provincia y los efectos reales de las modificaciones legales.

En cuarto lugar, no se puede permitir que siga avanzando a ciegas la implantación de la nueva estructura sabiendo que produce resultados negativos.

Para responder a tan contradictorias demandas es necesario dictar una ley modificatoria de la Ley Federal que limite la dispersión mediante criterios que pueda compartir la mayoría de las provincias y de la comunidad educativa y programar una evaluación que garantice la participación de la mayor cantidad de sectores posible, mediante las más diversas formas de representación.

Sin duda lo primero es evaluar la marcha de la reforma y publicar los resultados. Pero debe cuidarse particularmente que la evaluación no quede en manos de un solo organismo público, –nacional o internacional– o privado. Este peligro acecha porque, como dijimos, la tercerización de la evaluación es un negocio importante que interesa a diversos grupos. Por eso, además del papel central que le cabe al Consejo Federal de Educación en la coordinación de la evaluación, es necesario garantizar la participación de los actores, públicos y privados más representativos en la educación nacional. La Comisión de Evaluación y Prospectiva antes mencionada constituye una solución adecuada. Lo cierto es que esa Comisión u otra semejante, debería analizar los resultados de la aplicación de la Ley, su real grado de avance, la dispersión del modelo, la información que proporcione indicadores de calidad como –según nuestra opinión– son las tasas de matriculación, retención, repitencia, deserción, los resultados de las pruebas nacionales de evaluación y de una indispensable evaluación no censal, cualitativa y profunda. Debe investigarse la gestión de cada sistema escolar provincial y el uso de los fondos previstos por los presupuestos provinciales para el rubro; tanto los provenientes de la coparticipación como los originados en otras fuentes, en particular, las externas.

Pero no puede esperarse la finalización de la evaluación para tomar algunas medidas indispensables. Entre ellas, la rearticulación de los niveles y ciclos; la implementación de políticas compensatorias; la capacitación de los docentes y el ordenamiento de la oferta de educación laboral. Entre las urgencias mencionadas, elegimos el tópico de las políticas compensatorias, pues permite finalizar este artículo penetrando aspectos profundos de las políticas en juego.

### Compensando la pobreza

Las desigualdades entre los alumnos de las escuelas y colegios argentinos se han acentuado profundamente. A quienes viven por debajo de la línea de subsistencia, se los ha empujado hacia una situación de subalternidad que amenaza con ser plena, al negarles la posibilidad de acceder a los bienes culturales básicos. Esta situación se propaga; ya hay hijos de analfabetos que durante los años fundamentales para la constitución de la base cultural reciben en sus hogares un aporte empobrecido por el desgaste de la subcultura heredada y por su marginación respecto a la cultura dominante.

Para alcanzar la equidad educacional, es indispensable establecer mecanismos que compensen a los niños de estos sectores por los aprendizajes de los que han sido privados. El sistema educativo no debe propiciar la tendencia a la fragmentación social ni el aislamiento de los grupos. Ello implica diseñar distintos programas de apoyo para determinados alumnos, pero reforzando su reintegración y permanencia en el aula escolar común. Actualmente la matriculación en la escuela primaria argentina es muy alta (más del 90% del

rango etario) y disminuye en los ciclos de enseñanza media como consecuencia de una fuerte deserción. Pero la alta matriculación y la presión oficial sobre los maestros para que los alumnos pasen automáticamente de grado esconden el nuevo fenómeno de la deserción interna; es decir, la de los chicos que van a la escuela porque es el único espacio organizado que tienen a su alrededor, pero no configuran totalmente el rol de los alumnos. En la escuela comen y son contenidos, pero no están en condiciones de seguir el ritmo de enseñanza y aprendizaje. Algunos pocos repiten, pero la mayoría transita el nivel primario sin aprender.

En tanto, las políticas de ajuste presionan para disminuir el personal técnico de apoyo (psicopedagogos, asistentes sociales, etc.). Los cálculos que se hacen sobre la proporción de personal por alumno se ven afectados porque se considera un exceso que parte de ese personal no esté a cargo de grado. El ejemplo extremo, pero muy claro, es el de los discapacitados que recibían educación especial y fueron integrados a la escuela común. El principio de integración es correcto, siempre que no se disminuya el apoyo complementario de especialistas (psicopedagogos, kinesiólogos, fonoatras, etc.) y se cuente con establecimientos destinados a la población especial que no pueda integrarse a la escuela común. Es indispensable reorganizar los servicios de apoyo a la educación especial, al mismo tiempo que integrar a los chicos que están en condiciones de seguir la escuela común y ofrecer instituciones especiales a los más dañados. Integrar sin tomar tales recaudos constituye una carga extra que el docente no puede sostener y un abandono de chicos que podrían avanzar con un apoyo específico.

Los chicos con fracaso escolar, los nómades (o de asistencia irregular), los que están en riesgo de deserción y los desertores en proceso de recuperación, los repetidores, los jóvenes y adultos descalificados laboralmente requieren ser apoyados por programas especiales, al mismo tiempo que concurren a la escuela o al colegio. Para los desertores desinstitucionalizados se necesitan programas que contengan capacitación laboral y en los que se logre una fuerte participación de la comunidad.

El aspecto central de las políticas correctivas auspiciadas por las llamadas reformas de segunda generación, es la ayuda directa a los sectores más pobres, para colocarlos fuera de la zona de alto riesgo delictivo e insurreccional. Analizando este tipo de ofertas, Ana María Ezcurra sostiene que el aggiornamento neoliberal lanzado a principios de los '80 se debe al temor de falta de sustentabilidad política del propio programa neoliberal. Se trataría de un intento de gestión política de los retos que los impactos sociales producidos por los ajustes estructurales acarrearán en el campo de la hegemonía. Explica Ezcurra que la actualización neoliberal introduce heterodoxias consistentes en políticas distributivas y cierta intervención del Estado en la reasignación del ingreso.

Una política educativa que pretenda ser democrática debe tomar decisiones teniendo en cuenta tanto el creciente déficit educacional como las consecuencias negativas de las políticas asistencialistas que tienden a congelar en un nivel cultural mínimo la situación de los pobres. Descontando la perentoriedad de la lucha contra el desempleo y sobre los efectos que este produce en la vida familiar y en la educación, uno de los primeros pasos que debe darse para mejorar la calidad de la enseñanza es fortalecer los programas que atienden la salud, proporcionan apoyo social y promueven la organización comunitaria. Hay que volcar el esfuerzo estatal, de las organizaciones sociales, de estudiantes en funciones de extensión universitaria y apelar a la solidaridad comunitaria —que en los últimos años ha mostrado su fuerza— para construir un soporte de la problemática social que rodea la escuela y que permita que los docentes se concentren en la enseñanza y los alumnos en el aprendizaje. Pero adviértase que cada chico atendido en su salud física y psicológica, retenido por la escuela y sostenido en situación de aprendizaje, debe recibir una educación completa, como niño, como humano, como ciudadano y como trabajador. Por eso, es necesario que se le enseñe muy bien la filosofía, la ciencia y la tecnología; que adquiera la perspectiva histórica hacia el pasado y hacia el futuro; que aprenda a contemplar, amar y crear el mundo.

Las políticas compensatorias deben disponer de todo el instrumental tecnológico para llegar a los lugares donde están los niños, los jóvenes y los adultos analfabetos o analfabetos tecnológicos; disponer de la radio y la televisión para atraer nuevamente a los chicos a las aulas y apoyar los programas de capacitación de los desempleados y subempleados. Deben llevarse la alfabetización y la enseñanza científica tecnológica hasta donde se juntan los chicos en la calle. La deuda social no se reduce a comida y un poco de atención sanitaria. Abarca la distancia cultural que separa cada vez más la educación básica de unos y la educación media y superior de otros sectores sociales.

Pero las políticas compensatorias sólo se integran a una programa democrático si amplían la inversión educativa, no si se realizan a costa del retiro de fondos de los niveles superiores del sistema. Además, no

puede restringirse a los sectores más dañados. Para que el sistema educativo sea equitativo, es necesario disolver todos los dispositivos de discriminación que se encuentran distribuidos a través de ciclos, modalidades y niveles. En ese sentido, la evaluación no debe utilizarse para discriminar, sino por el contrario para dar fluidez y confiabilidad al sistema de enseñanza. Es decir para garantizar a todos los habitantes del país su derecho a tener igualdad de oportunidades y posibilidades educativas.

1 Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec); Anuario Estadístico de la República Argentina 1999, Vol. 15. Población de 10 años y más por condición de alfabetismo y sexo. Año 1991. Pág. 97-99.

2 Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec); Sinopsis Estadística 1998. Máximo nivel alcanzado por la población de 15 años y más que ya no asiste a establecimientos educativos. Año 1991. Pág. 23.

3 Senet, Rodolfo, Apuntes de pedagogía. Adaptados al programa de 1er año normal. Cabaut y Cia. Ed. Bs.As. 1914, p.171.

4 Salessi, Jorge, Médicos, maleantes y maricas, Beatriz Viterbo, Ed., Bs.As.,1995.

5 Ver Spiegel, Alejandro. La Escuela y la Computadora, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 2000; o Bajaría, A., Spiegel, A., Docentes usando Internet, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 1997.

6 Horowitz, I.(compil.) Power, politics, and people: the collected essays of C. Wright Mills, Oxford Univ. Press, N.Y., 1963; ver también Giroux, H. La escuela y la lucha por la ciudadanía, Siglo XXI, Bs.As. 1993

7 Friedman, M. Friedman, R. Liberdade de escolher, Río de Janeiro, Record, 1980, p.157

8 Carnoy, Martin, National vouchers Plans in Chile and Sweden: Did privatization Reforms make for Better Education in Comparative Education Review, Nro. 42, Chicago University Press, 1998.

9 Marshall, T. H. Citizenship and Social Class, N.Y., 1965; Castels, M. La era de la información. Economía, sociedad y cultura, Alianza Ed., Madrid, 1977, Vol 3: Fin del Milenio.

10 Cicioni, Antonio, El movimiento de las charter schools. Una amenaza y una oportunidad para la Educación Pública Argentina, versión preliminar, preparada para el Dpto. de Humanidades de la Universidad de San Andrés, Bs. As., 1997

11 The Economist, La educación como negocio, publicado por diario La Nación, Bs.As., 2 de febrero de 1999, p. 13

12 Walsh, M., Report Card on For-Profit Industry Still Incomplete, Education Week, 15 de diciembre de 1999

13 La diputada Irma Parentella ha presentado un proyecto de ley destinado a impedir estas medidas, modificando la reglamentación.

14 El 4 de enero de 2000, mediante el decreto presidencial 3/00 (que fue publicado en el Boletín Oficial del 7 de enero) se modificó el decreto Nro. 1276/96, "a fin de prorrogar los plazos establecidos para que las jurisdicciones culminen con los procesos de adaptación a la normativa vigente y garantizar a los alumnos la validez nacional de sus estudios. De esta forma se extiende hasta el 1 de enero de 2003 como fecha para la aplicación de la nueva estructura.

(\*) Diputada Nacional (Alianza-Frepaso). Dra. en Pedagogía