

Educación
FLACSO ARGENTINA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
propuesta@flacso.org.ar
ISSN 1995- 7785
ARGENTINA

Propuesta
Educativa
50

2018
Dossier

30 años de Educación en democracia, por Guillermina Tiramonti.
Propuesta Educativa Número 50 – Año 27 – Nov. 2018 – Vol.2 – Págs. 9 a 23

30 años de educación en democracia

GUILLERMINA TIRAMONTI*

Desde el inicio de la apertura democrática el sistema educativo argentino se ha ido reconfigurando como consecuencia de la confluencia de los diferentes propósitos políticos, las formas en que se han procesado las demandas de la sociedad, las estrategias de poder de los distintos actores involucrados, las dinámicas que movilizan las diversas esferas de la sociedad, las modificaciones nacionales e internacionales de los paradigmas pedagógicos y, por supuesto, las restricciones y bonanzas presupuestarias. Nuestro propósito en este texto es identificar y analizar algunas de las tendencias que están hoy presentes en el sistema y se han ido conformando en este periodo. Creemos que este abordaje nos permitirá construir un texto que revea lo hecho, a la vez que caracterice el estado actual del sistema.

La dinámica más sobresaliente es el permanente crecimiento de todos los niveles del sistema

En 2016, el 98,7% de los niños de entre 6 y 11 años asistían a la escuela, el 95,6% al nivel primario, y el 97,4% de los adolescentes de entre 15 y 16 años accedieron al nivel. El 99,3% de los que acceden al nivel primario logran terminarlo y la brecha entre estratos sociales en el acceso y graduación de la primaria es menor a 4 puntos porcentuales¹.

En cambio, la escuela secundaria se sigue mostrando como la que tiene mayores dificultades para titular a sus alumnos. Menos de la mitad de quienes ingresan a estas instituciones finalizan sus estudios en el tiempo y edad correspondientes. Según los datos de la EPH, el 63% de la población menor de 21 años ha completado este nivel educativo. Abordaremos más adelante específicamente la problemáticas de la educación media.

En cuanto al nivel terciario, tanto universitario como no universitario, también alcanzó tasas de crecimiento importantes en el periodo. En el año 2016, la tasa bruta de educación superior era del 57,8% de la cual el 38,6% era universitaria y el 19,23% restante terciario (Estadísticas Universitarias 2016-2017, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio Nacional de Educación).



Especialista en Políticas Educativas. Investigadora del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad de FLACSO Argentina. E-mail: tiramonti@flacso.org.ar

Las diferentes interpelaciones de la política educativa

A lo largo de estos años, cada uno de los elencos políticos que ocupó el poder construyó su propuesta educativa a partir de una idea fuerza destinada a generar unidad y sentido al conjunto de las iniciativas y programas. Como veremos, no existe una correlación lineal entre estos propósitos, las políticas delineadas y los resultados obtenidos. Sin embargo, las interpelaciones connotan las propuestas y generan un específico sentido para las políticas que se implementan en cada periodo. Veamos las diferentes interpelaciones y las políticas desarrolladas a partir de ellas.

En el primer periodo democrático, en el que fue presidente el Dr. Alfonsín, la idea fuerza fue la de democratizar la educación a partir de una apertura del acceso a los diferentes niveles (abolición de los exámenes de ingreso a la universidad y al nivel medio) y la modificación de las relaciones intersubjetivas al interior de las instituciones para instalar subjetividades democráticas. También, se ensayaron cambios en el nivel secundario: se creó un ciclo básico común para todos los bachilleratos, se realizó una experiencia de modernización del nivel (CBG) que introdujo los talleres como modalidad de trabajo tanto para los alumnos como para los docentes. Hubo cambios en algunas disciplinas curriculares y en la formación docente.

La consigna que construyó el sentido de las políticas de la época fue la democratización del sistema, pensado en clave de ampliación de la formación ciudadana. La tasa de escolarización de nivel primario, según el Censo Nacional de Población, pasó del 90,5% en 1980, al 95,7 en 1991 y la de la escuela media, del 63,5% al 71,9%, siendo el crecimiento en este último caso del 8,4%.

El gobierno de la Alianza fue tan fugaz que no es posible identificar un núcleo que dé sentido a su administración, más allá de una búsqueda de nuevos entendimientos con el movimiento sindical.

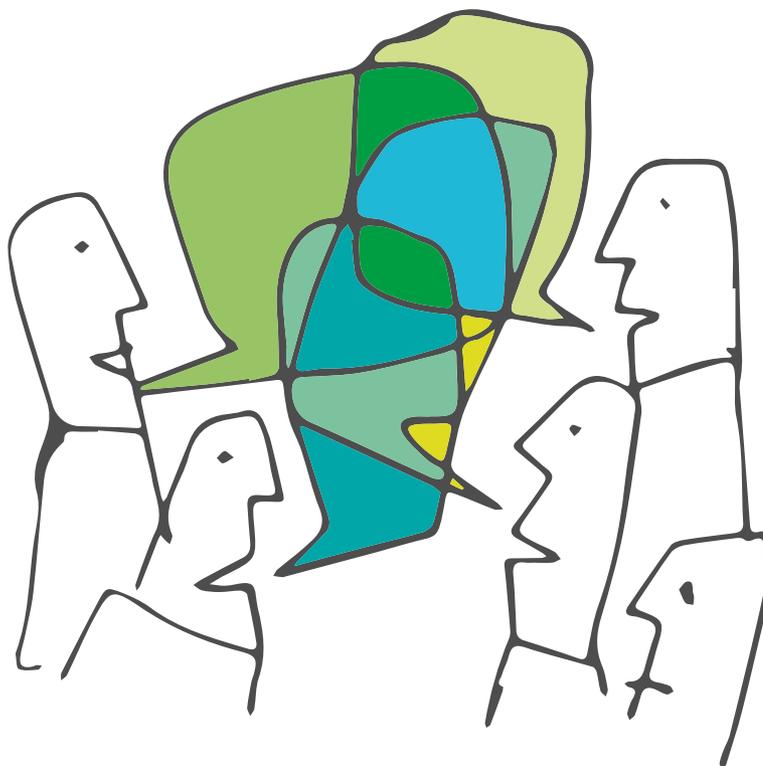
En el segundo momento, que abarca el primer gobierno peronista administrado por Menem, se implementó una reforma estructural del sistema educativo que introdujo importantes transformaciones, alguna de las cuales se mantienen hasta la actualidad. La reforma hizo una interpelación modernizante al sistema, que proponía una articulación funcional entre la educación y las exigencias del mercado globalizado. Se trató de una lectura economicista de la reconfiguración del orden mundial que resultaba de los cambios tecnológicos. La idea fuerza de las reformas de la década de 1990, que se implementaron en casi todos los países de la región, fue cambiar para poder competir en el mundo globalizado.

El documento *Educación y Conocimiento: Eje de la educación productiva con equidad*, difundido en la región al inicio de los años 90, contenía la propuesta de CEPAL para el cambio educativo que se constituyó en el faro orientador de las políticas del periodo. En él se planteaba la necesidad de transformar el sistema educacional tradicional a la luz de los requerimientos de la sociedad que se perfilaba para el siglo XXI con un paradigma productivo basado en el desarrollo del conocimiento, el progreso técnico, la innovación y la creatividad. El texto agrega:

“En la medida que nuevas tecnologías y procesos de producción transforman la economía internacional, el futuro del desarrollo del mundo y el lugar que cada nación ocupe en él dependen ahora, mucho más que hace una generación, de la capacidad de adquirir, transmitir y aplicar el conocimiento al trabajo y a la vida cotidiana” (CEPAL, 1992: 119- 120).

Esta nueva “modernidad” debía transformar fundamentalmente la gestión del sistema educativo y de sus instituciones, flexibilizándolos y reemplazando la antigua administración burocrática por mecanismos de incentivos y de evaluación de resultados, en general, adoptando criterios de gestión ya probados en el campo empresario.

En la dimensión estrictamente pedagógica, se planteaba la necesidad de formar sujetos competentes capaces de resolver los problemas que enfrentan individualmente y como miembros de la sociedad. Paradójicamente, la acción principal en materia pedagógica estuvo centrada en el *currículum* y consistió en la definición de los Contenidos Básicos Comunes para todos los niveles. En el caso de la escuela media, se trató de una redefinición de los contenidos de las diferentes disciplinas enmarcadas en el tradicional *currículum* enciclopedista. La “nueva modernidad” dejaba incólume el modelo curricular de la primera modernidad.



En esta administración se inician políticas destinadas específicamente a atender a los sectores más vulnerables. Se trató de programas focalizados destinados a compensar los déficits de este sector social. En este caso, la atención a la pobreza se basó en el principio de dar más a los que menos tienen: más libros, más materiales, más capacitación a los docentes. Las políticas se basaron en un principio de justicia como distribución de bienes y servicios.

Los programas de compensación inauguraron un modo de intervención del Estado nacional en el territorio provincial, generando un puente entre la administración central y las instituciones educativas provinciales, mediante el cual la nación orientaba las políticas y transfería recursos económicos, pero también asesoramiento y *expertise* al ámbito jurisdiccional. Este mismo formato se utilizó para impulsar la reforma del sistema educativo y para una serie de proyectos nacionales. Entre 1994 y 2009 se plasmaron una serie de acuerdos en el seno del Consejo Federal de Educación. Cada uno de estos acuerdos estuvo acompañado de transferencia de recursos de la nación a las jurisdicciones que debían ser destinados a financiar los cambios (Tiramonti, 2010).

En este periodo se modifica la estructura académica del sistema. Se crea una Educación

General Básica de tres Niveles, de 3 años cada uno, y un ciclo de educación secundaria superior -denominado polimodal- con 5 orientaciones diferentes. La implementación del tercer ciclo de educación básica generó una serie de problemas porque abarcaba el último año de la primaria y los dos primeros de la secundaria: fue difícil, y en algunos casos imposible, la convivencia entre maestros y profesores; también fue incompleta la reorganización edilicia que estas modificaciones exigían. Sin embargo, el impacto sobre la matriculación secundaria fue muy fuerte: la cobertura del nivel pasó del 71,9% en 1991 al 85,3% en 2001. 13,4% de diferencia.

El tercer momento que se inicia luego de la crisis del 2001, con la administración Kirchner, se caracteriza por una impugnación muy fuerte de la reforma “neoliberal” llevada adelante por la anterior administración y por una propuesta que puso el acento en la “inclusión” en el nivel secundario y superior. Las políticas que se desarrollaron con este fin son variadas.

En el 2006 se dicta una nueva Ley de Educación Nacional que reemplaza la Ley Federal dictada en 1993 y se establece la obligatoriedad de la educación secundaria. Se inicia una interesante “cuestión” alrededor de la escuela media y sus limitaciones para cumplir con la exigencia de incluir a todos. Varios autores marcan estas limitaciones (Terigi, 2011; Tenti Fanfani, 2003; Tiramonti, 2010) y el carácter elitista de la educación secundaria tradicional.

Se generan una serie de propuestas alternativas con el propósito de reincorporar a los chicos que eran expulsados de este nivel educativo y que pertenecían a los sectores más vulnerables. En algunos casos se disminuye el tiempo de escolarización, el número de disciplinas que deben ser cursadas, se cambian los regímenes académicos escolares, se desagregan las evaluaciones modificando su peso para definir las promociones y, por sobre todo, se generan dispositivos de seguimiento y tutelaje de las trayectorias de los estudiantes.

Los cambios en la institucionalidad que se proponen no están centrados en un diseño pedagógico alternativo, sino que se trata de tutelar y amoldar la propuesta tradicional a las características socioculturales de los alumnos a los que se está incluyendo. Desde esta perspectiva, se trata de alumnos que no alcanzan por sí mismos, que no pueden solos, que no tienen los mismos recursos simbólicos y que, por lo tanto, requieren más acompañamiento, más clases y adaptación de las evaluaciones a sus posibilidades.

Es importante este elemento porque introduce un discurso compasional (Revault D'allonnes, 2009) respecto de los pobres que orienta la práctica de los docentes a la comprensión de las condiciones sociales de existencia de los alumnos, sin brindar ninguna herramienta pedagógica específica para enfrentar estas diferencias. Esto reforzó un corrimiento de la función escolar desde la atención pedagógica a la social (Giovine y Martignolli, 2013). Lo importante pasó a ser comprender, dimensionar las condiciones de origen y adaptar las exigencias a estas condiciones que limitaban las posibilidades de logro. Las propuestas destinadas a mejorar los rendimientos escolares de los sectores vulnerados consistieron y consisten, en clases de apoyo que replican las clases regulares. Las “propuestas para pobres” se limitaron a dar más de lo mismo sin modificar el principio pedagógico de la escuela tradicional.

Durante el periodo se inicia una política destinada a introducir las nuevas tecnologías en el aula y hacer espacio en el ámbito escolar a las transformaciones culturales de la época. El cambio cultural se piensa como mutaciones en las tecnologías y, fundamentalmente, como resultante de la aparición de la computadora y de la conexión a internet. La política en esta dimensión está centrada en la distribución de computadoras, en el achicamiento de la brecha digital y en la capacitación en el aprendizaje técnico, por parte de docentes y alumnos, para el uso de las TIC.

El último periodo por consignar es el que se inicia a partir del 2016 con la llegada al poder de Mauricio Macri. Si bien solo han pasado 3 años de esta gestión-que contrastan con los diez años de la administración menemista y los doce del kirchnerismo (en total 22 años de peronismo en versiones diferenciadas)-, hay algunas características de las políticas y el discurso que connotan el gobierno de Cambiemos. Es posible señalar dos rasgos fundamentales. Por una parte, la valoración de la innovación básicamente en el nivel medio. La propuesta de la escuela 2030 impulsa un cambio orientado fundamentalmente a modificar la propuesta pedagógica de la escuela. La segunda línea política que caracteriza el periodo es el de la instalación de la evaluación como fundamento del cambio y la racionalización del sistema. Las pruebas aprender que se realizaron en el 2016 dan continuidad a las pruebas nacionales (ONE) realizadas por la administración anterior. Estas pruebas mostraron el bajo rendimiento de los alumnos tanto primarios como secundarios. La matemática resultó ser la disciplina con peores resultados. Las pruebas Enseñar-realizadas en el 2017 a los estudiantes de los Institutos de Formación Docente- muestra esta preocupación de la administración Macri por la evaluación.

Hay además una línea de racionalización del sistema que intenta reorganizar la prestación del servicio educativo de acuerdo con un principio de racionalidad económica que permanentemente choca con los intereses de los gremios y una cultura instalada en el sistema que se asienta en la preservación de lo ya establecido.

La permanencia de la desigualdad

Como señalamos anteriormente, desde el inicio del periodo democrático en 1983 el país avanzó en la inclusión de nuevos sectores a la educación. Logró la universalización del nivel primario, desde hace años se esfuerza por hacer lo propio con el nivel secundario y también se registran mejoras en el acceso de más población en el nivel terciario y universitario.

Esta dinámica de incorporación se combina con las tendencias a la diferenciación y selección que imperan en la sociedad y comprometen al sistema educativo. Ya sea a través de las estrategias de los sectores sociales que pujan por obtener una educación competitiva para sus hijos; o por los diferentes capitales sociales, culturales y materiales que aportan los alumnos; o por las prácticas institucionales y pedagógicas que tienden a la reproducción de las desigualdades; el hecho es que la escuela termina reproduciendo las desigualdades sociales

El sistema educativo incorpora conservando las distancias relativas de los sectores socia-

les. De modo que todos acceden, pero a diferentes tipos de escuelas. A comienzos de los años 80 Braslavsky (1985) caracterizó como segmentación al fenómeno mediante el cual todos los chicos van a una escuela que formalmente es igual a las otras pero que, sin embargo, son diferentes en calidad y prestigio social. Las diferencias, según la autora, están directamente correlacionadas con el origen socioeconómico de los alumnos. Mejores escuelas para los sectores más altos y peores para los más bajos.

Más tarde se reelaboró este concepto de segmentación a favor del de fragmentación (Tiramonti, 2004) que incluye la variable cultural como factor de diferenciación de modo que no todos los pertenecientes a un mismo estrato socio-económico pueden ser incluidos en el mismo grupo, ya que las distancias no se construyen en términos de mayor o menor prestigio o calidad de los aprendizajes, sino en razón de patrones de socialización que importan concepciones del mundo, valores, consumos culturales, aspiraciones y expectativas acordes a las características socio-culturales del grupo de pertenencia. De modo que un mismo estrato socioeconómico contiene grupos culturalmente diferentes que escolarizan a sus hijos en escuelas que se les asemejan.

Existen además renovadas estrategias del sistema que contrarrestan el efecto igualador del proceso de inclusión educativa.

Carnoy (1994) denominó "efecto fila" al proceso mediante el cual el mercado utiliza las titulaciones para seleccionar a quienes incorpora al trabajo. Cuando las oportunidades de mercado son insuficientes, los que tienen más altas titulaciones desplazan a los que están por debajo, con independencia de los saberes que se requieran para el desempeño laboral. Filmus (1996) ha planteado que la escasez de trabajo ha transformado el efecto trampolín de las titulaciones en un efecto paracaídas. Con esto quiere dar cuenta que las titulaciones han pasado de promover el ascenso de los individuos a amortizar su caída. Todas estas conceptualizaciones pueden sostenerse si se leen los datos agregados que articulan titulación con tasas de desempleo. Cuando los datos se desagregan por origen social, nos encontramos que es el quintil de ingreso al que se pertenece el que mejor predice la suerte de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Cuadro 1. Tasas de desocupación por nivel educativo alcanzado y tercil de ingreso. 2017²

Tercil	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Universidad incompleta	Universidad Completa
Total	12,5	8,6	10,2	3,1
1	20,1	17,1	23,9	20,5
2	9,4	8,1	12,1	3,6
3	5,0	3,4	5,6	1,5

Fuente: INDEC EPH.

Vale preguntarse qué nos muestra el cuadro en relación con los jóvenes mejor acomodados en la escala socioeconómica. Es casi lo mismo que para los chicos pobres, de modo que tenemos que concluir que el nivel educativo tiene un impacto marginal en la posibilidad de obtener empleo; que lo que más define la posibilidad de estar empleado o no es el lugar de origen de las personas. Eso quiere decir que la cartera social, los contac-

tos, proporcionan una ventaja mayor a la hora de conseguir empleo que el título que se tenga. Queda, por supuesto, por discutir, y no es este el lugar para hacerlo, qué tipo de empleo se consigue en la combinación de titulación y origen socioeconómico.

Los intentos de cambio

Hace ya muchos años, en un texto en coautoría con Cecilia Braslavsky (1990), definimos la crisis del nivel medio como aquella situación en la que todos los actores están insatisfechos. No necesitamos presentar muchas pruebas: las altas tasas de ausentismo, tanto de alumnos como de docentes, son la evidencia del descontento y las tasas de pase de la escuela pública a la privada hablan a las claras de la opinión de los padres respecto de la escuela pública.

A lo largo del periodo que estamos analizando hubo numerosos intentos de cambio del sistema. Todos ellos intentaron procesar la tensión existente entre modernizar y actualizar el sistema y responder a la exigencia de incluir a todos; fundamentalmente ampliar la participación de los diferentes sectores sociales en el nivel medio de educación. Ya hemos dado cuenta de los intentos de cambio producidos inmediatamente después del inicio de la democracia, en el año '83, que se pueden resumir en tres líneas: apertura del acceso a los niveles medios y universitario; democratización de las relaciones intersubjetivas, y modernización de la escuela media a través de la realización de la experiencia del CBU.

Los años 90 se caracterizan por una reforma económica de carácter privatista. En el campo de la educación, casi todos los países de la región iniciaron un proceso de cambio que en términos generales se proponía adecuar los sistemas educativos a la condición globalizada de los mercados y lograr una formación que mejorara las posibilidades de los mercados nacionales en la competencia internacional.

En términos generales, se trató de una reforma que estuvo centrada en la modificación de la organización y del gobierno del sistema educativo, basada en la descentralización de la administración y la gestión, en la adopción de la evaluación como mecanismo de regulación y en la valoración de criterios y principios de mercado para la organización tanto de las instituciones como del sistema educativo en general. Si se mira hoy con cierta perspectiva este proceso de reforma, se podría decir que fue un intento de reafirmar el proyecto moderno de educación, introduciendo elementos que legitiman una organización acorde con la condición globalizada del capitalismo, pero manteniendo intacto su formato original y sus referencias culturales. Por esa razón, a aquella reorganización del sistema forjada a la luz de los criterios del mercado, se le agregó una renovación curricular que continuó siendo pensada como un mosaico de disciplinas (a excepción de lo prescripto para el tercer ciclo de Educación General Básica, para el que se diseñó una organización por área de conocimiento).

En el campo de lo estrictamente institucional, la reforma se propuso incorporar el valor de la eficiencia en el funcionamiento de las escuelas, reposicionando el currículum como el centro del trabajo escolar: las evaluaciones, que pasaron a ser el instrumento central

para la regulación del sistema en el marco de la descentralización, y los criterios organizativos del mercado se posicionaron como los más adecuados para regular el campo escolar. En su fundamentación, los Contenidos Básicos Comunes que se definieron para los diferentes niveles educativos se referenciaban en una propuesta de formación en competencias. Se ponía énfasis en la formación de la capacidad de conceptualización, más que en la apropiación de contenidos fácticos. Entre las competencias mencionadas se pueden destacar: procedimientos para la comprensión y producción de discurso, para la resolución de problemas, para el análisis matemático, para la recolección, organización, análisis y comunicación de información, para pensar reflexiva, analítica y críticamente

-de modo analógico, deductivo e inductivo-, para el análisis de productos y el diseño de proyectos, para la creatividad y para el discernimiento de la dimensión moral de las acciones humanas (Braslavsky, 1993). Estos propósitos, que constituían en sí mismos un cambio de paradigma en la educación, no fueron acompañados de modificaciones en la organización institucional -ni en la formación de los docentes, ni en los modos de evaluar-, de modo que se constituyó en un relato sobre el valor de las competencias con escasa o nula capacidad de penetrar en el aula. A pesar de ello, el concepto de competencias suscitó una fuerte discusión, porque fue asociado al propósito de someter los aprendizajes escolares a las exigencias del mercado de empleo.

La dificultad para penetrar la práctica escolar nos proporciona

otro elemento sobre el cual reflexionar: la pregunta sobre los modos de generar el cambio. En el caso de los años 90, se hicieron múltiples seminarios sobre la temática desde el Área de Currículo del Ministerio de Educación de la Nación, que convocó a expertos nacionales y jurisdiccionales, a supervisores y a directivos para difundir e introducir cambios en las prácticas escolares. Sin embargo, este último propósito no pudo concretarse y la escuela mantuvo, sin mayores modificaciones, las prácticas anteriores.

A partir de la crisis del 2001 y del cambio de gobierno, y pese a que la administración del Estado siguió estando en manos del peronismo, las políticas del menemismo fueron duramente criticadas por el nuevo gobierno y se generó un nuevo discurso al que ya hemos hecho referencia. Comenzó un periodo de innovaciones en el nivel medio que tiene continuidad hasta hoy.



El primer grupo de innovaciones estuvo inspirado en el imperativo de la inclusión. La preocupación central fue neutralizar la tendencia selectiva de la escuela media. Para ello se han introducido cambios en el régimen académico, diseñado trayectorias personalizadas, incluido las tutorías y flexibilizado los sistemas de evaluación. En general, se hace una apelación fuerte a la voluntad de los docentes para evitar conductas expulsoras. Estas experiencias no intervienen en los procesos de enseñanza/ aprendizaje, sino que mantienen la organización curricular tradicional, sostienen los históricos roles de docentes y alumnos y focalizan su esfuerzo en modificar la organización institucional para acercarla a las posibilidades de los alumnos que provienen de los sectores populares. A nuestro criterio, su mayor aporte es el haber señalado la asociación entre el régimen académico y las trayectorias escolares inconclusas de los alumnos de sectores populares: llamar la atención sobre la necesidad de flexibilizar un régimen académico que exige a los alumnos cursar en simultáneo doce o trece materias que deben aprobar en un 80% para poder promover y pasar al año siguiente.

El segundo grupo de implementaciones innovadoras parte del reconocimiento de la distancia existente entre las referencias culturales de la escuela y el medio cultural en el que se desenvuelven los alumnos, de modo que se proponen generar un vínculo entre escuela y cultura juvenil. Los cambios consisten en generar una serie de talleres que se desarrollan a contra turno: las escuelas mantienen el dictado del currículum oficial y ofrecen una serie de talleres extraescolares, dedicados en su gran mayoría a actividades relacionadas con diferentes vertientes del arte, de las comunicaciones, del deporte, de las ciencias, etc. Se trata de espacios que rompen con la organización tradicional, donde se trabaja a partir de la horizontalidad, se nuclean alumnos de diferentes edades y, por sobre todo, organizan la tarea en base al deseo y la gratificación de aquellos que participan, sean alumnos o docentes, asociando el placer con el aprendizaje, desplazando así la histórica dupla de aprender con sacrificio. Los talleres están presentes hoy en numerosas escuelas, tanto privadas como públicas, y según resulta de las entrevistas realizadas a docentes y directivos, se ofrecen con el propósito de “enganchar” a los chicos y afianzar su sentido de pertenencia a la institución.

Hay un tercer tipo de innovaciones que focaliza su acción en el proceso de enseñanza/ aprendizaje y construye una nueva matriz de aprendizaje basada en el conocimiento tecnológico. Estamos hablando de un cambio epistemológico para la escuela que modifique sus referencias ancladas en el positivismo y la ilustración enciclopedista. La modernidad definió como legítimo el saber científico que puede ser abordado a partir de la diferenciación de sus objetos de estudio que son el fundamento de las divisiones disciplinares. Es decir, la ciencia basada en su parcelación sobre la base de la diferenciación de sus objetos de conocimiento. Mediante una operación que los pedagogos llaman de “transposición didáctica” se transformó el saber disciplinar en contenidos escolares. Esta transposición se realizó a partir de una matriz humanista ilustrada que separó el proceso de producción de conocimiento de sus resultados, configurando de esta manera un saber escolar abstracto que debía ser incorporado por el alumno a través de la escucha a sus docentes y de la lectura y del estudio del libro convertido en la tecnología mediadora del saber. Así, el docente se define como un reproductor de un conocimiento que no produce y el alumno como su pasivo receptor.

Entonces, una redefinición del saber escolar a partir de una matriz tecnológica exige un

cambio epistemológico y una nueva transposición didáctica que incluya como parte de la enseñanza el proceso de producción del conocimiento en el que el alumno debe ser protagonista y el docente su guía y orientador e Internet y la tecnología deben funcionar como mediación entre ambos. Se trata de un cambio en favor de una referencia cultural acorde con las subjetividades juveniles moldeadas a partir de su interacción con las nuevas tecnologías, que sea capaz de generar un alumno con autonomía para incorporar información y producir conocimiento.

La instancia de la clase se transforma en un espacio donde se “aprende a aprender” mediante la identificación de la información válida, los modos de articulación y sistematización de esa información y la elaboración de los conceptos y los contextos que permitan darle sentido. Se trata de alumnos que investigan y docentes que guían, que hacen presente los conceptos faltantes, que posibilitan la confrontación de diferentes perspectivas y conducen la curiosidad de los alumnos, para que descubran y transiten el camino de producción del conocimiento. El trabajo por proyectos constituye la metodología más frecuente en la aplicación de estas propuestas. Es una metodología en la que el alumno “aprende haciendo” y hace colaborando con sus pares.

En la actualidad hay una serie de experiencias de este último tipo que están llevando adelante muchas de las jurisdicciones. Las propuestas son muy heterogéneas, pero en términos generales todas ellas están orientadas por este nuevo paradigma. Entre ellas podemos nombrar el Programa Avanzado de Educación Secundaria (Proa) de la provincia de Córdoba iniciado en el 2014, la experiencia de Vuelvo a Estudiar de Santa Fe (2013), las Escuelas de Nuevo Formato de Tucumán del 2010 -hoy reformuladas como escuelas Planea-, la reforma de la provincia de Río Negro que incluye a todo el subsistema provincial de educación secundaria. En la Ciudad de Buenos Aires podemos nombrar las Escuelas del Futuro que se iniciaron en el 2017 y en la provincia, la red de Escuelas y Escuelas Promotoras, ambas desde el 2017.

Al mismo tiempo, se mantienen en funcionamiento las innovaciones del primer tipo, orientadas por el propósito de mantener los trayectorias de los alumnos, sin modificar significativamente la propuesta pedagógica. Por ejemplo, las Escuelas de Reingreso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creadas en el 2004, los Centros de Escolarización Secundaria para Jóvenes y Adolescentes (CESAJ) en la provincia de Buenos Aires y el Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral para jóvenes de 14 a 17 años (PIT 14-17) de la provincia de Córdoba o el Plan de Finalización de Estudios secundarios (plan FinEs).

Las cuestiones para considerar y repensar

Hay tres cuestiones que a nuestro entender deben ser consideradas en cualquier proyecto futuro de educación. Las esbozamos para un desarrollo futuro sin ningún orden de prioridad porque creemos que todas tienen el mismo nivel de importancia y el tratamiento de éstas presentan claras relaciones entre sí. Se trata de la cuestión de la gobernabilidad del sistema, el tema de la docencia y la redefinición del papel del Estado

1. La cuestión de la gobernabilidad

La primera cuestión es la más presente en la esfera pública, aunque no se la titule de este modo. Consideramos que existe un problema de gobernabilidad porque los actores del sistema no responden a los requerimientos de la autoridad constituida, o porque la incidencia de la autoridad es marginal en relación con los temas centrales que importan a la orientación del sistema educativo o porque los intereses de los diferentes actores no pueden ser procesados de acuerdo con la norma y los desacuerdos generan un alto nivel de conflictividad.

Hay ejemplos para cada una de estas variantes que nos permiten aseverar que el gobierno del sistema presenta muchas dificultades, al punto que en ocasiones se presenta como ingobernable.

El primer indicador de esta situación son las dificultades para que los actores acepten las disposiciones gubernamentales. Daremos algunos ejemplos. Cuando en la década del 90 se cambió la estructura académica del sistema educativo y se pasó de una primaria de 6 años y secundaria de 5 a un ciclo de Educación General Básica de 9 años y un Polimodal de tres años, hubo algunos distritos que mantuvieron la estructura anterior a la prescripta en la Ley Federal de Educación: la Ciudad de Buenos Aires, las provincias de Córdoba y de Neuquén no aceptaron la ley de carácter nacional.

Otro ejemplo interesante es que las pruebas Aprender no fueron realizadas en algunos distritos, e incluso instituciones, porque las autoridades del distrito o de las instituciones así lo decidieron. Cuando en el 2017 las autoridades lanzaron las pruebas Enseñar para todos los institutos de formación docente, los de la ciudad de Buenos Aires se negaron a realizar la prueba.

En cuanto a las dificultades para intervenir para modificar dimensiones centrales del sistema, podemos señalar que todo lo que está relacionado con la estructura jerárquica del sistema -los nombramientos docentes, sus trayectorias laborales y sus modos de inserción en el espacio escolar- está previamente regulado por el Estatuto Docente. Esto redundante en que son los gremios los que terminan controlando todos estos aspectos del sistema. El estatuto rige desde 1958 sin que haya sido modificado.

En cuanto a la conflictividad con que se procesan las relaciones dentro del sistema, cabe señalar que la mayor cantidad de huelgas se da el sector educativo; que el anuncio de la reforma educativa para el nivel medio de la Ciudad de Buenos Aires dio origen a una serie de tomas de colegios; y que lo mismo sigue sucediendo ante la presentación de un proyecto de creación de una universidad en esa misma ciudad. Tomamos ejemplos muy recientes, pero se podrían nombrar otros desarrollados previamente.

Narodowski, Moschetti y Alegre (2013), en base a los datos de conflictividad laboral que elabora el (ex) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, señalan que para el periodo 2006-2011, el 51,2 % de las jornadas laborales perdidas por huelga en la Argentina se corresponden al sector de la enseñanza, siendo el 34,2 % de dichas jornadas correspondientes a docentes estatales y apenas el 3,4% a docentes privados (Narodowski *et al*, 2013).

2. La cuestión docente

No es necesario argumentar para convencer al lector que los docentes son una pieza clave en la construcción de mejoras para el sistema educativo. Por supuesto, no es el único actor relevante. La investigación muestra la importancia de un buen director en la construcción de equipos y el desarrollo de estrategias de mejoramiento. También sabemos que las condiciones edilicias y los materiales de apoyo aportan al mejoramiento de la educación. Sin embargo, el docente es el actor central en la construcción de una escena áulica y en el desarrollo de una práctica que permita el aprendizaje de los niños y jóvenes.

La cuestión docente presenta numerosas aristas. La más conocida, ya que alrededor de ella se gesta un continuo conflicto, es la de los salarios docentes que no están a la altura de la centralidad de la tarea que desarrollan. Si bien ha habido un crecimiento en los últimos años este no ha tenido la significación deseada. Paradójicamente, tenemos bajos sueldos a la vez el número de alumnos por docentes es uno de los más bajos de América Latina y el 90% de los presupuestos educativos de las jurisdicciones se gasta en salarios. Se podría decir que hay sin duda una distribución irracional del gasto: muchos docentes, muy mal pagos y, por tanto, descontentos.

Otra de las cuestiones es la formación de los docentes que en la Argentina se realiza en alrededor de 1500 Institutos de Formación Docente cuya propuesta organizacional sufrió pocas modificaciones (principalmente cambios curriculares o de duración de los planes de estudio) a pesar de las transformaciones que se le reclaman al sistema educativo. Por otra parte, desde el inicio de la democracia se han buscado alternativas para su regulación, pero ha sido muy difícil lograrlo. Tenemos actualmente un organismo para la acreditación y evaluación de carreras y posgrados universitarios, pero no hemos podido avanzar en la regulación de los institutos que forman los docentes.

Un tercer tema para considerar es la carrera docente. En casi todos los países de la región se ha avanzado en diseñar una carrera escalonada donde se progresa en las retribuciones a partir de evaluaciones y cambios de roles que los ascienden sin abandonar el aula. En la Argentina los salarios solo progresan por antigüedad y solo se asciende si se abandona el aula para transformarse en directivo.

Por último, no hemos avanzado en modificar el tipo de inserción de los docentes en la escuela. En el caso de la escuela secundaria y terciaria seguimos retribuyendo a los docentes por hora frente a alumnos, sin remunerar un tiempo para el trabajo institucional. Para poner solo un ejemplo, en Chile el cargo docente incluye un 65% del tiempo del cargo frente a alumnos y el resto para tareas institucionales y/o de preparación del trabajo en aula.

3. La redefinición del lugar del Estado

Un lugar que se ha redefinido en este lapso es el del Estado (tanto nacional como jurisdiccional y local). A partir de la definitiva descentralización del sistema educativo, cam-

biaron las responsabilidades y funciones de cada uno de estos actores, sin embargo, la reconfiguración del Estado federal es ambigua y está en permanente disputa.

La Ley Federal de 1993 estableció una separación clara entre las responsabilidades de la Nación y las jurisdicciones. Al Estado nacional le correspondía la planificación de la política, la capacitación de los docentes, la evaluación del sistema, la definición de los contenidos y la realización de planes nacionales de mejora. Las jurisdicciones estarían a cargo de la administración, gestión y financiamiento de los subsistemas educativos de su territorio. Los municipios estaban exentos de responsabilidades educativas.

A partir de los programas especiales, el gobierno nacional comenzó a intervenir en los territorios provinciales con la finalidad de implementar acciones específicas acordes con las líneas de política nacional. Este nuevo mecanismo de intervención, por un lado, permitió inyectar en los presupuestos provinciales que utilizaban, y utilizan, la mayoría de sus recursos para pagar sueldos, cantidades de dinero para la inversión y mejora.

Al mismo tiempo estos proyectos generaron redes paralelas de gestión que se superponían a las tradicionales estructuras burocráticas. Las redes paralelas se incorporaban como contratados con honorarios que, en la mayoría de los casos, eran superiores a los que percibían los miembros de la burocracia regular. Este sistema, que subsiste hasta hoy, contribuye a la desprofesionalización de los cuerpos burocráticos, genera competencias al interior de la administración pública y el desarrollo de lógicas patrimonialistas y corporativas que obstruyen su normal funcionamiento.



A lo largo de este periodo se cambió la ley, pero esta articulación entre Nación y provincias se mantiene. Hubo otros cambios que corresponde destacar como es la ley de financiamiento educativo, dictada en el 2005 que comprometía un aumento de la participación del Estado Nacional a lo largo de los 5 años subsiguientes, en la medida que aumentara el PBI, hasta llegar a la cifra del 6% del PBI destinado a educación, ciencia y técnica.

A partir del 2006 se creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) con el que la Nación aportaba una compensación salarial docente a favor de las provincias con remuneración más baja. Del mismo modo, y articulada a estas políticas, se estableció la

Paritaria Nacional a partir del 2006, la misma le devolvía a la CTERA la posibilidad de participar de la disputa salarial, que había perdido en el proceso de descentralización, y en las compensaciones monetarias que se asocian a estas negociaciones. La paritaria Nacional establecía un piso mínimo de salario y para las provincias que no lo alcanzaban actuaba el fondo. En 2018, la paritaria no se convocó y el piso lo estableció directamente el Poder Ejecutivo.

Todas estas medidas actúan redefinen y legalizan parcial y momentáneamente las relaciones entre Nación y jurisdicciones, sin terminar de establecer un marco legal que defina de manera clara las atribuciones de unos y otros y, por sobre todo, los criterios de distribución de los recursos que se negocian y renegocian permanentemente de forma discrecional.

Como ya hemos señalado en este artículo, la Argentina tiene una larga historia de experiencias piloto en materia educativa, que aportan elementos muy interesantes para aplicarse en el sistema, que nunca fueron universalizadas. Estas iniciativas crean una situación de excepción donde se suspenden normas, rutinas y exigencias burocráticas, y son estas suspensiones las que posibilitan instalar lo nuevo, lo diferente. En ese espacio y para esas experiencias se crea una zona franca donde no rigen las reglas ni las estructuras burocráticas y/o corporativas que actúan como reaseguro de la reproducción de lo instituido y como freno de lo que se pretende cambiar.

Bibliografía

- Braslavsky, C. (1985), *La discriminación Educativa*, Buenos Aires, Flacso-Gel
- Braslavsky, C. (1993), "Una función para la escuela: formar sujetos en la construcción de su identidad y de la identidad nacional", en Daniel Filmus (Comp.) *Para qué sirve la escuela*, Buenos Aires, Editorial Temas.
- Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990), *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.
- Carnoy, M. (1994), *Faded Dreams: The politics and economics of race in America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CEPAL (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (en línea). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2130-educacion-conocimiento-eje-la-transformacion-productiva-equidad> Consultado en noviembre de 2018.
- Filmus, D. (1996), *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo: Procesos y desafíos*, Buenos Aires, Troquel.
- Giovine, R. y Martignoni, L. (2013), *Políticas educativas e instituciones escolares en la Argentina*, Buenos Aires, UNICEN.
- Narodowski, M.; Moschetti, M. y Alegre, S. (2013), *Radiografía de la huelga docente en la Argentina: Conflicto laboral y privatización de la educación*. Documento de trabajo. Área de Educación. Universidad Di Tella.
- Revault D'allonnes, M (2009), *El hombre Compasional*, México, Amorrortu.
- Sendón, M. A. (2013), "Educación y trabajo: Consideraciones actuales en torno al debate del Papel de la educación", en Revista Propuesta Educativa, núm. 40, FLACSO,

Argentina, p.8-31.

- Tenti Fanfani, E (2003), *Educación media para todos, los desafíos de la democratización del acceso*, Buenos Aires, OSDE/IIPE.
- Terigi, F. (2011), "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina", en Revista Propuesta Educativa, núm. 28, FLACSO Argentina, p. 29.
- Tiramonti, G (Comp.) (2004), *La trama de la desigualdad Educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Editorial Manantiales.
- Tiramonti, G. (2010), "La escuela media: la identidad forzada", en Tiramonti, G. (Direct.) *Variaciones de la Forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media.*, Rosario, FLACSO/Homo Sapiens.

Nota

- ¹ Fuente: SITEAL sobre la base de Datos de EPH.
- ² En esta misma revista, en el número 40, Alejandra Sendón incluye un cuadro muy similar con los datos del año 2010. Véase Sendón (2013).

Resumen

Desde el inicio de la apertura democrática el sistema educativo argentino se ha ido reconfigurando como consecuencia de la confluencia de los diferentes propósitos políticos, las formas en que se han procesado las demandas de la sociedad, las estrategias de poder de los distintos actores involucrados, las dinámicas que movilizan las diversas esferas de la sociedad, las modificaciones nacionales e internacionales de los paradigmas pedagógicos y, por supuesto, las restricciones y bonanzas presupuestarias. El propósito en este texto es identificar y analizar algunas de las tendencias que están hoy presentes en el sistema y que se han ido conformando en este período. Entre ellas se destacan el crecimiento constante de todos los niveles de educación y la persistencia de la desigualdad. A partir de este abordaje el artículo ensaya una evaluación de lo hecho y caracteriza el estado actual del sistema.

Palabras clave

Sistema educativo argentino - Democracia - Inclusión Educativa - Desigualdad - Rol del Estado

Abstract

Since the restitution of democracy in Argentina, the educational system has been reconfigured as a consequence of the confluence of multiple factors: different political orientations, the ways in which the demands of society have been processed, the power strategies of the different actors involved, the dynamics that mobilize the plurality of spheres of society, national and international mutations of pedagogical paradigms and, of course, budgetary restrictions or bonanzas. The purpose of this text is to identify and analyze some of the trends present in the system that have consolidated during this period. Among which the constant growth of all levels of education and the persistence of inequality are the most salient. The article monitors what has been done and characterizes the current state of the system.

Key Words

Argentine educational system – Democracy – Inclusion – Inequity – Role of the State