

A C A D E M I A N A C I O N A L D E E D U C A C I Ó N



POLÍTICA EDUCATIVA PARA NUESTRO TIEMPO

MARÍA C. AGUDO DE CÓRSICO | PEDRO L. BARCIA | JOSÉ L. CANTINI | MARÍA A. GALLART
GUILLERMO JAIM ETCHEVERRY | JUAN J. LLACH | AVELINO J. PORTO | HORACIO C. REGGINI | ANTONIO F. SALONIA
HORACIO SANGUINETTI | RUTH SAUTU | LUIS R. SILVA | PEDRO SIMONCINI | ALBERTO C. TAQUINI (H)
JUAN C. TEDESCO | ALFREDO M. VAN GELDEREN | JORGE R. VANOSSI | GREGORIO WEINBERG

Santillana

No hacerlo implica multiplicar la miseria, con todas sus consecuencias de indignidad, que van desde el delito hasta el deterioro, dudosamente reversible, de la naturaleza. Todo ello se paga caro, y es urgente atenderlo con decisión.

LA ESPECIFICIDAD DE LA REFORMA ARGENTINA

JUAN C. TEDESCO
ACADÉMICO

El proceso de transformación educativa que tuvo lugar en la Argentina durante la década de los 90 fue parte de un proceso general que afectó a la mayoría de los países de la región, impulsado fundamentalmente por dos tipos diferentes de demandas: las demandas por recursos humanos más calificados provenientes del sector productivo para enfrentar los desafíos de la modernización productiva y tecnológica, y las demandas de formación del ciudadano, originadas desde la dimensión política para enfrentar los desafíos del retorno a la democracia y al estado de derecho.

Lo específico de este período es que no se trata sólo de hacer frente a las deudas o déficit del pasado sino que, además, las reformas se propusieron enfrentar los nuevos desafíos planteados por las exigencias de las transformaciones en la organización del trabajo, en la cultura y en el desempeño ciudadano. La relevancia de este nuevo contexto no puede subestimarse a la hora de explicar los problemas y de definir estrategias de transformación. Tal como ya se sostuviera en otro trabajo, “[...] no estamos en una situación donde sólo se expresan las demandas insatisfechas de los sectores que no han podido tener acceso a un servicio estable, sino ante demandas que provienen también de los sectores que ya han logrado el acceso y ahora exigen su transformación. En contextos de este tipo, caracterizados por un exceso de demandas,

Nota: Este texto es una versión adaptada de un trabajo elaborado en colaboración con Emilio Tenti Fanfani, a quien agradezco su generosidad y su contribución.

parece inevitable tomar decisiones donde para satisfacer a algunos se postergan los requerimientos de otros. Como todas las demandas son urgentes y legítimas, ningún sector está dispuesto a postergar las suyas. La pugna por obtener los escasos recursos disponibles asume, de esta manera, características poco racionales desde el punto de vista de los intereses generales y de largo plazo".¹

En este sentido, el amplio consenso acerca de la necesidad de reformar la educación no se mantenía con la misma intensidad cuando se pasaba a la discusión sobre las prioridades y las estrategias de acción. Desde el comienzo se apreció un fuerte debate entre dos enfoques diferentes. Por un lado, el enfoque que consideraba como prioritario poner el acento en todos aquellos aspectos vinculados con el logro de mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión educativa: descentralización, autonomía a las escuelas, evaluación de resultados, incentivos al rendimiento, etc. Por el otro, el enfoque que enfatizaba la necesidad de políticas activas destinadas a lograr niveles adecuados de equidad (tanto social como educativa) para garantizar el carácter sostenido del proceso de desarrollo educativo y social. Estos enfoques también diferían desde el punto de vista político, donde por un lado estaban aquellos que sostenían la necesidad de concebir a la educación como política de Estado, fruto de consensos nacionales que permitieran garantizar la continuidad de las estrategias más allá de los períodos gubernamentales, y, por el otro, aquellos que, por el contrario, confiaban más bien en el mercado como mecanismo de distribución de los recursos educativos. Los procesos reales de reformas educativas intentaron una combinación de ambas líneas, donde en algunos casos predominó más bien el eje Estado-equidad y en otros el eje eficiencia-mercado.

En el marco de este horizonte común para todas las reformas, cada país tuvo una determinada y específica capacidad de procesar los impactos del contexto internacional en función de sus respectivas tradiciones culturales, estructuras sociales y económicas, y marco político

¹ Tedesco, J. C. y López, N. "Desafíos a la educación secundaria en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 76, Santiago de Chile, abril de 2002.

institucional.² El proceso de transformación educativa implementado en la Argentina tuvo, en este sentido, al menos cinco características específicas, que intentaremos identificar, describir y, en la medida de lo posible, explicar a través de algunas hipótesis de trabajo. Esas características son las siguientes:

- La ley como instrumento fundamental de la transformación educativa.
- El carácter integral de la reforma.
- El cambio de estructura del sistema.
- El conflicto con las orientaciones de la política económica.
- El contexto de crisis social en la cual tuvo que desarrollarse.

LA LEY COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA

En primer lugar, es posible postular la hipótesis según la cual una de las principales características específicas de la transformación educativa en la Argentina es que ella tiende a identificarse con la aplicación de una ley. Si bien en otros países de la región también se dictaron leyes que regulaban distintos aspectos del proceso de reforma, en ningún caso existió tanta vinculación con la aplicación de una sola ley, que más que regular situaciones existentes se proponía crearlas.

Como se sabe, la Ley Federal de Educación fue sancionada en 1993 y en su momento se la consideró como producto de un genuino proceso de concertación.³ Un somero análisis de su contenido permite

² La literatura sobre las reformas educativas en América latina es muy amplia. Entre los estudios comparativos más recientes puede verse: Gajardo, M. *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Santiago de Chile, Documentos PREAL, 2001.

³ En el momento de la sanción de la ley, los dirigentes sindicales docentes la saludaron casi como una conquista. En un artículo publicado en 1994, Marta Maffei (por entonces secretaria adjunta de la Confederación de Trabajadores de la Educación, CTERA) sostuvo que las movilizaciones sociales organizadas por el sindicato de docentes habían logrado impedir la aprobación del anterior proyecto de ley y que de esta manera "se pudo lograr una ley (se refiere a la Ley Federal de Educación finalmente promulgada) que es un modelo de concertación, en la cual se dio satisfacción a cada una de las partes". Maffei, M. "Requisitos para la concertación de políticas educativas". *Propuesta Educativa*, N° 10, julio de 1994, p. 15.

apreciar que constituyó una especie de programa de acción donde se definen tanto la filosofía como los objetivos estratégicos de la política educativa nacional. La ley operó como un importante mecanismo legitimador de las acciones implementadas por la reforma. Esta apelación al instrumento legal puede explicarse por dos razones fundamentales. La primera tiene que ver con los contenidos mismos de la reforma y con el hecho de que se realizara en un contexto de vigencia del régimen democrático constitucional. La extensión de la obligatoriedad escolar o el cambio en la estructura de niveles del sistema, por ejemplo, requieren un instrumento legal para su vigencia. La segunda razón, en cambio, es más bien de naturaleza política. Al respecto, parece plausible sostener la hipótesis según la cual el fuerte carácter legislativo de la transformación educativa argentina fue un componente de una estrategia destinada a fortalecer su persistencia y sustentabilidad. Una política que se expresa en una ley del Poder Legislativo tiene ciertas garantías de estabilidad que no existirían si sólo se sustentara en decisiones del Poder Ejecutivo. La apelación a la ley puede ser interpretada como la forma adoptada en la Argentina para garantizar la continuidad de las políticas. Sin embargo, por razones que se derivan de la situación política general, de la pérdida de capital social y de la fragmentación creciente de la estructura de poder que sufrió el país durante la década, esta fortaleza fue más aparente que real. La debilidad del consenso parlamentario como forma de concertación política en educación se puso de manifiesto a través de dos aspectos fundamentales:

a) En primer lugar, los acuerdos parlamentarios son acuerdos políticos que no involucran necesariamente a los actores internos del sistema educativo, en especial a los docentes. El acuerdo parlamentario es una modalidad de acuerdo fundamentalmente política y no es suficiente para generar compromiso y adhesión por parte de los responsables de las acciones educativas.

b) En segundo lugar, el acuerdo parlamentario de nivel nacional no fue suficiente para comprometer a las jurisdicciones provinciales. Así, por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires no aplicó la ley en lo que se refiere a la estructura del sistema y, posteriormente, algunas provincias

decidieron suspender su aplicación. Desde el punto de vista formal, es obvio que las leyes deben ser cumplidas. Sin embargo, en un contexto social de baja legitimidad y escasa confianza social, las leyes no se aplican sin que ello motive ninguna situación jurídica particular. Por otra parte, el incumplimiento de la ley no fue un comportamiento exclusivo de algunas jurisdicciones, ya que el propio gobierno nacional dejó de cumplir algunas normas legales, en particular las referidas al compromiso financiero con la educación, lo cual abría la posibilidad de no cumplir con otras normas por parte de las provincias.

Existió, en consecuencia, una fuerte tensión entre la ley como mecanismo de reaseguro político y la ley como débil mecanismo de imposición de determinadas líneas de acción. Sobre la base de este déficit de aplicación, todos los actores sintieron que podían dejar de cumplir algún aspecto o de criticar su vigencia. De cualquier manera, en esta tensión predominó el eje legitimador de la ley. En este caso no cabe duda de que la fuerza de la ley contribuyó a dar continuidad a las principales reformas introducidas en el sistema educativo nacional.

EL CARÁCTER INTEGRAL Y SISTÉMICO DE LA TRANSFORMACIÓN

La segunda especificidad del caso argentino es que, a partir de la Ley Federal de Educación, la política educativa se propuso el logro de una transformación integral del sistema educativo: se extendió la escolaridad obligatoria, se actualizaron y redefinieron los contenidos de la educación, se modificó la estructura tradicional de niveles del sistema, se completó el proceso de transferencia de la gestión de todos los establecimientos educativos a su cargo a las jurisdicciones provinciales y también se delegó la atribución de definir el monto y el destino del financiamiento de la educación. El ministerio nacional se convirtió en una instancia de asistencia técnica, de coordinación para la definición de determinados criterios normativos, productor de información sobre las principales variables del sistema en el nivel nacional, evaluador del rendimiento y compensador de diferencias en las oportunidades educativas ofrecidas a la población en los diversos territorios que componen el país.

Al respecto, el testimonio de Susana Decibe, ministra de Educación durante el período 1996-1999, es muy claro: "Para los cambios que establecía la ley, se definió una estrategia de transformación que avanzara en todos los campos a la vez, de manera estructural y sistémica, con un ritmo gradual pautado en metas, atendiendo tanto el mediano y largo plazo como los problemas de coyuntura".⁴ Para explicar las razones de esta estrategia de cambio integral y simultáneo se pueden postular al menos dos hipótesis diferentes, que van desde aquellas que ponen el acento en variables de índole técnica hasta las que explican este fenómeno por variables de tipo político-social.

La hipótesis que justifica este tipo de estrategia por razones técnicas se basa en la idea según la cual en el caso argentino existió un largo período de reformas parciales fracasadas, que favoreció la emergencia, en algunos equipos técnicos, de la convicción según la cual era preciso adoptar una estrategia integral desde el punto de vista de las variables que se debían modificar y que abarcara al conjunto de los establecimientos al mismo tiempo.⁵

Complementariamente con esta visión de índole técnica, también es posible sostener que el carácter integral de la transformación de los años 90 se explica por una articulación particular con la situación política argentina. En este sentido, es importante recordar que la secuencialidad como característica de las políticas de transformación educativa requiere, como condición necesaria, la existencia de un horizonte de confianza y previsibilidad, aspectos que no son ni fueron característicos del escenario político argentino de este período. La hipótesis de trabajo que deseáramos postular aquí es que la ausencia de niveles significativos de confianza social y de previsibilidad sobre el curso futuro del proceso de transformación, expresados a través de los conflictos tanto entre los diferentes actores sociales como dentro del propio equipo gubernamental, constituye una de las

⁴ Decibe, S. "Argentina: una década sólo alcanzó para comenzar una reforma estructural de la educación." En: Martinic, S. y Parco, M. (comps.). *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago de Chile, CIDE, 2001.

⁵ Aguerrondo, I. *La transformación educativa en Argentina. Informe de un caso en proceso*. Buenos Aires, 1998 (inédito).

razones estructurales de la adopción de un estilo de reforma integral y acelerado.

Obviamente, adoptar un estilo de transformación de esta naturaleza tiene consecuencias importantes sobre las posibilidades de obtener consensos, en particular con los sectores internos del sistema educativo. En un estudio de Inés Dussel⁶ sobre este tema se señala que el carácter profundo y radical de la reforma produjo un movimiento de desautorización de los saberes que hasta ese momento tenían los docentes y contribuyó a un generalizado sentimiento de amenaza de sus puestos de trabajo en maestros y profesores.⁷

EL CAMBIO DE ESTRUCTURA

La prolongación de la escolaridad obligatoria y el cambio en la estructura de los niveles del sistema educativo constituye otra de las particularidades propias del caso argentino. En efecto, sólo en nuestro país la ley introdujo una modificación a la tradicional división del trabajo institucional entre escuela primaria y colegio secundario. Las razones de este cambio son múltiples. Se supone que una estructura de tres ciclos, cada uno de ellos de tres años de duración, daría más y mejores oportunidades de permanecer en la escuela a aquellos alumnos de sectores populares que corrían el riesgo del fracaso y la exclusión al tener que dejar la escuela de su barrio para continuar sus estudios secundarios en un colegio por lo general situado en los centros urbanos y

⁶ Dussel, I. *Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provincial en Argentina (1990-2000)*. Proyecto "Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay". Buenos Aires, 2001.

⁷ La magnitud de este sentimiento de amenaza puede apreciarse a través de los datos de la encuesta a maestros y profesores que se realizara en septiembre de 2000. Según esa encuesta, el 60% de los docentes manifestó sentirse inseguro o muy inseguro en su puesto de trabajo. Es importante constatar que esta sensación de incertidumbre trasciende cuestiones objetivas, como lo son las que resultan de la situación de revista de los docentes. En efecto, aun entre aquellos que son titulares, la sensación de inseguridad se extiende hasta el 50% de los casos. Esta sensación de inseguridad es mayor entre los profesores, los docentes de nivel socioeconómico más bajo, aquellos que ejercen en establecimientos educativos públicos y, desde el punto de vista regional, en el norte del país y en la región de Cuyo. Véase IPE/UNESCO. *Los docentes y los desafíos de la profesionalización*. Buenos Aires, 2000.

próximos a las zonas residenciales de la clase media o media alta. Las evidencias empíricas disponibles confirman que la implementación del Tercer Ciclo de la EGB se asoció con un incremento de la escolarización de los adolescentes en sectores populares.

Sin embargo, este efecto positivo desde el punto de vista del acceso estuvo acompañado por una serie de dificultades en términos administrativos, políticos, laborales, financieros e institucionales, asociados con el hecho de que el cambio de estructura provocó la ruptura de dos culturas institucionales muy tradicionales, la de la escuela primaria y la del colegio secundario. Este cambio de cultura provocó obstáculos importantes en el proceso de implementación de la EGB y el Polimodal. No es éste el lugar para hacer una reseña y una descripción de los problemas y debates surgidos a partir de este cambio, pero el resultado es que actualmente existe una enorme diversidad de situaciones que han fragmentado de manera significativa al sistema educativo argentino. Sabemos que este tema provoca fuertes controversias⁸ entre los docentes, lo cual indica que la reforma no logró instalar una visión relativamente uniforme acerca del cambio de estructura. Es probable que las razones por las cuales se prefiere una u otra opción tengan que ver con situaciones laborales personales y contextos locales. Pero más allá de esas razones, queda el hecho de las posibles implicancias, tanto pedagógicas como sociales, de esta diversidad de la oferta institucional. Al respecto, aún es prematuro evaluar hasta qué punto esta diversidad será una fuente de dificultades para garantizar una efectiva igualdad de oportunidades educativas y de movilidad interprovincial. Existen evidencias empíricas según las cuales las escuelas privadas que ya ofrecían

⁸ La encuesta ya citada (IIPE/UNESCO, 2000) permite apreciar que la opinión se divide prácticamente en dos mitades: 48,9% de acuerdo y 44,4% en desacuerdo. Sin embargo, existen variaciones muy notorias en función de diversos factores. Uno de ellos es la percepción que los docentes tienen de su trayectoria y ubicación en la estructura social. En este sentido, el acuerdo con la reforma de la estructura se debilita y cae por debajo del 50% entre los docentes con una experiencia de descenso social y entre quienes se perciben como pertenecientes a los estratos medio bajo y bajo de la estructura social. Por otra parte, existen diferencias entre maestros de escuela primaria y profesores de secundaria. El acuerdo es mayor entre los maestros, en especial aquellos que se desempeñan en instituciones de administración privada (en relación con los docentes de escuelas públicas estatales), y entre los docentes de las regiones más pobres del país, en comparación con los que trabajan en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.

una educación integrada (inicial, primaria y secundaria) tuvieron menos dificultades que las escuelas públicas para adoptar la nueva división del trabajo pedagógico entre los nuevos niveles y ciclos, tal como lo establecen la Ley Federal de Educación y los acuerdos del Consejo Federal de Educación. A la vez, también existen evidencias de las dificultades de las provincias más pobres para implementar el nivel Polimodal y los trayectos técnicos profesionales, por falta de recursos tanto financieros como humanos. En este contexto es legítimo formular el interrogante acerca de hasta qué punto se justifica introducir cambios en la estructura formal del sistema educativo que generan una significativa cantidad de problemas no vinculados claramente con el logro de los objetivos más relevantes de la reforma, tales como la introducción de mejoras en la equidad y en la calidad de los resultados educativos.

LA DISOCIACIÓN ENTRE POLÍTICA EDUCATIVA Y POLÍTICA ECONÓMICA

En cuarto lugar, es posible postular que otro rasgo importante del proceso de transformación educativa argentino fue el alto grado de disociación que existió entre sus orientaciones y las que se utilizaron en las políticas económicas y en las relativas a la reforma del Estado, en especial del Estado central. Esta característica ha dado lugar a uno de los ejes de debate más importantes y, al mismo tiempo, más confusos acerca de las reformas educativas. Al respecto, es interesante constatar que una de las peculiaridades de las reformas educativas de la década 1990-2000, particularmente visible en el caso argentino, radica en el hecho de que sus orientaciones han sido conceptualizadas como la operacionalización a nivel educativo de las políticas neoliberales y, a la inversa, como una estrategia destinada a mantener los estilos tradicionales de gestión de servicios públicos.

Así, por ejemplo, la literatura educativa de orientación neoliberal no reconoce la reforma argentina como propia. Los representantes de estos enfoques se han ocupado reiteradamente de criticar la reforma y postular sus propuestas alternativas, basadas en el financiamiento de la

demanda y la desregulación de la actividad privada y de los regímenes laborales docentes. Desde esta perspectiva, la verdadera reforma educativa aún está por hacerse y, más que una transformación, es preciso encarar una verdadera "revolución educativa".

La literatura de orientación crítica, en cambio, considera la transformación educativa como la operacionalización de las políticas neoliberales en materia económica y social, y subestima la importancia de los logros y de las medidas orientadas a reforzar la equidad social y el papel del Estado.

Si bien esta ambigüedad está presente en la mayor parte de los casos de reformas educativas en América latina, en ninguno de ellos asumió el grado de conflicto que tuvo en el caso argentino. Si se observan los casos de países latinoamericanos que llevaron a cabo procesos importantes de reformas educativas, se puede apreciar que las tensiones con los responsables del área económica se concentraron fundamentalmente en la pugna por obtener mayor cantidad de recursos. En el caso argentino, en cambio, estos conflictos pusieron de manifiesto la existencia de divergencias profundas desde el punto de vista de los criterios y funciones con los cuales debían ser asignados y administrados esos recursos.

En el marco de este conflicto, la política educativa asumió los rasgos de una política sectorial, relativamente autónoma respecto de lo que sucedía en los otros ámbitos de las políticas públicas. Esta sectorialidad y autonomía pueden explicar tanto algunas fortalezas como algunas debilidades del proceso de transformación en la Argentina.

TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA Y CONTEXTO SOCIAL

Otro elemento contextual importante para explicar el caso argentino es el que se relaciona con el empeoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población. Más allá de un análisis profundo de las causas de este fenómeno, lo cierto es que después de un primer pe-

ríodo breve de crecimiento económico y disminución de la pobreza, comenzaron a manifestarse signos regresivos tanto en materia de distribución del ingreso como de ampliación de las oportunidades laborales. Tasas de desempleo de dos dígitos y un significativo crecimiento de la población en condiciones de pobreza definen el escenario que caracteriza los últimos años de la década de los noventa.

El punto sobre el que queremos llamar la atención es que el contexto sobre el cual se desarrollan los procesos de transformación educativa determina buena parte de sus resultados y de las reacciones que ese proceso suscita entre la población y entre los actores del sistema educativo. En este sentido, es obvio que no puede considerarse de la misma manera una transformación educativa que opera en un contexto de crecimiento económico sostenido, disminución de los índices de pobreza y desempleo, legitimidad y confianza en las instituciones públicas, que una transformación donde los cambios educativos forman parte de un proceso de recesión económica, expansión de la pobreza y el desempleo. Esta contextualización de la reforma educativa argentina es particularmente importante porque se trata de un país con niveles tradicionalmente altos de equidad social. La existencia de ese punto de partida explica la magnitud —tanto objetiva como subjetiva— del fenómeno del descenso social, de los "nuevos pobres", que se aprecia en la última década. Por un lado, el deterioro de las condiciones materiales de vida de las familias afecta sus capacidades para contribuir al desarrollo del aprendizaje de los niños y jóvenes que frecuentan los establecimientos educativos. Pero por el otro, no sólo los docentes tuvieron que enfrentar situaciones pedagógicas más difíciles en las escuelas sino que, en proporciones significativas, ellos mismos fueron víctimas de la pobreza. En síntesis, esta política tan radical e integral de reforma se implementó en un contexto económico social más bien adverso, que conspiró contra el éxito de muchas de las innovaciones propuestas por las reformas.

COMENTARIO FINAL

Este análisis global de las características específicas de la transformación educativa argentina en comparación con procesos similares en otros países puede permitir aprender de la experiencia y brindar algunos insumos para el futuro. Algunos aspectos de la reforma ya forman parte de la nueva realidad educativa argentina, otros no llegaron a concretarse y muchos problemas actuales son producto tanto de la reforma como de las nuevas realidades sociales del país. El balance de las políticas de la década de los años noventa constituye un punto de partida inevitable para encarar el futuro.

EDUCACIÓN SUPERIOR



AVELINO J. PORTO - GUILLERMO JAIM ETCHEVERRY

ALBERTO C. TAQUINI (H) - JORGE R. VANOSI