

# Ejes de una reforma educativa integral\*

## *Directions for an integral educational reform*

Javier Hermo\*\*

Cecilia Pittelli\*\*\*

\* La versión original de este artículo fue presentada como ponencia en el I Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE), realizado en Buenos Aires, en noviembre de 2005.

\*\* Mestre em Educação (FLACSO). Professor da Universidad de Buenos Aires e da Universidad Nacional de La Matanza.  
e-mail: jphermo@yahoo.com.ar

\*\*\* Professora da Universidad de Palermo e da Universidad de Buenos Aires.  
e-mail: capittelli@yahoo.com.ar

### **Resumen**

A más de diez años de la implementación de las reformas educativas de los '90, se impone realizar una evaluación crítica de las mismas y sus resultados. Esta ponencia se propone abordar un debate preliminar de la situación argentina, comparada con la chilena, para plantear desde allí algunas propuestas para el trazado de una agenda que permita encarar una "reforma de la reforma". En tal sentido, creemos que - para el caso argentino- es necesario realizar un plan de evaluación de los resultados de las reformas durante el año 2006, para llegar a un plan de reformas consensuado hacia 2007 y poder, así, encararlas durante tres períodos presidenciales, con fecha de culminación en 2020.

### **Palabras clave**

Educación; reformas educativas; educación comparada.

### **Abstract**

More than ten years after the implementation of educational reforms in the 90s, it is absolutely necessary to make a critical evaluation of reform itself and its results. This article sets out to approach a preliminary debate of the Argentinean situation, compared with the Chilean, in order to raise therefrom some proposals for the layout of an agenda that allows facing a "reform of the reform". In this sense, let us think that - for the Argentine case it is necessary to make a plan of evaluation of the results of the reforms during the current year 2006, in order to arrive at an agreed reform plan towards 2007 and thus to be able to face them during three presidential periods, with a culmination date in 2020.

### **Key words**

Education; educational reforms; compared education.

## Introducción

Durante la década de los '90 se introdujeron en la mayor parte de los países de América Latina, una serie de reformas educativas inspiradas en las recomendaciones de organismos financieros internacionales, destacándose entre ellos el Banco Mundial.

No obstante, en la región fue pionera la experiencia de Chile, que renunció algunos de estos lineamientos y comenzó a desarrollarse todavía con la dictadura pinochetista en los años '80.

Por eso plantaremos en este trabajo algunas características en común con las reformas educativas aplicadas en la Argentina, a más de diez años de la implementación de las mismas.

Creemos que se impone realizar una evaluación crítica de estas políticas y de sus resultados, dando lugar a abordar un debate preliminar y plantear algunas propuestas para el trazado de una agenda que permita encarar una "reforma de la reforma".

La experiencia ha mostrado, que no bastará con centrarse en los contenidos y la estructura curricular, por más que siempre es necesaria una actualización y puesta a punto. Por el contrario, el eje central de una real reforma educativa debe estar puesto en los actores concretos que intervienen en los procesos educativos y en mejorar las posibilidades de interacción entre los mismos, base del proceso de enseñanza/aprendizaje.

En tal sentido, y más allá de las consideraciones que aquí formularemos sobre los rumbos que a nuestro juicio debiera tomar tal proceso, creemos que es necesario

e indispensable comenzar por desarrollar – en los respectivos planos nacionales, pero también en ámbitos regionales como el Sector Educativo del MERCOSUR –, una evaluación integral y participativa de los resultados de las reformas. No porque no existan diagnósticos suficientes y apropiados, que podrán utilizarse como insumos de esta evaluación, sino para llegar a un plan de reformas del más amplio consenso tan pronto como sea posible. De este modo se debiera lograr un muy fuerte compromiso político para encararlas con continuidad, tal como resulta como elemento exitoso de la experiencia chilena al respecto. Sabemos que esta es una condición necesaria para que las reformas del sistema educativo comiencen a mostrar sus frutos. Siempre que hablemos de reformas, claro está, y no de circunstanciales modificaciones aisladas como las que periódicamente se realizan.

## Las reformas educativas en la región

Como han señalado numerosos autores, más allá de las particularidades de cada caso, se observan algunas regularidades en las políticas de reforma encarriladas desde los años '80 en América Latina.

Siguiendo la caracterización realizada por Pedró y Puig<sup>1</sup>, encontramos que éstas han sido, en un sentido **reformas convergentes**, es decir que son producto de un modelo internacional al que los sistemas educativos tienden a dirigirse y, conectadas con las mismas el carácter, básicamente para nuestro países, de ser

**reformas dependientes.** Es decir, que no han sido producto de una real convergencia – que supone alguna clase de consenso –, sino que son consecuencia de los procesos de globalización, y del rol que en la misma juegan los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Sea por los condicionamientos de tipo general a las políticas económicas impuestos por el primero o por la política de préstamos abundantes durante los años '80 y '90 del segundo, que impulsaron una agenda de determinadas reformas (descentralización de los sistemas educativos, implementación del “cheque” educativo, privatización de la educación, etc.).

Como han planteado de Puelles Benítez y Martínez Boom<sup>2</sup>: “El concepto de reforma tiene dos connotaciones: por un lado, se expresa como un programa político de acción, con estrategias que van del centro a la periferia. Por otro lado, insinúa intencionalidades que se dan entre diversos actores sociales, cuyas relaciones son casi siempre asimétricas, pues ellos son portadores de diferentes tradiciones, representaciones y prácticas, y poseen diferente intensidad y fuerza, lo cual genera una dinámica mucho más compleja que un simple movimiento de acción–reacción. La reforma es parte del proceso de regulación social; expresa la estrategia a través de la cual el poder no solo delimita y define las prácticas sociales, sino que pone en juego los sistemas de orden, de apropiación y de exclusión. La reforma educativa define los fines, las posibilidades y las limitaciones de las distintas instituciones y agentes educativos, a través de la

legitimación de ciertos modelos de funcionamiento en los órdenes macro o micro de la educación. Es decir, define la manera como se relacionan los múltiples asuntos sociales, que van desde la organización de las instituciones hasta la percepción que los individuos tienen de ellas.”

Como producto de estos procesos de reforma, se realizaron en la mayor parte de los países, también cambios en las leyes y reglamentos vigentes que ordenaban la educación. Un conjunto nuevo de estos instrumentos acompañó en unos casos, y recogió en otros, los contenidos de las reformas educativas. Desde ya, estos instrumentos jurídicos no constituyen ni expresan las reformas en todo lo que significan. Pero han sido la muestra superficial de emergencia de las mismas, recogiendo y agrupando en términos legales la intencionalidad política e ideológica de las reformas más que siendo el motor que las impulsó.

No es intención de este trabajo describir en profundidad las reformas realizadas, ni avanzar en el diagnóstico de las consecuencias de las mismas, sino esbozar una aproximación al camino de los temas ausentes de resolución al presente. Bien fuera porque no estuvieron contemplados en las reformas anteriores o porque sus resultados no fueron los esperados en términos de eficacia de la acción desarrollada.

No obstante, creemos oportuno plantear algunas características comunes que estuvieron presentes en estos procesos de reformas:

- “La postulación de la calidad de la educación y la descentralización como ejes de la reforma educativa, buscando

inscribir la educación en el ámbito del conocimiento científico y del desarrollo tecnológico como factor central para la competitividad.

- La inclusión del concepto de servicio educativo, en reemplazo del concepto de «derecho a la educación», con lo que se inicia el fin del Estado docente. Este aspecto es complementado con la asignación de responsabilidades a la familia y a la sociedad, con lo cual se reafirma el estímulo a la iniciativa privada.
- La prioridad de la institución escolar, procurando que ésta supere su condición tradicional, con formas de organización “inteligente” que posibiliten el aprendizaje.
- La incorporación de la gestión educativa como sustituto de las prácticas convencionales de administración, asociada a la reducción del gasto del gobierno central y traslado de las funciones a las instancias locales.
- La inclusión de la equidad como estrategia para la redistribución y la racionalización del gasto público en educación.
- El establecimiento de criterios orientados a garantizar la profesionalización y la dignificación de la carrera docente<sup>3</sup>.”

Para el caso chileno, esto supuso una profundización mayor en algunos aspectos que en la Argentina, por ejemplo, con respecto al proceso de descentralización y de transferencia de la responsabilidad al nivel de las instituciones, bajo un manto de mayor autonomía. En el mismo sentido fue que se produjeron importantes modificaciones en las asignaciones presupuestarias y, sobre todo, en los beneficiarios de las mismas, que cada vez más pasaron a ser las propias instituciones

y los individuos. Las reformas pro mercado fueron mucho más profundas en Chile.

Por otra parte, al tener Chile un sistema de financiamiento compartido, que incentiva a las familias a aportar en forma directa recursos a la educación, por un lado incrementa el presupuesto total aplicado al sistema, pero por otro puede estar contribuyendo también a fomentar la segmentación del sistema y la segregación educativa según criterios socioeconómicos, con las esperables consecuencias negativas tanto en lo social como en lo pedagógico.

La principal característica de la municipalización de las escuelas en Chile es la enorme heterogeneidad existente en cuanto a tamaños, recursos y capacidades entre las distintas comunas, variando en cuanto a sus posibilidades técnicas y las características estructurales de las municipalidades a las que pertenecen. En síntesis, mientras más pobre y aislada la población escolar, es más probable que la educación esté en manos de agentes con menos capacidades.

La variable más significativa a este respecto la constituye el tamaño poblacional de la comuna; éste determina el número de alumnos y, por esta vía, el monto de recursos financieros con que contará la misma. De este modo, en las comunas pequeñas o rurales, apenas se puede sostener un pequeño grupo de funcionarios no siempre dedicados exclusivamente a la educación.

Estas desiguales capacidades de gestión determinan niveles muy heterogéneos de aprovechamiento de las oportunidades y de las herramientas puestas

a disposición de las municipalidades por la Reforma Educacional o por otras agencias de inversión pública.

Otro problema del sistema es que las escuelas particulares subvencionadas no tienen obligación de educar a cualquier niño que solicite matrícula y lo que ocurre, entonces, es que la mayoría de estas escuelas realizan procesos de selección de los niños basados en el diagnóstico de sus capacidades y conocimientos, y expulsan a los alumnos que presentan más bajo rendimiento o problemas de conducta.

También requieren de los padres aportes económicos adicionales obligatorios. Las escuelas municipales, en cambio, en tanto garantes del derecho a la educación de todos los niños, se ven obligadas no sólo a matricular y mantener a todos sus estudiantes, sino adicionalmente, a acoger a los alumnos que el sistema privado expulsa.

En otras palabras, los municipios poseen más responsabilidades y deben asumir una tarea más difícil que los colegios particulares subvencionados, para lo cual sin embargo reciben los mismos o menos recursos.

En cambio, la preocupación por mejorar la calidad y profesionalización docente, que fuera citado como característica común, fue bastante poco explorada en ambos casos, más allá de programas superficiales e impuestos "desde arriba", que nunca terminaron de ser aceptados por los propios educadores.

En términos generales puede señalarse que lo avanzado en calidad es ciertamente mayor que lo avanzado en equidad, tanto en Chile como en Argentina, aunque más pronunciadamente en el

primero de los países. Persisten, en ambos casos, fuertes brechas en el sistema educativo: un conjunto grave de comportamientos de segregación escolar y discriminación que se contradicen con la concepción de la educación como un servicio de carácter público cuyo objetivo es asegurar la igualdad de oportunidades.

Para el caso chileno, por ejemplo, se comprueba la existencia de una política insuficiente en el marco jurídico y administrativo de la educación, que garantice el acceso y el derecho de todos a una educación de calidad; avanzar hacia una mayor equidad y transparencia en la utilización de los recursos públicos, grandes debilidades en la gestión municipal, bajo compromiso de algunas autoridades municipales y avance muy lento en la modernización del Ministerio de Educación de acuerdo a los requerimientos de la reforma educativa en curso.

De todas formas, más allá de que estas características particulares agraven el problema en Chile y, a pesar de los esfuerzos y avances producidos, el tema de la inequidad y la desigualdad sigue latente en ambos países y, aún más, profundizándose.

Sostenemos que, en cualquier caso, subsisten una serie de temas no resueltos en estos procesos de reforma y que deben ser las principales preocupaciones de todo proceso de "reforma de la reforma".

### **Los (crecientes) problemas de la institución escolar**

Parece cada vez más evidente que las instituciones educativas tal como las conocemos hasta el presente, ya no son un

continente apropiado ni suficiente para los procesos educativos.

Mucho se ha dicho sobre este tema, pero los debates acerca de las políticas educativas concretas no suelen incorporar estos puntos de vista, más allá de incluir alguna que otra "mejora" en cuestiones tales como la infraestructura y el uso que se le da a la misma (por ejemplo, a través de programas de "escuelas abiertas a la comunidad"), de la incorporación de tecnologías de información y comunicación (siempre tardía y desfasada, pero con avances), y del desarrollo de algunas experiencias innovadoras.

No obstante, nos parece que lo que prácticamente no se ha abordado, más que en ámbitos académicos, es la rediscusión del sentido y el perfil de las instituciones educativas en un mundo que ha cambiado en muchos sentidos respecto del siglo XIX, cuando las escuelas comienzan a definir su perfil moderno, y aún con respecto al siglo XX en el que se universaliza el modelo escolar que todos hemos conocido.

Como acertadamente señalara Guillermina Tiramonti, "la escuela es una producción institucional de otro momento histórico y que por lo tanto, nació asociada a otras circunstancias sociales, políticas y culturales. La escuela es un producto de la Ilustración que se pensó a sí misma como el vehículo de una cultura que tenía como soporte central la palabra escrita. Hoy la institución está inmersa en un mundo cultural hegemonizado por la imagen y debe construir una propuesta pedagógica acorde con esta nueva configuración<sup>4</sup>."

Claro está que de ningún modo significa que deba cambiarse a la escuela por

Internet y la televisión, pero sí que la escuela no puede pretender (porque no lo es), seguir siendo el único centro válido de adquisición de saberes y competencias, negando la posibilidad de integración de otras experiencias.

Por otra parte, si bien el rol de la educación en la socialización infantil y juvenil ha sido destacado desde muy diversas perspectivas y existe abundante producción teórica al respecto, siempre parece ser un tema secundario al "verdadero" objetivo de la escuela que es la transmisión ordenada de conocimiento en el proceso de enseñanza/aprendizaje. No queremos, con esta afirmación, negar los muy válidos e importantes esfuerzos desarrollados tanto por las autoridades como por los docentes, por contemplar la importancia de esta cuestión (de hecho, la realidad cotidiana lo ha impuesto hace rato), pero sí señalar que la institución escolar como tal, y las políticas educativas, en general, no contemplan este factor en el centro de sus preocupaciones.

Lo que se plantea, es que más allá de las razones ajenas a la institución escolar (sean circunstanciales o no), que puedan modificar el rol de la escuela y los docentes, llevándolos a atender situaciones para las que no fueron preparados (desnutrición, violencia, etc.); hay otras más profundas que harán irrumpir la vida real en la escuela y romperán el supuesto aislamiento aséptico en el que las "blancas palomitas" debieran adquirir conocimiento y, en un segundo término, realizar su socialización secundaria.

Si bien esto ha sido también planteado por numerosos expertos y actores del sistema educativo, creemos que hasta

el momento no se ha planteado un debate del que surjan propuestas para dar cuenta de esta nueva situación al interior mismo del diseño del proceso de enseñanza/aprendizaje y no como “residuo” o efecto secundario del mismo.

Indudablemente, una práctica educativa que contempla poco y nada la importancia de la interacción con otros como parte del aprendizaje mismo, que no posee un modo sistemático de incorporar conocimientos extra escolares, que está inmersa en un mundo cambiante y distinto del que no da cuenta (cada vez más intercomunicado y en el que la cooperación se convertido en base de toda producción, donde el tiempo de trabajo, el tiempo productivo y el de ocio tienden a coincidir<sup>5</sup>); se torna cada vez más una actividad aburrida y monótona para los estudiantes de todos los niveles.

Creemos que aquí deben buscarse muchos de los factores que inciden en la crisis de la escuela y no sólo en razones extra escolares que, por otra parte, no parecieran que vayan a cambiar en lo inmediato. Cuando, por ejemplo, se señalan la fragmentación del relato y la cultura de la imagen como características de la postmodernidad, entre otras muchas que incidirían en la pérdida de atención y concentración – al menos en términos tradicionales – de los estudiantes, sería necio negar su influencia. Pero nos preguntamos seriamente si los que así se expresan creen que quejarse de tal situación la cambiará, o bien si puede pensarse que se trata de una situación coyuntural pasajera.

## **La educación superior y los desafíos que debe enfrentar**

Los argumentos esgrimidos hasta aquí, si bien válidos para retratar la crisis y los retos del sistema educativo en su conjunto, son también aplicables – por ende al subsistema de educación superior. No obstante, creemos que hay algunas cuestiones específicas a señalar con relación a este nivel educativo.

En primer lugar, la persistencia de un sistema no integrado y continuo entre la educación terciaria no universitaria y la superior universitaria, pese a los esfuerzos por promover la articulación que se han encarado en los últimos años, crea circuitos de aprendizaje de “primera” y “segunda” categoría, desestimando o no estimulando el cursado de carreras cortas “porque son de menor valor” y no permitiendo un circuito de formación continua que facilite entrar y salir para completar tramos formativos de acuerdo a las necesidades. Podrá argumentarse que en los últimos años eso ha tendido a modificarse por la proliferación de ofertas integradas entre instituciones terciarias y universitarias, aún cuando la mayoría de las mismas apunten a una articulación inmediata, actuando las primeras como subsedes de facto de las segundas. Y no es menos cierto que tales ofertas, han sido generadas principalmente como “ganchos” comerciales de las instituciones para retener y capturar más matrícula, y no como producto de una política sistemática desde las instancias estatales pertinentes.

Por otra parte, la proliferación de títulos y carreras con denominaciones diver-

sas ha generado un panorama de dispersión y confusión entre los potenciales estudiantes, consolidando una práctica en la que se busca atraer alumnos a partir de las denominaciones y no de las mejores condiciones de estudio, la excelencia de los programas y de los docentes.

Estas situaciones, al igual que la proliferación de postgrados y su carácter mayoritariamente pago, son parte de una tendencia mundial a la transformación de la educación en un "servicio" comercializable<sup>6</sup> como cualquier otro y que, por cierto, resulta muy redituable. Si bien, no creemos que con enunciarlo vaya a cambiar tal situación de modo mágico, sí estamos convencidos de que es posible regular tal situación y que debe ser una de las tareas centrales del Estado en la materia, tal como desarrollaremos luego.

Finalmente, los problemas ya señalados con respecto a la infraestructura y lo obsoleto de los métodos pedagógicos, se vuelven críticos también en el nivel superior, donde las falencias de los estudiantes que ingresan a este nivel son vistas como problemas a resolver individualmente y, por supuesto, operan como una nueva barrera discriminatoria para quienes no han tenido oportunidades culturales y educativas para compensar los déficits formativos de arrastre. Además de que, en muchos casos, la solución a la que se recurre es a la de "bajar" el nivel de exigencia para retener matrícula, consolidando un modelo que tiende a disminuir la calidad.

## **El (recurrente) problema del presupuesto**

Hemos llegado hasta este punto sin mencionar lo obvio: la inversión en educación en los últimos treinta años ha sido pasmosamente baja y ha tendido a descender, alcanzando sus picos más bajos, en Argentina, durante los años '90. Si bien la situación en Chile no ha sido la misma, porque el punto más bajo fue anterior, durante la dictadura, igualmente el problema presupuestario existe.

Intencionadamente, no comenzamos por este punto, porque suele oscurecer toda discusión acerca de las reformas necesarias. Si bien es indudable que esta es una de las principales razones que han influido en la paulatina decadencia de la educación argentina, lo que se ha expuesto más arriba es una muestra incontrastable de que los problemas no son sólo, ni principalmente, presupuestarios. Más aún, de no abordarse soluciones urgentes a muchos de los mismos, se corre el riesgo de que una mayor inversión en educación, consolide las tendencias existentes, revistiéndolas de un carácter superficial más "próspero".

Lo que queremos señalar con toda claridad, es que la promocionada Ley de Financiamiento Educativo (sancionada al fin en Argentina), no resolverá los problemas si no es un contexto de abordaje de soluciones que requieren de presupuesto suficiente, pero para ser aplicado a las soluciones y no a la consolidación de tendencias existentes.

Por otra parte, como se ha dicho, es preciso insistir en que las leyes son manifestaciones superficiales emergentes y



que lo que está por verse es lo más importante: el compromiso político sostenido en el tiempo de hacer realidad sus postulados. Como muchos analistas han señalado, ya la Ley Federal de Educación de Argentina contenía prescripciones similares y luego no se cumplieron.

De tal manera que se requiere una decidida acción mancomunada de los agentes estatales, los representantes políticos y la sociedad civil para garantizar el cumplimiento de las metas propuestas para los próximos años.

Para concluir con este punto, creemos que el elemento más importante al que debe aplicarse esta mayor inversión es, a su vez, el más decisivo para el proceso de enseñanza/aprendizaje: la jerarquización y transformación de los planteles docentes.

### **Los olvidados en la reforma**

Las leyes y normativas derivadas que dieron sustento a la reforma educativa de los '90 en la Argentina (Federal y de Educación Superior con sus respectivos decretos y disposiciones varias), surgieron en un contexto de fuertes críticas acerca de la escasa e insuficiente discusión, que asegurara un amplio consenso para las mismas y para su posterior aplicación. No obstante, ambas fueron ejecutadas y generaron consecuencias, muchas de ellas notorias como la transformación de la estructura del sistema en el tramo primario y medio, entre otras muchas que podrían señalarse.

Para el caso chileno es aún peor, porque las principales directrices de la reforma fueron decididas y llevadas a cabo

por la dictadura militar – y su duración fue lo suficientemente larga como para imponerla y consolidarla sin oposición –, lo que obviamente fue aún más inconsulto y arbitrario como proceso.

La razón por la que comenzamos destacando la falta de consenso, es porque se partió de la base de que la reforma era una necesidad "técnica", con una mirada centrada en el enfoque curricular, la estructura del sistema y la actualización de contenidos, ignorando que no hay práctica educativa posible (ni social o política), sin sujetos que las encarnen. Así, las reformas nacieron heridas de muerte anunciada, más allá de los cambios que efectivamente produjeron, algunos de los cuales han sido positivos.

En ambos países, algunas voces se alzaron para insistir en la necesaria reformulación del espacio de la educación superior destinado a la formación docente. No sólo era conveniente reformular los contenidos y materias, era imprescindible plantearse otra forma de llegar con el conocimiento a nuestros niños y jóvenes. Esto sólo podía lograrse en un contexto de profundo compromiso con el quehacer educativo, entendiendo a la educación como un componente estratégico y necesario para el bienestar.

Este "olvido" se liga con lo que decíamos más arriba al referirnos a la concepción pedagógica que ha persistido, en la que la interacción y práctica cooperativa en el proceso de enseñanza/aprendizaje ha sido un factor considerado de modo secundario. Por eso, los planes de formación y actualización docente siguieron poniendo énfasis en la adquisición de

conocimientos y saberes, sin abordar una rediscusión del rol docente ni de la transformación de las prácticas.

De este modo, se puso a los educadores en la posición de tener que “adaptarse” a nuevos contenidos y estructuras, realizar cursos y cursillos necesarios para aumentar puntaje – pero sin planificación y sin criterios de selección ni de utilidad –, mientras sus condiciones laborales y salariales fueron deteriorándose de modo cada vez más grave.

También, la creciente fragmentación y descomposición de la sociedad, con el exponencial incremento de la desocupación estructural, la pobreza y la violencia, obligó a los maestros y profesores a asumir tareas para las que no fueron preparados y que no estaban incluidas entre las asignadas históricamente a la institución escolar. De este modo, se fue naturalizando la acción del docente como trabajador social, con un esfuerzo y un compromiso – en la mayoría de los casos-, que no fueron recompensados ni tomado en cuenta en un replanteo de la actividad educativa.

Al mismo tiempo, ninguna reforma de importancia fue planteada “hacia delante” en lo que se refiere a la formación docente, ya que los institutos terciarios en que la misma se dicta, no fueron parte de los planteos efectivos de las reformas.

Prácticamente lo mismo puede decirse de los profesores universitarios, que si bien no tuvieron condiciones tan cambiantes en la estructura y los contenidos, sufrieron en Argentina uno de las peores retrasos salariales de la historia, mientras se los estimulaba a una competencia cada vez más feroz con paliativos pseudo-salariales como los incenti-

vos a docentes investigadores.

En conclusión, mientras se les exigió mucho más desde el punto de vista de sus competencias, a los docentes no sólo no se los hizo partícipes de la reforma, sino que se los cargó de nuevas tareas y se los hizo responsables por la falta de progreso de las políticas educativas. Todo ello mientras sus remuneraciones tendían cada vez más a ubicarlos en la franja de “pobres estructurales”, aún con una dedicación full time de jornada completa o exclusiva.

## **Un programa de reformas**

Todo este escenario conforma un panorama en el que se hace preciso iniciar un plan estratégico para encarar profundas transformaciones de la situación actual.

Ya hemos dicho que se debe partir de una evaluación de las reformas de los noventa como primer paso, pero tal diagnóstico tiene importancia no sólo en sus aspectos técnicos, sino – por sobre todo -, en la posibilidad de construir un consenso acerca de los resultados de las reformas, sus virtudes y defectos y, por lo tanto, las acciones que deben encararse para mejorar y transformar profundamente el sistema educativo argentino.

Si bien nos centraremos – hasta por una cuestión de respeto – en el caso de nuestro país, creemos que las principales líneas de lo que aquí se propone, son igualmente aplicables a Chile – y a otros países de la región, inclusive –, con la salvedad de que allí ya han comenzado a encararse algunos de los cambios y énfasis que se aquí se proponen, mientras que otros no

son contemplados en nuestro caso por la diferente situación.

Por supuesto, tales propuestas tienen mucho mayor asidero en el nivel conceptual que a continuación desarrollamos, porque su implementación es mucho más dependiente de características precisas y diversas de las situaciones nacionales. En ese nivel concreto, las propuestas deberán entenderse sólo como válidas para la situación argentina actual.

Aún con estas prevenciones y sabiendo que existen ya opiniones formadas acerca de cuáles deben ser esas acciones, sumamos las nuestras al debate.

## Lo conceptual

En nuestra visión, para realizar un cambio profundo en la estructura del sistema, que avance hacia una nueva organización pedagógica, debe poderse pensar un cambio radical en la organización y la estructura del sistema, tal como hasta hoy lo conocemos. Por supuesto, no creemos que sea posible pasar de la situación actual a una radicalmente distinta, sin un proceso, tanto de lo objetivo como de lo subjetivo.

**Uno de los puntos cardinales de tales reformas, debiera ser el tender hacia una educación cada vez más abierta en su estructura, con materias básicas obligatorias y otras optativas, incluyendo talleres artísticos, desde la escuela media.** Esto no significa que debiera abandonarse una planificación sistemática de los currículos – incluyendo el aseguramiento de la presencia obligatoria de contenidos mínimos que no sean me-

ras formalidades –, pero sí que debe dotarse a los mismos de mayor flexibilidad y de la posibilidad, incluso, de reconocer como parte de la formación a otros saberes no adquiridos en la práctica escolarizada, especialmente para la educación de adultos y la formación permanente.

La contracara de una apertura tal debiera estar en una mayor garantía de la calidad de la formación ofrecida y de las calificaciones que se vayan a certificar, dada la subvaluación de los diplomas y títulos, por lo poco que hoy significan. Un paso en tal sentido podría estar dado por la obligatoriedad de exámenes finales de aprobación del nivel medio (y, tal vez, también del superior en el título de grado universitario), con diplomas otorgados sólo por el Estado, más allá de la institución en la que se haya cursado. De más está decir que estamos pensando en una agencia estatal con las competencias y el prestigio requerido para poder realizar tal certificación sin que se convierta en una formalidad o en una “casilla de peaje” más.

**En segundo lugar,** y no por orden de importancia sino por la exposición argumental que se está realizando, estamos convencidos de que **se debe poner el acento fuertemente más en los cómo se enseña que en los qué.** Los nuevos ejes de una reforma deben partir de enseñar cómo “aprender a aprender”, cómo conceptualizar y cómo clasificar. Por lo tanto, el conjunto de las prácticas pedagógicas deben ser reformuladas de acuerdo a estos lineamientos.

Ello implica tomar como **principal factor** la tarea y la función docentes, dado

que no hay aprendizaje sin enseñanza. E implica un fuerte trabajo CON los educadores, rescatando sus saberes y experiencia, al mismo tiempo que proporcionándoles recursos didácticos y una actualización acorde al giro copernicano propuesto para las prácticas pedagógicas.

Continuando con nuestra enumeración, entonces, aquí estaría un **tercer eje** sobre el cuál trabajar: Una reforma integral no puede siquiera pensarse sin **cambiar de cuajo la formación y la actualización docentes tal como hoy existen**. Sobre la formación como programa de futuro, a mediano y largo plazo, sobre la capacitación para trabajar en la transformación de métodos y procesos en lo inmediato, y para asegurar un sistema real de formación continua.

La transformación de las prácticas debe abordar también, **como cuarto elemento, la apertura de los espacios de las instituciones educativas a la comunidad, utilizando los mismos como centros vivos de actividades culturales, deportivas, barriales, y toda otra que pueda ser considerada válida**. Por supuesto, el principal objetivo de este cambio debe ser el permitir a los estudiantes sentir que pueden hacer cosas “divertidas” y organizadas por ellos en la escuela, en la línea de la apertura de centros culturales juveniles y programas del tipo “escuela abierta”. Pero también, involucrar cada vez más a la comunidad en la discusión y resolución de problemas en la escuela, invitándolos a una participación activa y real, no encorsetada sólo a los problemas de la convivencia. Trabajar de este modo, requerirá

la presencia en las escuelas de profesionales que puedan ser parte de todo este proceso, ya sean maestros y profesores o no, pero en cualquier caso como parte de las actividades curriculares, del modo “normal” de la escuela y no como una suerte de “dimensión paralela” de la escuela que funciona en el mismo espacio físico.

En este mismo sentido, **la exploración de una mayor apertura democrática real en el gobierno de las instituciones educativas, constituye un quinto desafío a considerar**. Desde luego que decir esto no significa el no reconocimiento de los diferentes saberes y competencias funcionales que docentes, directivos, técnicos, padres y alumnos tienen con respecto a la escuela. Pero sí significa que la racionalidad burocrática opera con peso aplastante, contra el que es preciso actuar con decisión para poder enraizar un proceso verdaderamente democrático en la institución. Discriminar entre esferas de competencia técnica (las pedagógico-didácticas) en los que los docentes deben cumplir un rol central y esferas de competencias “sociales” (y políticas si se quiere) en las que el conjunto de la comunidad educativa pueda participar, es un buen paso para “no mezclar la hacienda”, y es indispensable para ubicar a cada actor en el escenario en el que puede – y debería – desempeñarse mejor.

Por último, **como sexto eje, creemos que también se requiere de un mayor desarrollo de modalidades interactivas de la enseñanza/aprendizaje**, que puede y debe beneficiarse del empleo de las tecnologías de

información y comunicación (TICs), integradas en el proceso educativo mismo, y no como una asignatura separada o como competencias y saberes extra escolares.

## Lo concreto

En la Argentina, una de las cuestiones que han quedado más expuestas de la aplicación de la Ley Federal, ha sido la transformación de estructuras del sistema. Por eso, no creemos que sea una solución el “volver atrás”, reinstalando la escuela primaria y la secundaria, como si no se hubiese producido la modificación de la EGB y el Polimodal. Proceder de esa forma, sería volver a cometer los mismos errores, inaugurando un tiempo de inestabilidad innecesario.

Por el contrario, explorar iniciativas como la que parece despuntar en la Provincia de Buenos Aires, en las que se busque reorganizar la actual estructura en dos ciclos de seis años, con sus divisiones intermedias en sub ciclos de tres, parece mucho más sensato y permite organizar una transición sin sobresaltos. Consideramos que uno de los problemas fundamentales de la implementación de la Ley Federal en la Provincia de Buenos Aires, estuvo ligado a la primarización del primer ciclo de la enseñanza secundaria (actual EGB 3), lo que resultó en un gran descalabro del sistema, que no debe volver a repetirse.

De este modo, podría comenzar a producirse una posibilidad real de introducir paulatinamente una estructura más abierta de la enseñanza, que permita a partir del comienzo del segundo ciclo (actual tercer ciclo de la EGB), la combinación de asignaturas

obligatorias y optativas, siempre que se cumplan los objetivos mínimos a lograr en cada etapa. Lógicamente, esto debe trabajarse con los estudiantes desde antes, para que tengan elementos para poder discriminar y realizar esta tarea. Por eso creemos que, en una primera etapa, debiera realizarse una experiencia piloto en el actual Polimodal (último sub ciclo de tres años), habiendo trabajado previamente con la cohorte que ingrese al 7° grado en el año 2007 (y en los años sucesivos), poniendo a funcionar la experiencia para esta cohorte en el 2010 y continuándola en los años posteriores. Mientras tanto, puede trabajarse con quienes ingresen a 4° grado en ese último año para ir incorporando elementos para que puedan tener asignaturas electivas a partir del momento en que ingresen a su 7° grado en el año 2013.

Como es obvio, para que todo esto sea posible, debe trabajarse en forma simultánea en un rediseño de los currículos que permita un plan de estudios como el aquí esbozado y que incluya, también, el reconocimiento de saberes y competencias adquiridos fuera de la estructura educativa formal. Para esto último, sugerimos comenzar por hacerlo efectivo para la educación de adultos, también a partir del año 2010, aún cuando creemos que debe considerarse -más adelante en el tiempo- como algo posible a partir del segundo ciclo.

En cuanto al mejoramiento/aseguramiento de la calidad educativa, creemos que deben introducirse prácticas de evaluación, de modo paulatino en todos los niveles, poniendo especial énfasis en los procesos de auto evaluación

institucional. De esta manera, se buscará asegurar un fuerte compromiso de todos los actores involucrados en la detección de los problemas y los caminos de resolución de los mismos, haciendo de esta misma práctica un proceso pedagógico y no una imposición externa con “aroma” a control.

Por otra parte, sí es necesario otorgar desde el Estado mayores garantías en cuanto a la certificación de saberes y competencias obtenidos, que ya no aseguran que se hayan adquirido por el solo hecho de poseer un diploma de bachiller, polimodal u otro cualquiera, por la devaluación de las titulaciones.

Un modo posible para restaurar la confianza y redoblar los esfuerzos de las instituciones y los actores educativos para superar tal estado de cosas, se puede plantear a partir de la introducción de evaluaciones finales de carrera, tanto en la enseñanza superior como en la media. Creemos que es necesario, para ello, diseñar un cronograma posible y realista, lo que significa – a nuestro juicio – comenzar a preparar el terreno a partir de evaluaciones no obligatorias desde el año 2008, que luego de un proceso de trabajo en las modificaciones que se proponen, comenzaran a ser exigibles a partir del año 2015, teniendo ya suficiente experiencia y antecedentes acumulados.

Como se ha sugerido, también debería trabajarse -de modo simultáneo-, en la construcción de una agencia especializada, capaz de otorgar las garantías necesarias a todos los actores involucrados acerca de la transparencia de los procedimientos y la imparcialidad de los

juicios evaluativos. Para esto, bien podría tomarse nota de la experiencia desarrollada por la CONEAU para el nivel superior, en lo que pudiera ser aplicable.

Yendo a la labor docente, se impone una jerarquización de funciones que debe contemplar un indispensable plan de recomposición salarial plurianual acorde a las necesidades y jerarquía de la tarea, pero que – como hemos dicho –, no debe quedarse allí. Debe ligarse esta recomposición salarial de modo indisoluble con un blanqueo de la planta docente real al frente de clases y en otras funciones del sistema educativo, como primer paso para no postergar una tarea indispensable para jerarquizar realmente la labor educativa.

También, es necesario un trabajo de reconversión paulatino y acordado de las escalas salariales vigentes, que premian la antigüedad como único criterio para incrementar el salario. Indudablemente, es éste un tema espinoso y difícil de trabajar, pero es posible de ser consensuado abordando una discusión de mediano y largo plazo, que arranque de niveles dignos garantizados.

Es imprescindible crear una nueva escala asociada con la mayor preparación y dedicación a la tarea, basada en competencias ciertas y no en puntajes contruidos en base a cursos que sólo suman eso: puntos. Dicho de otra forma, la capacitación continua debe ser radicalmente modificada y debe ligarse centralmente al proceso de reconversión de la planta.

Con respecto a la formación docente, esto significa la transformación de los actuales IFD en instancias asociadas con, dependientes de, o transformadas en

instituciones universitarias; ya sea que articulen con universidades de su región pasando a ser una suerte de colegios universitarios, que pasen a ser subse-des de las mismas o que se creen nuevas universidades pedagógicas. Lo central de este planteo es que deben mejorar su nivel, transformando sus métodos y contenidos de enseñanza para poder formar docentes capaces de "aprender a aprender" ellos mismo y transmitirlo luego en su práctica cotidiana al frente de clases. Pero también quiere decir que deberán plantearse planes de estudio similares a los de cualquier carrera de grado universitaria, con cuatro años y dos mil setecientas horas como mínimo en los currículos, y con la posibilidad de integrar el postgrado como parte de la formación continua.

Plantear esto no significa minusvalorar ni desestimar los saberes y competencias de los actuales maestros y profesores, pero sí señalar que los mismos se sostienen en su esfuerzo y compromiso personales y no en una formación adecuada y de calidad.

Aceptar una propuesta como la aquí esbozada requiere, una vez más, de un plan para la transición, en la que debe comen-zarse por establecer un plan de estudios de base común para el magisterio y profesorado, con alcances de los títulos y contenidos mínimos, así como flexibilidad suficiente para contemplar las distintas realidades jurisdiccionales en las que deberán desempeñarse los futuros docentes. Mientras se producen las transformaciones hacia estructuras universitarias, deben comenzar a aplicarse estos nuevos planes en la formación de quienes ingresen. Estamos convencidos de que esto es

posible y, de que es necesario comenzar a hacerlo no más allá del año 2008, logran-do tener una primera cohorte recibida con los nuevos planes para el 2012.

En simultáneo, deberá trabajarse con la planta actual y los que se reciban hasta el comienzo de los nuevos planes, para asegurar una formación de igual calidad para los mismos. Se requiere modificar, entonces, el concepto mismo de la formación continua tal como hoy está planteada. Una primera tarea en ese sentido será la de asegurar ciclos de complementación curricular que permitan a maestros y profesores completar su formación para equipararse con los nuevos colegas. Pero a diferencia del esquema actual, donde esa es una tarea de esfuerzo individual y de acuerdo a las propias y escasas posibilidades del docente (por tiempo y dinero), sostendremos la necesidad de que se concerte un plan entre el Estado Nacional, las jurisdicciones y las universidades para permitir que todos los docentes puedan, en un plazo amplio y razonable, acceder a estos ciclos de complementación curricular. En concreto, creemos que debe becarse a los docentes y/o liberarlos de tareas para que puedan hacerlo. Y como es obvio, para eso hace falta una planificación, dado que no sería posible que cada quien lo decida por su cuenta para no generar problemas en el dictado de clases. Pero debiera encararse un plan integral por el cual todos los docentes a quienes les faltan más de diez años para jubilarse, pudieran – y debieran – cursar estos ciclos en un período no superior a diez años a partir del 2007. Idealmente, esto permitiría

que con duración promedio de dos años para cada ciclo de este tipo, se pudiera ordenar para que un quinto del total de la población docente del país, por vez, pudiera estar afectado a su formación y desafectado parcial o totalmente del dictado efectivo de clases. De esta manera, para el 2018 se habrá completado la mayoría de la reconversión formativa aquí propuesta sin que se produzcan situaciones dificultosas para el normal dictado de las clases. Adicionalmente, como incentivo para quienes completen estos ciclos, debiera plantearse un reescalafonamiento que implique el ingreso a una nueva grilla salarial, con mayores aumentos.

Por otra parte, la formación continua seguirá siendo necesaria en cualquier caso, y aquí será necesario diseñar (y/o autorizar a los privados a hacerlas) ofertas definidas como necesarias que estén disponibles en forma planificada y que hayan sido preseleccionadas por las autoridades educativas competentes, no dejándolas libradas al mercado o a los cursos que "pueden darse".

Queremos introducir aquí otra propuesta que debe ligarse con lo que venimos diciendo sobre la reconversión y transformación de la planta docente.

Actualmente, en la absoluta mayoría del sistema educativo, no hay mayor diferenciación de funciones entre los maestros y los profesores, más allá de la especialización por áreas o asignaturas. Pero no hay, prácticamente, organización jerárquica interna, como no sea la propia función directiva de los establecimientos. De tal suerte que la única expectativa posible

de "ascenso" en la carrera docente está dada por la antigüedad, en cuanto a lo económico, y por ser algún día directivo, en cuanto a la jerarquización. Esto presenta varios problemas: por un lado, la experiencia no necesariamente prepara para la dirección y administración escolar, requiriéndose saberes y competencias específicos para ello. No debe seguir siendo práctica corriente que el maestro que ya no puede estar al frente de un grado termine ocupando tareas de supervisión o dirección porque "le toca". Por otro, iguala a todos los maestros y profesores al frente de clases en sus funciones, más allá de sus experiencias, conocimientos y rendimientos efectivos, sin "premiar" de alguna manera el esfuerzo y la dedicación a la tarea.

Lo que proponemos es que se establezca, al menos como modelo experimental, en una primera fase, un modelo departamental, con tareas de coordinación y planificación del aprendizaje por áreas o departamentos, en los que se centre la actualización e innovación pedagógica y – ¿por qué no? – la investigación. De esta manera se introduciría un trabajo más colectivo y enriquecedor para docentes y alumnos, permitiendo – también – una valorización de aquellos que más destaquen en su esfuerzo, al asumir tareas de coordinación pedagógicas.

Sin duda, una propuesta como esta requerirá de mayores tiempos para su implementación, pero se verá facilitada por el cambio gradual en la formación docente, que tornará más natural para estos un modelo con mayores similitudes al de la enseñanza superior, no para reproducir sus defectos (cá-



tedras cerradas, feudalización del conocimiento, etc.), sino para rescatar sus virtudes.

En cuanto al cuarto eje de reformas propuesto, queremos hacer hincapié en que no se trata, tan sólo, de “abrir” las escuelas para otros usos fuera de los horarios de clase. Sin duda, este es un primer paso bastante sencillo de dar y para el que existen numerosas prácticas nacionales e internacionales exitosas de referencia. No queremos decir que esto, de por sí, no sea ya un paso muy importante para la socialización de niños y jóvenes, con efectos reales sobre prevención y reducción de daños, como lo muestran las experiencias de referencia.

La cuestión central para nosotros, es que se trata de convertir a éste en un eje articulador de la relación con la comunidad y del involucramiento progresivo de la misma en las discusiones y decisiones relativas a la institución. Para lograr esto se requiere de una apropiación objetiva y subjetiva por parte de los actores sociales educativos y comunitarios.

Hablar de esto nos lleva decididamente a la cuestión de la democratización real de las instituciones. Como se ha insinuado, no estamos diciendo que deban sustituirse las funciones de las autoridades escolares, sino que las instituciones deben convertirse cada vez más en “escuelas de democracia”, lo que implica, por sobre todas las cosas, un gobierno más participativo y abierto, con espacios previstos para esto como parte del proceso pedagógico mismo. Instancias como los consejos de convivencia, asambleas escolares y similares deben ser trabajadas con más fuerza y constancia. Y es oportuno señalar que para

ello deben resolver cuestiones de interés para los estudiantes y la comunidad y no sólo para hacerlos corresponsables de las sanciones y la resolución de problemas.

Por último, en cuanto a la integración de las TICs en el proceso de enseñanza/aprendizaje, somos conscientes de que demandará importantes inversiones continuadas a lo largo de varios años. Sin embargo, ello servirá de muy poco si el equipamiento disponible es “parte” de la enseñanza como una asignatura más y no se integran las muchas o escasas posibilidades de uso en el proceso pedagógico como una herramienta central para ayudar a descubrir, buscar, clasificar, conceptualizar y comunicarse. El uso de programas de computación específicos para la educación puede ayudar mucho en esta tarea, así como el compartir saberes y experiencias que los estudiantes también adquieren fuera del ámbito escolar.

### **Lo urgente (para concluir)**

A nuestro juicio, lo primero que debe hacerse es detener el proceso de degradación de la calidad, actuando sobre sus efectos más inmediatos.

Debe también priorizarse el proceso estructural de reforma de la formación docente con la mayor celeridad posible, partiendo, como se ha dicho, de un esquema salarial digno. Con estas precondiciones, exigir sí el cumplimiento de un calendario escolar ajustado a la realidad y a los déficits que se vienen arrastrando, para intentar paliarlos tanto como sea posible.

Creemos que un programa como el aquí esbozado sólo será posible si existe

un compromiso serio:

- para propiciar una evaluación integral que de inicio a un profundo debate acerca de las tareas necesarias para remontar la declinante pendiente de la educación argentina, como primer paso;
- que dé origen a un programa de reformas sostenidas en el tiempo y con las garantías de la inversión necesaria, a ser aplicada a las políticas pactadas;
- de la comunidad y los actores socioeducativos de sostener el esfuerzo a lo largo de los años;
- de las jurisdicciones provinciales (para el caso argentino) de blanquear las plantas docentes reales y jerarquizar la función;
- del Estado Nacional de promover y sostener un programa tal.

Finalmente, en una "reforma de la

reforma" debe contemplarse la perspectiva de integración regional, para desandar el camino de reformas dependientes y construir auténticas políticas de convergencia. Y esto debe plantearse en todos los aspectos, no sólo en cuanto a los contenidos, sino en la promoción de criterios similares en las discusiones que se planteen en los ámbitos colectivos, de manera de ir convergiendo aún más en la concertación de políticas educativas comunes de la región.

## Notas

<sup>1</sup> PEDRÓ y PUIG, 1998.

<sup>2</sup> PUELLES BENÍTEZ de y MARTÍNEZ BOOM, 2003.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> TIRAMONTI, 2005.

<sup>5</sup> HARDT, Michael y NEGRI, Toni, 2002. VIRNO, Paolo, 2003.

<sup>6</sup> HERMO, Javier, 2004.

## Referencias

HARDT, Michael; NEGRI, Toni. *Imperio*. Colección Estado y Sociedad. Paidós, Buenos Aires, 2002.

HERMO, Javier. *Servicios Educativos y Profesionales*. Una visión sobre su regulación posible. Publicación del "Taller sobre Reglamentación Nacional". Realizado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) en su sede. 10 p. Ginebra, marzo 2004.

PEDRÓ, Francesc; PUIG, Irene, 1998. *Las reformas educativas*. Una perspectiva política y comparada. Paidós. Barcelona, 1998.

PUELLES BENÍTEZ, Manuel de; MARTÍNEZ BOOM, Alberto, 2003. *La reforma de los sistemas educativos*. Módulo II. Curso Experto Universitario en Administración de la Educación. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid, 2003.

TIRAMONTI, Guillermina, 2005. La escuela, en la encrucijada. *Diario Clarín*. Buenos Aires, 12/05/05.

VIRNO, Paolo, 2003. *Gramática de la multitud*. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas. Puñaladas ensayos de punta, Colihue. Buenos Aires, 2003.

**Recebido em 05 de novembro de 2005.**

**Aprovado para publicação em 29 de novembro de 2005.**