

# Cuesta abajo. El fracaso escolar generalizado en la Argentina<sup>1</sup>

*Downhill. Massive School Failure in Argentina*

MARIANO NARODOWSKI\*

Universidad Torcuato Di Tella

---

## Resumen:

El objetivo de este artículo es comprender, a partir de la evidencia disponible y del debate conceptual en la literatura académica, las causas estructurales del fracaso escolar masivo en la Argentina y sus posibles resoluciones en la arena política pública.

Para lograr este objetivo, en primer lugar, el artículo desarrolla el concepto de fracaso escolar masivo y explora si su aplicación permite explicar datos recientes de inclusión y aprendizaje en el del sistema educativo argentino. En segundo lugar, el artículo se pregunta si la política educativa tiene capacidad de revertir ese fenómeno, cuál sería la lógica de esta política y en cuanto se diferenciaría respecto de las políticas educativas actuales. Finalmente, el trabajo describe las condiciones políticas indispensables para que dichas políticas educativas puedan tener lugar.

**Palabras clave:** Fracaso escolar masivo - Política educativa - Consensos - Colapso de la educación

---

## Abstract:

*Based on the available evidence and the conceptual debate in the academic literature, the purpose of this article is to understand the structural causes of massive school failure in Argentina and its possible resolutions in the public policy arena. First, the article develops the concept of massive school failure and explores whether it explains the available data on inclusion and learning. Second, it poses the question whether educational policy has the capacity to reverse this phenomenon, and if so, what its logic would be and how much it would differ from current educational policies. Finally, the article describes the indispensable political conditions for such educational policies to take place.*

**Keywords:** Mass School Failure - Educational Policy - Consensus - Collapse of Education

## Introducción

*“Si arrastré por este mundo  
la vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser  
bajo el ala del sombrero, cuántas veces embozada  
una lágrima asomada yo no pude contener.”*  
Carlos Gardel, “Cuesta abajo”

### La importancia de explicitar los problemas

Hacia inicios de 2022, la periodista Claudia Peiró (2022) publicó en el portal INFOBAE una larga entrevista a la docente e investigadora del CONICET Dra. Ana Borzone, quien desgranó su visión respecto de los problemas de la enseñanza y el aprendizaje de la lectura en la Argentina. El reportaje suscitó una fuerte polémica en la opinión pública, las redes sociales y en algunos ámbitos académicos locales. Los argumentos transitaron caminos a veces interesantes y productivos y muchas veces descalificantes y cruentos. Sin embargo, el balance final parece ser positivo en la medida que la nota nos permite acercar a una cuestión central que supera, pero incluye, a la preocupación de la entrevistada: la virtual existencia de una situación dramática en el sistema educativo argentino, lo que diagnosticamos como “el colapso de la educación”: una situación en la que la política educativa se muestra incapaz de resolver los arduos y complejos problemas que se le presentan (Narodowski, 2018).

El argumento de la Dra. Borzone puede ser resumido, muy esquemáticamente, de la siguiente manera:

1. En la Argentina, muchos chicos cumplen con los años de escolaridad obligatoria que determina el plexo regulatorio (particularmente la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006) pero no adquieren los aprendizajes básicos. Aprendizajes no ya vinculados a un determinado diseño curricular, sino los mínimos para la vida en una sociedad democrática. Respecto del aprendizaje de la lengua, la Dra. Borzone señala que los alumnos “terminan primaria y aun secundaria sin leer ni escribir y sin comprender textos” (Peiró, 2022).
2. Para la Dra. Borzone, el motivo de este déficit es -esencial, aunque no exclusivamente- de carácter pedagógico, concretamente relacionado con los métodos de enseñanza. Para el caso de la alfabetización inicial, que es el dominio técnico de la entrevistada, es la aplicación de un determinado método de alfabetización inicial (“psicogénesis de la escritura”), lo que no permite alcanzar los resultados esperados. Se trata de un déficit que se atribuye, en este caso concreto, no al abandono escolar (es decir, a la exclusión de los estudiantes del sistema educativo) sino al hecho de que la enseñanza sistemática en el proceso de escolarización no permite los aprendizajes procurados, aun asistiendo a los establecimientos educacionales durante muchos años.
3. A pesar de que la elección del método de alfabetización inicial no es compulsiva para los docentes argentinos, la investigadora arriesga la hipótesis de que la responsabilidad respecto de los déficits de aprendizaje no son atribuibles a los docentes sino a las autoridades políticas de los Ministerios de Educación, quienes “... no aceptan el

*cambio aun cuando uno les muestre los datos. El ámbito educativo está actuando en la Argentina como un ámbito no científico, no atienden a los resultados de las investigaciones. No tienen datos para mostrar, lo único que muestran es fracaso. Pero disfrazan el fracaso*” (Peiró, 2022). La entrevista transcurre mayormente en la explicación técnica, poniendo el énfasis en lo que para la investigadora significa la falta de eficacia del método de alfabetización inicial vigente, sus raíces y ramificaciones ideológicas, la ausencia de evidencia, su acientificidad, su aislamiento del debate y de la práctica alfabetizadora mundial, su efecto perjudicial para los alumnos de mayor vulnerabilidad socioeconómica, entre muchas otras argumentaciones.

Debido a mi falta de especialización en el campo de la alfabetización inicial, no me es dado convalidar los argumentos presentados, aunque sé que muchos otros colegas plantean explicaciones equivalentes. Tampoco se me escapa que Ana Borzone tiene una prolífica producción científica con publicaciones que van desde artículos en revistas internacionales a propuestas concretas de alfabetización inicial y que (a diferencia del egoísmo académico vernáculo) ha formado discípulos de varias generaciones. También reconozco que muchos colegas que se posicionan en la cuestión a partir de los enfoques constructivistas cuestionados merecen mi mayor respeto profesional.

Para disimular mi carencia de formación y capacidad técnica para discernir acerca de los argumentos expuestos sobre el método de alfabetización inicial, propongo plantear la cuestión sobre el punto (2) -cuánto tenemos que atribuirle a lo pedagógico los déficits de aprendizaje de quienes asisten todos los días a la escuela- pues resulta un punto de vista indispensable, necesario para entender el punto (3) y sus derivas políticas.

### ¿Qué es fracaso escolar masivo?

Desde el punto de vista teórico, el concepto de “fracaso escolar masivo” redunda en una mayor precisión respecto de los alcances políticos y sociales de los déficits en el aprendizaje, incluyendo -obviamente- lo pedagógico. Los estudios de Ricardo Baquero (2008; 2009), acuñaron este concepto para referir a una situación generalizada en la que no se alcanzan los mínimos saberes escolares, apuntando contra la falacia que consiste en confundir el lugar donde se confirma un efecto (por ejemplo, el alumno que no aprende) con el lugar en donde estaría la causa (en el propio alumno). A partir de este concepto, entonces, Baquero (2008; 2009), línea con lo planteado por Borzone, construye un modelo explicativo en el cual la escuela no es un elemento neutro moldeado unidireccionalmente por variables externas ni el estudiante el sujeto individualmente responsable por la situación generalizada.

Para el caso de la Argentina, un ejemplo puede ilustrar la precisión de esta mirada. Como se ha mostrado en un estudio de la cohorte teórica argentina 2009-2020 (Narodowski *et al.*, 2022), de cada cien estudiantes que se incorporan al nivel primario, solamente dieciséis concluyen el nivel secundario “en tiempo” (sin haber repetido o abandonado) y “en forma” (con los saberes mínimos identificados a partir de los resultados de pruebas estandarizadas). Pero esto no debe ser considerado como la sumatoria del ochenta y cuatro por ciento de estudiantes irresponsables, vagos o poco aplicados al estudio, ni como el efecto de la suma de sus correspondientes docentes que no saben enseñar, no exigen o no se comprometen con el aprendizaje de sus alumnos: es ingenuo -y a la vez técnicamente equivocado- adjudicar este fracaso escolar masivo a una suerte de acción negativa coordinada entre millones de individuos desperdigados por todo el país que no cumplen con lo que se espera de ellos.

Por tanto, y dejando de lado la visión neoclásica usual que sostiene esta sumatoria como explicación general, el objetivo de este artículo es construir la inteligibilidad, a partir de la evidencia disponible y el debate conceptual, de las causas estructurales del fracaso escolar masivo en la Argentina y sus posibles resoluciones en la arena política pública.

## ¿Existe fracaso escolar masivo en la Argentina?

¿Es cierto que los alumnos de Argentina tienen un déficit de aprendizaje altamente significativo que se puede leer bajo las coordenadas teóricas del fracaso escolar masivo? Tal vez la pregunta y sus respuestas puedan parecer ociosas o redundantes pero vale la pena responderlas para confirmar (o desechar) los argumentos frecuentes: el análisis es central pues nos va a permitir entender si efectivamente estamos frente a una situación crítica.

¿Cómo, pues, hallar evidencia para avanzar en las respuestas? Una posibilidad sería analizar en forma longitudinal las pruebas ONE-Aprender, unas evaluaciones estandarizadas censales y/o muestrales que se toman en la Argentina desde 1993 y que, extrañamente, se han convertido en una verdadera política de estado: fueron inauguradas por el gobierno peronista de Carlos Menem y continuadas por las subsiguientes presidencias peronistas (Néstor Kirchner; Cristina Fernández de Kirchner en sus dos mandatos y Alberto Fernández, con la sola excepción de la breve presidencia de Eduardo Duhalde en el pico de la crisis socioeconómica post convertibilidad), y en la presidencia radical de Fernando De la Rúa y en la de Cambiemos de Mauricio Macri, la iniciativa tampoco fue discontinuada (a pesar de haber sido motorizada por sus adversarios políticos). Durante la gestión de Macri se le cambió el nombre (de “Operativos Nacionales de Evaluación” a “Pruebas Aprender”) y se eliminaron ítems abiertos, pero estos pequeños cambios no contribuyeron a perjudicar metodológicamente a la serie histórica.

Sin embargo, a pesar de sus ventajas, y siguiendo a Ganimian *et al.*, (2021), recurrir a las pruebas ONE-Aprender implica asumir riesgos metodológicos importantes para acordar una respuesta razonable a una pregunta tan relevante. En primer lugar, porque las series son admitidas oficialmente como comparables sólo desde 2013. Segundo, porque las pruebas Aprender no son consistentes en su frecuencia ni el grado/curso de aplicación. Por otro lado, se evidencian saltos positivos en los rendimientos que son difícilmente explicables, como en el caso de Lengua 2018. Finalmente, en comparación con evaluaciones internacionales, ONE-Aprender parece subestimar el rendimiento de estudiantes en el nivel socioeconómico más bajo y sobreestimarlos en el más alto, con un instrumento poco sensible a los rendimientos críticos. Finalmente, y como venimos señalando hace tiempo (Narodowski, 2018), siendo pruebas de carácter censal, tienen importantes problemas de cobertura y esto implica grandes desafíos en términos metodológicos a la hora de juzgar los resultados obtenidos

Adicionalmente, las pruebas ONE-Aprender post pandemia (tomadas a fines de 2021) evidenciaron nuevos problemas de carácter metodológico. Por una parte, el mejor desempeño en Matemática que en Lengua es contrario a todas las otras pruebas alrededor del mundo. Por otra parte, el mejor desempeño relativo en provincias muy pobres, y en las que históricamente los resultados habían sido muy bajos, predispone a confirmar que las pruebas parecen no captar los peores rendimientos.

Para salir de este laberinto técnico, las pruebas de la UNESCO del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación pueden responder mejor a nuestra pregunta.

Son instrumentos estandarizados y sin críticas respecto a la comparabilidad entre los resultados de los países participantes ni sobre su devenir inter-temporal. A diferencia de las pruebas PISA, que también son internacionales, las de la UNESCO no han recibido críticas vinculadas al sesgo pro capital humano de su sponsor -la OCDE- y muestran desempeños en diferentes grados de la escolaridad primaria, a diferencia de las de la OCDE que solo se aplican en adolescentes de 15 años, sin importar el nivel educativo en el que transitan.

En el Estudio Regional Comparativo Explicativo de 2019 participaron 160 mil estudiantes de tercer y sexto grado de primaria de 16 países: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por Argentina participaron 10.073 niñas y niños (5.069 de tercer grado y 5.004 de sexto grado). Se evaluó a los estudiantes en las áreas curriculares de Lectura y Matemática y en el sexto grado también se evaluó Ciencias (LLECE, 2021)

Pues bien, estas últimas pruebas confirman, tanto en sí mismas como en el análisis retrospectivo respecto de la Argentina, el proceso de deterioro de los aprendizajes en todas las disciplinas testeadas. Ya antes de ocurrida la pandemia del COVID-19 y el cierre forzado de escuelas, los estudiantes argentinos obtuvieron resultados más bajos que el promedio de América Latina en 4 de las 5 pruebas, a excepción de lectura en sexto grado, en la cual obtuvieron resultados similares al promedio. Además, se trató de una disminución de los resultados en todas las materias y grados respecto de la prueba precedente de 2013 (LLECE, 2021).

Para brindar una dimensión contextual al fracaso escolar masivo en la Argentina, vale destacar que en esta prueba la República de El Salvador es el país con resultados más parecidos y aun algo superiores para algunos grados y áreas de conocimiento. En el Cuadro 1 se puede observar el cotejo entre ambos países, su relación con el país de mejor desempeño en la prueba y el promedio de América Latina:

**Cuadro 1. ERCE 2019. Comparación del promedio de resultados en las tres áreas testeadas para Argentina, El Salvador, país con mejor resultado y promedio de América Latina**

Disciplina y curso escolar	Argentina	El Salvador	Mejor resultado	Promedio América Latina
Lengua 3°	689	697	748	697
Lengua 6°	698	699	757	696
Matemática 3°	690	691	751	688
Matemática 6°	690	676	758	697
Ciencia 6°	682	705	779	702

Fuente: LLECE (2021)

Como puede verse, el desempeño entre Argentina y El Salvador está muy lejos del mejor puntaje, pero su *performance* respectiva es muy similar, aun observando que los resultados del país centroamericano son superiores a los de Argentina en 4 de las 5 pruebas. Esta superioridad salvadoreña se vislumbra al visualizar que mientras Argentina se ubica por debajo del promedio regional en 3 de 5 pruebas, El Salvador solo ostenta una prueba por debajo del promedio, 3 por encima y una igual.

¿Es esta superioridad en las respuestas a las pruebas estandarizadas, acaso, a costa de la exclusión educativa? Es decir, ¿los logros en términos de calidad de El Salvador se pagan con la expulsión del sistema educativo de ingentes porciones de su población? Definitivamente no: su nivel de inclusión en la educación primaria es casi universal. Los datos

disponibles de UNESCO-Banco Mundial (Banco Mundial, 2022) muestran que para 2019, la tasa neta de escolarización primaria era del 94% (99% para Argentina), aunque su tasa de escolarización secundaria es mucho más baja.

Respecto de los datos de contexto político y económico de uno y otro país, la comparación, por más que muy conocida, vale la pena explicitarla a partir de datos oficiales (Banco Mundial, 2022)

El Salvador es un país pobre, con un PBI per cápita que es un cuarto del argentino, con una superficie infinitamente menor, menos población y menos recursos naturales. De hecho, una de sus principales fuentes de ingreso actuales son las remesas de sus emigrados desde Estados Unidos. Su nivel de pobreza es altísimo y el ingreso promedio es un tercio del argentino. La tasa de mortalidad para menores de 5 años en 2019 es de 14% (Argentina 10%). Ni siquiera tiene moneda propia: desde 2001 se dolarizó y desde 2020 adoptó la criptomoneda.

Frente al drama de la dictadura militar argentina de 1976-1983, el caso de El Salvador es asimismo dramático. Si bien no tuvo dictaduras militares al estilo sudamericano, la salvadoreña duró cuarenta y siete años con invasión a Honduras incluida (con la excusa de ¡un partido de fútbol!). Después, sucedió la tragedia mayor, si acaso éstas fueran comparables: una guerra civil desde 1979 con 75.000 asesinados y 15.000 desaparecidos para una población que es la octava parte de la Argentina. Imagen de la devastación.

El terror, sin embargo, no terminó en El Salvador. La violencia urbana y la organización en “maras” genera una tasa de homicidios anuales (19,7) que casi cuadruplica la argentina (5,2) (Banco Mundial, 2022)

El Salvador, pues, es un pequeño país centroamericano, pobre y heredero de una historia económica y política bastante más disgregada, descohesionada y violenta que la argentina, y aun así logra resultados educativos similares en el nivel primario. Al igual que la Argentina, pero mucho después, El Salvador también incorporó al sistema educativo a no pocos sectores en la pobreza y aumentó los años de escolaridad para toda la población, aunque menos que la Argentina.

Si tenemos en cuenta las condiciones políticas, sociales y económicas de base, el esfuerzo relativo pro escolarización en El Salvador es mayor que el esfuerzo argentino, al menos para la escuela primaria que es lo que mide la prueba de la UNESCO. La idea de que la inclusión escolar sacrifica los resultados educativos siempre y necesariamente, no es compatible con la realidad de muchos países pobres de la región que han mejorado en ambos rubros.

En resumen, que en las últimas pruebas de la UNESCO el nivel alcanzado por los alumnos argentinos sea comparable con los chicos de El Salvador es una corroboración relevante de la espiral de deterioro en la que el país está sumido, no solo respecto del pasado de ambas sociedades sino del presente de una y otra.

Este cotejo evidencia la necesidad de especificar otras tendencias, detalles y matices que hacen a las complejidades argentinas y salvadoreñas. Sin embargo, sí parece bastar para responder positivamente a la pregunta antes planteada y para ponernos más o menos de acuerdo en un diagnóstico, aunque sea inicial y provisorio, respecto de los graves problemas que enfrentamos de fracaso escolar masivo.

## ¿Qué explica el fracaso escolar masivo en Argentina?

Una vez que coincidimos, aunque sea tentativamente, en el diagnóstico, sobreviene una segunda pregunta crucial: ¿Cuál es la causa o el entramado causal que mejor explican el fracaso escolar masivo argentino? ¿Es la manera en que los docentes enseñan un determinante central en este proceso?

El argumento de la Dra. Borzone es contundente: *“Entonces ahora hay que enseñarles [a los jóvenes] a leer y a escribir después del secundario. ¿Cuántos años hicieron y no aprendieron a leer ni a escribir? ¿Cuántos años estuvieron en la escuela? ¿Para qué fueron?”* (Peiró, 2022)

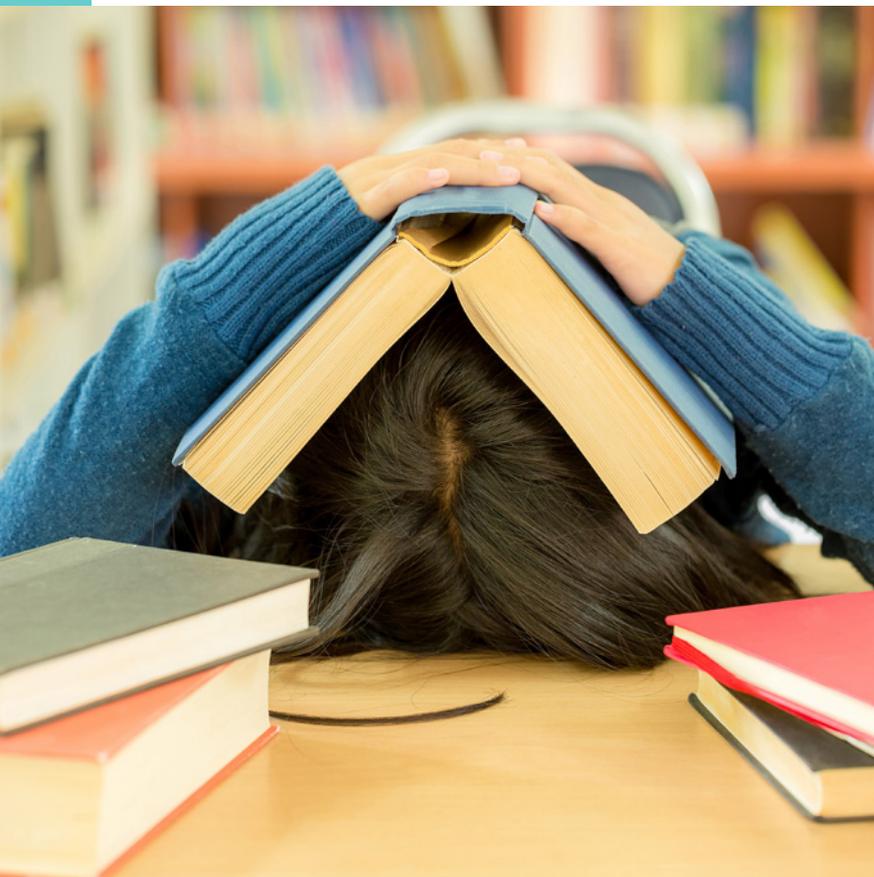


Imagen de jcomp en Freepik - Freepik.com

Este argumento es muy similar a uno desarrollado -por fuera de toda pretensión académica- por el líder del Movimiento de Trabajadores Desocupados, Juan Grabois, en un diálogo público sobre el tema educativo: *“¿Cómo es posible que tantos chicos de los barrios que van a la escuela todos los días y durante varios años no aprendan a leer de corrido?”* (Argentinos por la educación, 2021).

La respuesta usual frente a estos argumentos ha tendido a resaltar los problemas de índole socioeconómica de los estudiantes, los cuales -aunque no tan graves como en El Salvador- son brutales en su exterioridad. La situación en la que llegan muchos estudiantes a la escuela, se argumenta, sobrepasa a cualquier docente y a todas las herramientas pedagógicas que pueda llegar a tener. En la Argentina de postpandemia, con altísimos niveles de pobreza e in-

digencia será casi imposible aprender a leer y escribir con el estómago vacío, se advierte, con preocupaciones vinculadas lisa y llanamente a la subsistencia, o incluso, con las consecuencias de vivir situaciones de violencia dentro y fuera del hogar en forma cotidiana.

Sin embargo, la centralidad del punto implica también reconsiderar los problemas de carácter pedagógico: ¿cuáles desafíos vinculados al aprendizaje podría abordar la escuela? En efecto, un error al que lleva la falla en el razonamiento consistente en individualizar el fracaso escolar reside en convertir la denuncia de las inaceptables condiciones por las que transcurre la vida de la mitad de los niños y adolescentes argentinos (y el obvio señalamiento de que esto representa un problema para la enseñanza), en una descripción de la situación deficitaria de cada alumno.

Ricardo Baquero (2008) explica que, del mismo modo que para la pedagogía tradicional

algunos niños no poseían niveles de maduración o cocientes intelectuales adecuados y por tanto eran “derivados” a la escuela “diferencial”, ahora se trata de argumentar que los alumnos “ineducables” vienen de entornos sociales problemáticos, de vidas “no adecuadas” para una escolaridad “normal”, ni para el aprendizaje.

Esta concepción cuestionada es engañosa porque a primera vista luce como incorporando al análisis las variables sociales y hasta políticas del fracaso escolar masivo. Pero el autor nos advierte que lo hace del mismo modo errado que en la concepción tradicional: el fracaso escolar masivo se adjudica a un déficit que trae el individuo a la escuela y sobre el que la escuela tiene poco o nada para hacer (Baquero, 2008). En otras palabras, la pobreza como predictor estadístico del fracaso escolar se convierte en un tótem intocable, en una excusa para justificar abandono, repitencia y mal rendimiento.

*“Originalmente [el fracaso escolar] estaba ligado más a sospechas de lo biológico, lo orgánico, y luego mutó un poco a la idea que los alumnos portan déficit de tipo cultural, más ligado a su origen social. Y eso ha sido una sugerencia que ha confundido bastante, porque ilusiona con la idea de hacerse cargo de la naturaleza social del problema, pero en verdad no hace más que estigmatizar a los alumnos por su origen. (...) Termina manejándose ambiguamente la idea del origen social del alumno, como si ellos fueron el origen de su propio fracaso, cuando no todos los alumnos de sectores populares fracasan. El punto es que suponer que la razón por la que no aprendan esté solo en sus atributos o en su cerebro o en su familia, es reducir el tema que tiene una complejidad muy grande.” (Baquero en Herrera, 2015)*

El concepto baqueriano de fracaso escolar masivo invita a sospechar más de los sistemas escolares; de las escuelas (y de lo que las escuelas pueden y no pueden hacer), que de individuos portadores de déficits sociales, económicos o psicológicos que propugnan argumentos que contribuyen a congelar al colapso de la educación, al menos “hasta que las condiciones de vida de los alumnos no cambien, las escuelas serán impotentes”. En resumen, el fracaso escolar mejor entendido es el fracaso de *lo* escolar, como mínimo de las políticas educativas que determinan modos de escolarizar. Como máximo, se trata del fracaso de la tecnología escolar (Narodowski, 2022).

El caso de “pasar/ repetir” de curso, en actual debate en la política educativa argentina, es un claro ejemplo de la cuestión. La práctica de repetir un curso o un grado como solución al fracaso escolar masivo se basa en los fundamentos disciplinarios de la escuela del siglo XVII: el responsable del fracaso es el alumno, por lo que debe repetir tantas veces hasta que aprenda. Hace trescientos años ésta era una respuesta congruente con un modelo pedagógico, con un método, que se creía infalible y que garantizaba procesos de normalización y relocalización a gran escala: la repetición era el único remedio frente al fracaso individual. Visto desde hoy, se trata de una definición algo torpe y alejada de la evidencia académica internacional (Ikeda y García, 2014; Goos *et. al.*, 2021) pero que circula en ámbitos expertos y representa un argumento mediático importante defendido por personas de buena fe que quieren volver a la vieja escuela.

Sin embargo, muchas de las respuestas actuales para contrarrestar la repetición escolar también recurren a la misma falacia aludida antes, pero en un sentido contrario: como el sistema educativo no puede brindar respuestas positivas a cada alumno para que logren aprendizajes significativos, se termina por convalidar este déficit promoviendo al curso siguiente sin aprender, especialmente en el secundario, donde la certificación final es de vital importancia para la inclusión laboral. Baquero lo caracteriza como una suerte de “indemnización” en la que el Estado se hace cargo de su impotencia y asume su incapacidad certificando aquello que, se sabe, no ha acontecido (Baquero en Herrera, 2015)

Ambas son caras de una misma moneda, un esquema que solo contribuye a naturalizar el colapso de la educación: los más conservadores e implacables frente al aprendizaje de los mínimos de conocimiento escolar asumen una posición pro-repitiencia mientras que los progresistas, más sensibles a los contextos sociales, son pro-promoción. En resumen, en ningún caso se potencia la capacidad de la escuela para enseñar. O los alumnos repiten y no aprenden o los alumnos pasan y no aprenden. Conclusión: los alumnos no aprenden. Fracaso escolar masivo en cualquiera de sus modalidades ideológicas.

## ¿Es posible una política educativa que permita revertir el fracaso escolar masivo?

Uno de los supuestos de la argumentación de la Dra. Borzone es que la responsabilidad central de los déficits de aprendizaje no es de los docentes, sino de los funcionarios, las autoridades de los ministerios de educación y sus erradas o inexistentes políticas vinculadas a la enseñanza. Esto articula en forma pacífica con los argumentos de Baquero quien, como vimos, explica al fracaso escolar masivo como una consecuencia de un conjunto de problemas generales, incluidos los pedagógicos, que no pueden dejar de ser el efecto, en forma directa o indirecta, explícita o implícita, de un conjunto de políticas públicas.

Ahora bien, si existe en la Argentina un entramado político en el sistema escolar que alentó el fracaso escolar masivo, aunque sea por *default*, ¿Podría este mismo entramado moderarlo, mitigarlo, inhibirlo o aun eliminarlo?

Por un lado, en los primeros cuarenta años de política educativa nacionales y provinciales en democracia post 1983, hubo cientos de iniciativas de todo tipo (algunas con inspiración macropolítica, otras como programas más acotados) que desde la capacitación docente, la entrega de libros de texto, los cambios curriculares o la distribución de netbooks han mostrado que los pasos avanzados no han sido suficientes a la luz de los resultados desalentadores obtenidos.

Pero, en lo atinente al fracaso escolar masivo, es notorio cómo la metodología de la enseñanza, la didáctica, apenas ha tenido lugar en la política educativa. Como señala Terigi (2004), para los responsables del gobierno de la educación la didáctica no alcanza siquiera el status de género menor:

*“Se planifican las políticas en un nivel macro como si las definiciones pedagógicas que se toman en ese nivel pudieran ser independientes de las definiciones pedagógicas que se tomarán en niveles más próximos a la enseñanza como práctica; como si el planeamiento generara el escenario para que otros –docentes, capacitadores, didactas– encuentren, en el nivel micro, soluciones pedagógicas a los problemas que generaron el requerimiento de determinadas políticas” (Terigi, 2004: 194).*

Frente a esta ausencia, ¿es posible, entonces, una nueva política educativa de Estado que redirija los esfuerzos pedagógicos hacia un método virtuoso en el contexto de una organización escolar mejor? Y en ese caso ¿Cuál sería el camino para lograrlo?

Una primera respuesta a esta pregunta propondría volver a una burocracia estatal que, como en los albores de los sistemas educativos modernos, prescribía a cada docente cómo enseñar al tiempo que establecía un sistema de inspección para sancionar a los educadores que se desviaren del camino recto. Independientemente de cuestiones

ideológicas, este planteo ha quedado obsoleto, al menos en países como la Argentina. Un escenario de este tipo solo aparece en sociedades con altísimos niveles de cohesión social, muchas veces basado en gobiernos autocráticos que son capaces de llevar adelante con eficacia semejante proceso uniformizador.

Concretamente para el caso argentino, desde el tamaño y la complejidad de su sistema educativo hasta los evidentes déficits de gobernanza de los ministerios, hacen de esta primera propuesta una quimera inviable. En otras palabras, implementar las llamadas políticas educativas “a prueba de docentes” es, antes que cualquier otra crítica de cualquier tipo, una tarea fácticamente imposible.

Una segunda opción, en espejo de la anterior, consistiría en desregular completamente el sistema educativo a fin de que las instituciones escolares construyan sus propias herramientas didácticas. Esta visión (usualmente adjudicada erróneamente a un modelo de “vouchers educativos” o de “libre elección de escuela”) sucede de hecho en situaciones de disgregación social y fragmentación de la oferta escolar, donde las escuelas son abandonadas a su suerte por parte de las autoridades: un escenario más parecido al argentino que al sueco, al neo zelandés o al holandés, donde efectivamente hay sistemas exitosos de cuasi-mercado educativo.

Una tercera posición podemos encontrarla, de nuevo, en el argumento de Terigi:

*“Cuando se analiza la enseñanza como problema central de las políticas educativas, una parte importante del debate acerca de la autonomía de las escuelas puede apreciarse bajo una nueva luz. Este debate enfrenta a quienes defienden a rajatabla la idea de restringir la acción del Estado al financiamiento y evaluación de las escuelas –dejando a sus equipos docentes total libertad de acción para definir sus propios proyectos pedagógicos– con quienes defienden (defendemos) la responsabilidad principal del Estado en el mejoramiento de la acción pedagógica de las escuelas” (Terigi, 2004: 195)*

Por supuesto, el Estado argentino debería asumir su responsabilidad y, en el plano micro, eso ameritaría ampliar márgenes de maniobra que posibiliten en cada escuela la oportunidad de reconocer y trabajar sobre sus propios contextos institucionales segregatorios; traduciendo en concreto las políticas igualadoras macro para que transgredan los límites homogeneizantes de la escolaridad moderna que a veces parecen inexorables (Terigi, 2004). Una nueva regulación que empodere a los colectivos docentes sólo puede funcionar en términos de una política educativa destinada a brindar herramientas administrativas, financieras, pedagógicas e institucionales para que sean quienes están en el terreno aquellos que puedan maximizarlas en un proceso que no debe dejar de ser público y abierto a la mejora.

Pero la política educativa argentina se empecina en lo contrario. Un estudio de Postay *et. al.* (2022) presenta evidencia sólida respecto de cómo las escuelas públicas tienen enormes dificultades para construir equipos directivos comprometidos con sus instituciones, en comparación con la capacidad directiva en el sector educativo privado. El Estado está “presente” por medio de un armazón jerárquico estipulado por un enjambre de regulaciones sexagenarias que deja a los directivos de las escuelas públicas en inferioridad de condiciones para asumir los desafíos de la educabilidad y del fracaso escolar masivo.

Al contrario, la llamada “responsabilidad del Estado” implicaría que los ministerios de educación apoyen con recursos humanos, pedagógicos y financieros a las escuelas, para que los docentes puedan desarrollar -en función de su mejor entendimiento profesio-

nal- el mejor método posible, incluido algún método “oficial” no monopólico, sugerido y no obligatorio. Pero claro, para eso el desafío es montar un buen sistema de acompañamiento, evaluación y autoevaluación para que la política pública pueda actuar en un marco de compromiso con la centralidad del alumno y la asunción de responsabilidad por los resultados en cada estamento del sistema escolar.

Si se deja de lado la falacia de la acumulación individual y se entiende a la educabilidad no como una característica de los individuos sino como un conjunto de condiciones y estrategias de las escuelas, es necesario brindar a la organización escolar la capacidad de adaptarse a su alumnado de manera inteligente para conducir la enseñanza de modo que todos aprendan. Escuelas como unidades reflexivas de decisión antes que terminales burocráticas de jerarquías piramidales. Jerarquías que, como vimos, ni siquiera tienen chances de ser eficaces.

Esta flexibilidad institucional al servicio de contrarrestar el fracaso escolar masivo no es una mera “desregulación”. Como bien señala Terigi (2004): necesita de regulaciones y recursos estatales que hoy no solo no están disponibles, sino que los que están juegan a favor del fracaso escolar masivo, a veces generando una falsa autonomía escolar en la que se abandona a las escuelas a su suerte. Muchas veces, bajo la figura de un Estado “presente” que no está.

Además, este cambio organizacional y de distribución de recursos debe encuadrarse en un programa nacional de política educativa con una mirada seria, que plantee logros alcanzables a lo largo del tiempo y que convoque a la sociedad a descolapsar la educación.

## ¿Qué hace falta para que esa política educativa sea posible?

La condición necesaria para esos cambios no deviene de un enfoque técnico, del consenso de opinadores educativos o del mundo académico por más lúcido que sea. Viene de la política

Para que esas respuestas permitan descolapsar la educación es primordial, y así lo demuestra la experiencia internacional y particularmente latinoamericana (Rivas, 2020), que la dirigencia se interese y pueda construir un proyecto educativo. Proyecto no en el sentido de un plan quinquenal o trienal, no un texto escrito o un “libro blanco”, sino unos acuerdos de la política, un consenso básico que tienda a resolver las limitaciones del federalismo fiscal de la educación con sus asimetrías indómitas, el gobierno del sistema con su burocracia poco preparada y multinómica, el régimen laboral docente con sus regulaciones de 1957, la cruel discontinuidad de los programas inclusivos y relativamente efectivos (como “Conectar Igualdad”) y el brutal proceso de privatización de la educación originado hace varias décadas y profundizado en los dos mil, mientras se declamaban loas a lo público y a la ampliación de derechos.

Ese desinterés en el que “la educación no parece importarle a nadie” (Narodowski, 2018; Tiramonti, 2022) no es exclusivo de la dirigencia política: a las centrales sindicales y empresarias tampoco se les conoce opinión fundada al respecto y los medios de comunicación, salvo excepciones, tocan el tema en forma espasmódica (un caso de *bullying* o el derrumbe de un techo en una escuela) o estacional (huelgas docentes a principios de año, tomas de escuelas secundarias en setiembre y el calendario de las pruebas ONE/ Aprender o PISA) y si no fuera por los sindicatos docentes, los educacionistas de las universidades y las ONGs, algunos docentes y un puñado de periodistas tercicos, lo educativo no tendría presencia en el debate público. .

Sin embargo, ni esas centrales ni esos medios, ni esos académicos ni esos sindicatos, están para diseñar e implementar reformas educacionales y contrarrestar la tendencia al fracaso escolar masivo. Son los gobiernos y la política quienes conducen ese proceso, y convengamos que la Argentina ha dado muestras de una parcial incapacidad si lo contrastamos con el estancamiento de los indicadores de calidad e inclusión educativa aquí enumerados, o de una incapacidad total si la comparamos con el mejoramiento de los mismos indicadores de los demás países de la región.

La pandemia parece haber puesto en escena algo más respecto del colapso de la educación. Esta parálisis, o para decirlo en términos de Pablo Gerchunoff (Cue y Centenera, 2017), este empate conflictivo en la impotencia, podría resolverse satisfactoriamente en la Argentina en la medida de la sublevación de nuevos actores y de un liderazgo capaz de aglutinar acuerdos y de sostenerlos en el tiempo.

Dado que la educación no interesa a vastos sectores dirigentes, ¿será posible construir micro acuerdos sectoriales que la vayan sacando de la lógica de la confrontación, para que los logros, y las dificultades, puedan ser compartidas por igual?. Si la educación no le importa a nadie, parece abrirse una hendidura paradójica para al menos indagar en términos de lo nuevo.

Esto supone la pretenciosa vanidad de los educadores -nuestra hiperstición- consistente en postular a la educación como una solución posible a un problema político más general: una sociedad empobrecida, polarizada y con un entramado disgregado y segregador podría encontrar puntos de unidad aunque sean contingentes y focalizados en torno a una propuesta educativa nacional. No hace falta pagar la deuda externa ni dejar de pagarla para empezar la tarea.

La emergencia de nuevos actores (los grupos de familias, por ejemplo) y la necesidad de participación de otros (centrales empresarias y sindicales, para empezar) sería la garantía de la movilización social para alcanzar estos acuerdos.

¿O acaso hacen falta grandes estadistas argentinos capaces de poner a la educación en el lugar de la prioridad de la Nación? No hay a la vista ni un nuevo Sarmiento, ni un ángel exterminador capaz de descolapsar al sistema educativo, ni uno purificador capaz de purgarlo, ni exégetas de "lo colectivo" capaces de resucitarlo. Tampoco un demonio privatizador capaz de mercantilizarlo ni espíritus del neoliberalismo capaces de colonizarlo: Ni sarmientos, ni ángeles, ni exégetas, ni demonios ni espíritus.

Tal vez sea tiempo de dar de baja las formulaciones grandilocuentes para construir micro liderazgos capaces de ir resolviendo problemas concretos, de menor a mayor, descolapsando la educación molecularmente, lejos del gran agujero negro de la política. Pero hacer eso en una escala relevante y sin Estado es tarea titánica y probablemente vana.

Así las cosas, el panorama no es alentador, pero al menos sabemos cuál es el camino. Se puede ser escéptico sin ser pesimista. Y hay tanto por hacer.

## Bibliografía

- Argentinos por la educación (2021) *Consensos por la Educación* "V. Pandemia, escuelas y desigualdad". Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=9soK\\_QEcRrY&t=24s](https://www.youtube.com/watch?v=9soK_QEcRrY&t=24s)
- Banco Mundial (2022), Datos de libre acceso del Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>

- Baquero, R. (2008) "De las dificultades de predecir: educabilidad y fracaso escolar como categorías riesgosas" en R. Baquero, A. Pérez y A. Toscano (Eds.), *Construyendo posibilidad. Apropiación y sentido de la experiencia escolar*. Rosario: Homo Sapiens.
- Baquero, R. (2009) "Desarrollo psicológico y escolarización en los enfoques socioculturales: nuevos sentidos de un viejo problema", *Avances en Psicología Latinoamericana*, 27(2), pp. 263-280.
- Cue, C. y Centenera, M. (2017) "No hay duda de que 2011-2020 será una década perdida en Argentina. Entrevista a Pablo Gerchunoff". *El País de Madrid*. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/10/05/argentina/1507218303\\_606369.html?ssm=TW\\_](https://elpais.com/internacional/2017/10/05/argentina/1507218303_606369.html?ssm=TW_)
- Ganimian, A; Pissinis, A y Antonioni, S. (2021) *¿Qué aprendimos de Aprender?*. Buenos Aires: Educar 2050.
- Goos, M., Pipa, J., & Peixoto, F. (2021) "Effectiveness of grade retention: A systematic review and meta-analysis", *Educational Research Review*, 34, pp. 1-14.
- Herrera, J. (2015) "La escuela no está diseñada para asumir la diversidad de sus alumnos. Entrevista a Ricardo Baquero", *Diario la Tercera*. Disponible en: <https://www.flacso.org.ar/noticias/la-escuela-no-esta-disenada-para-asumir-la-diversidad-de-sus-alumnos/>
- Ikeda, M., y García, E. (2014). "Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences", *Economic Studies*, 2013(1), pp. 269-315.
- LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) (2021), Presentación de los resultados de logros de aprendizaje (ERCE, 2019), UNESCO. Disponible en <https://en.unesco.org/sites/default/files/ppt-carlos-henriquez-erce-2019-logros-de-aprendizaje.pdf.pdf>
- Narodowski, M. (2018) *El colapso de la educación*. Buenos Aires: Planeta
- Narodowski, M. (2022) *Futuros sin escuelas. Vol. 1 Tecnocapitalismo, impotencia reflexiva y Pansophia secuestrada*. México: Perspectivas.
- Narodowski, M.; Catri, G. y Nistal, M (2022). *¿Cómo son los 16? Trayectorias escolares desiguales en la Argentina*. Buenos Aires: Argentinos por la Educación. Disponible en [https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2022/05/%C2%BFQuie%CC%81nes-son-los-16-Trayectorias-escolares-desiguales-en-la-Argentina\\_-1.pdf](https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2022/05/%C2%BFQuie%CC%81nes-son-los-16-Trayectorias-escolares-desiguales-en-la-Argentina_-1.pdf)
- Peiro, C. (2022) "Ana Borzone: "Las escuelas permiten a los chicos llegar a la secundaria sin saber leer ni escribir", en *INFOBAE*. Disponible en <https://www.infobae.com/educacion/2022/01/30/ana-borzone-la-escuela-esta-generando-ninos-prescindibles-y-la-causa-tiene-nombre-y-apellido/>
- Postay, V., Catri, G. & Nistal, M. (2022) *Directores de escuela secundaria: ¿quiénes son y qué piensan?*. Buenos Aires: Argentinos por la Educación
- Rivas, A. (2020) *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Madrid: Fundación Santillana.
- Tiramonti, G. (2021) "La educación sigue sin importarle a nadie en nuestro país", en *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-educacion-sigue-sin-importarle-a-nadie-en-nuestro-pais-nid29122021/>
- Terigi, F. (2004). "La enseñanza como problema político" en . Frigerio, G y Diker, G (comps.) *La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos. Un concepto de la educación en acción*, Buenos Aires: CEM- Novedades Educativas.

## Notas

- 1 El autor desea agradecer a M. Delfina Competella por su invaluable colaboración para la consecución de este trabajo.



\* Mariano Narodowski es Doctor en Educación, Universidade Estadual de Campinas; Profesor del Área de Educación de la Escuela de Gobierno, Universidad Torcuato di Tella; Miembro del Consejo Nacional de la Calidad de la Educación de Argentina y del Consejo Asesor de la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Argentina. E-mail: [mnarodowski@utdt.edu](mailto:mnarodowski@utdt.edu)