

EDUCACION Y POLÍTICA EN DEMOCRACIA

MENDOZA (1984-2015)

Universidad Nacional de Cuyo
Facultad de Filosofía y Letras
2018

Muscara

Diseño gráfico: Clara Luz Muñiz

ISBN

Impreso en Argentina - Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

2018 EDIFYL

Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.

Centro Universitario, Ciudad de Mendoza (5500)

Tel: (261) 4135000

Interno Editorial: 2240

editorial@ffyl.uncu.edu.ar

edifyl.uncuyo@gmail.com

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor



EDUCACION Y POLÍTICA EN DEMOCRACIA

MENDOZA (1984-2015)

FRANCISCO MUSCARÁ

2018

INDICE

PRÓLOGO.....	9
INTRODUCCION	13
PRIMER PERÍODO 1984-2000	17
1. Retorno a los gobiernos constitucionales	17
1.1 Política educativa. Convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional.....	18
2. En Mendoza, gobierno de Felipe LLaver (1983-87)	22
2.1 Realizaciones educativas de LLaver	24
2.2. El Congreso Pedagógico en Mendoza	28
3. Gobierno de Octavio Bordón (1987-1991)	39
3.1 Realizaciones educativas de Bordón	44
4. Asamblea final del Congreso Pedagógico Nacional	48
5. Presidencia de Carlos Menem (1989-1999)	52
5.1 Política educativa de Carlos Menem	56
5.2. Ley de transferencia de los servicios educativos (24049/91).....	61
6. Gobierno de Rodolfo Gabrielli en Mendoza (1991-1995)	63
6.1. Ley Federal de Educación (24195/93)	66
7. Reforma de la Constitución y reelección de Menem	72
7.1. Ley de Educación Superior (24521/95).....	75
7.2. Una experiencia regional de formación para el trabajo en la UNCuyo	78
8. Política educativa del Gobernador Arturo Lafalla (1995-1999).....	89

9. Crítica a las políticas educativas de los 90	111
9.2. Diagnóstico de implementación según Daniel Filmus	120
SEGUNDO PERÍODO 2000-2015.....	131
Introducción: Crisis institucional	131
1. Juan José Llach y la equidad educativa	133
2. Gobierno de Roberto Iglesias (1999-2003)	140
2.1 Ley de educación de Mendoza (6970/02)	144
3. Presidencia de Néstor Kirchner. Política educativa	154
3.1 Propuestas para una nueva Ley Nacional de Educación	165
3.2. Ley de Educación Nacional 26206/06: Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa.....	173
4. Gobierno de Julio Cobos (2003-2007)	180
4.1 Propuestas de política educativa de Julio Cobos	183
5. Políticas de inclusión de la Presidente Cristina Fernández (2007-2015).....	195
5.1 Problemática de la Educación Secundaria	197
CONCLUSIONES.....	211
1. Políticas educativas en el contexto regional de América Latina .	211
1.1 <i>Reformas educativas 1990-2010.</i>	213
1.2 <i>Metas Educativas 2021</i>	232
Respecto del derecho humano a la educación:.....	233
Respecto de la promoción de la cohesión social:.....	234
Respecto de la autonomía de gestión de los centros:.....	235
Respecto de la excelencia del servicio educativo:.....	236
Respecto del uso de las nuevas herramientas tecnológicas.....	238

Respecto de la formación docente:.....	239
2. Propuestas de futuro para Argentina	240
Cumplimiento de lo dispuesto por las leyes vigentes	243
Formación docente.....	244
Carrera docente.....	245
Recursos didácticos	246
Otros aspectos.....	246
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	251

PRÓLOGO

Terminé de leer por primera vez los borradores del futuro libro “Educación y Política en Democracia en Mendoza (1984-2015)” que mi amigo y colega Francisco Muscará confiara a mi intelecto, para hacerle algunas consideraciones. Debo reconocer que lo leí una segunda vez en forma inmediata y, hasta en una tercera oportunidad, releí numerosas páginas del mismo.

No. No fue porque resultara difícil su lectura o porque sus conceptos y juicios estuvieran fuera de contexto. En realidad, en el transcurrir de cada página, de cada título y de cada capítulo repicaba en mi mente un cuestionamiento que se fortalecía en la lectura del escrito y que hacía crecer mi amargura como argentino y docente: ¿por qué hacemos de la Educación un herramienta política servil de los laboratorios del poder anónimo; en vez de una Política de estado que potencie el bienestar popular y consolide a la República Argentina?

Leo y releo. Y, quizás ello obedece a la necesidad de descubrir en esta investigación el porqué; la explicación del ir y venir de los ensayos educativos que han ido perforando a la sociedad mendocina en particular y argentina en general.

Por ser profesional docente y por haber iniciado y realizado mi actividad coetáneamente con las fechas que encierran la etapa estudiada, la memoria se me activa rápidamente y de pronto me transformo en un testigo, en un posible testimonio viviente. Cada momento se me presenta como una película de la que he sido partícipe.

Tuvimos durante 110 años una Ley de Educación. En 1884, se promulgó la Ley 1420, de Educación común, gratuita y obligatoria.

Esta ley originó uno de los debates más intensos en la historia institucional y política de la Argentina. Puntos críticos de las discusiones fueron: la necesidad de una ley de educación, la gratuidad y la obligatoriedad de la escuela; la inclusión de contenidos religiosos en los programas escolares, la escuela mixta y el control del Estado sobre la educación. Se estableció la instrucción primaria obligatoria, gratuita y gradual. La escuela pública quedó al alcance de todos los niños. Más aún, los padres quedaron obligados a dar educación a sus hijos; en tanto que la formación de maestros, el financiamiento de las escuelas públicas y el control de la educación fue tarea del Estado. Ella se transformó en la piedra basal del sistema educativo nacional durante más de un siglo.

El 29 de abril de 1993 se promulgó la Ley Federal de Educación. Todo un proyecto que aseguraba la transformación del sistema educativo argentino. Pero fueron muchas las desavenencias. Se dijo que en la mayoría de las jurisdicciones había faltado la decisión emprendedora de los gobiernos provinciales para encarar las políticas de cambio propuestas. Las provincias argumentaban que no era equitativa la distribución de los recursos. Los conflictos salariales consumieron demasiada energía. Ciertamente es que la ley federal de educación y reforma implícita terminó anarquizando el sistema y antes de una década, al decir de los especialistas, la reforma era considerada un fracaso.

La Ley nacional de educación, de 2006, restableció las figuras de los niveles primario y secundario de la escuela tradicional. Es decir, en algo más de una década, volaron por

el aire innovadores planes, programas modernos, normativas, resoluciones y millonarias inversiones.

Entiendo que hasta hoy no se ha evaluado lo que ha significado en la Educación argentina esta década perdida, las consecuencias negativas para el sistema que, si bien recuperó en lo formal algunos aspectos, nunca lo hizo en lo estructural y conceptual.

Hoy hay un debate pendiente. ¿Cuál es el rol de la Educación en la sociedad nacional y provincial? O quizás debamos preguntarnos ¿qué Educación quiere la sociedad argentina?

En este marco para alcanzar el desarrollo humano y social deseado, es necesario conocer y mensurar las profundas transformaciones sociales, económicas y tecnológicas que nos han sacudido en las últimas décadas del siglo XX y durante el XXI. Ello nos exige tanto replantearnos la perspectiva desde la cual concebimos el modelo de sociedad al que aspiramos, así como las nuevas funciones que la educación debe desempeñar para que nadie quede excluido.

Es necesario revisar las concepciones que privilegian y entienden al progreso económico como norte excluyente. Es urgente generar ejes superadores en donde el hombre, como sujeto social, sea el centro de todo proceso educativo. En donde el Desarrollo Humano, al generar crecimiento económico, distribuya sus beneficios de manera equitativa. La dimensión humana del desarrollo exige como condición el desenvolvimiento pleno de las capacidades de las personas.

Una de las paradojas de nuestra época la constituye el avance tecnológico en el campo de la virtualidad, dado que el desarrollo desequilibrado nos conduce a una alarmante tendencia y profundización de la marginación por las

diferencias y dificultades de ciertos sectores al alcance y acceso a los saberes y conocimientos que permitan comprender a todos en igualdad de condiciones.

No menos trascendente es el proceso social que vive la sociedad contemporánea por la visualización de comunidades originarias y otras que surgen como consecuencia de las migraciones forzadas. Esto constituye un reto que significa que la Institución Educativa como herramienta del sistema deberá integrar en el marco de los valores regionales y nacionales a esos grupos, respetando las idiosincrasias y valores particulares de aquellos.

Como dice nuestro autor en sus conclusiones

“... existe el convencimiento de que la igualdad de posibilidades educativas será difícil de lograr si las políticas educativas no van acompañadas por cambios en las estructuras sociales y en los sistemas económicos”

Sirva entonces el presente libro al legislador, al político, al especialista y al lector común para ejemplificar a partir de la historia provincial, para entender que si no asumimos como Comunidad el rol medular que la Educación tiene para la construcción de una Sociedad moderna e integradora, seguiremos haciendo ensayos en pos del milagro de dejar a la suerte el encuentro del camino hacia nuestro provenir.

Dr. Adolfo Omar Cueto

INTRODUCCION

Debemos recordar que la Provincia de Mendoza es una de las cuatro provincias de la República Argentina de mayor tamaño en cuanto a superficie y población; tiene una extensión de 148.827 km² sobre la que viven 1.741.610 habitantes. Está ubicada al oeste del territorio, recostada sobre la cordillera de los Andes, al pie del C° Aconcagua y limitando con la frontera de Chile.

Se ubica en una posición central, que es la zona del país de mayor dinamismo industrial, económico y cultural. La población de Mendoza es fruto de las mayores oleadas inmigratorias de los últimos 150 años. Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX llegaron a la Argentina 7.000.000 de extranjeros, convirtiendo al país en el mayor receptor de América Latina y el segundo a nivel mundial. Una parte importante de esa masa migratoria fue atraída por Mendoza, que en 1914 contaba entre sus habitantes con un 31,8% de inmigrantes (mayoritariamente europeos). La textura social que se conformó, si bien heterogénea en su origen, es bastante homogénea en su composición actual, producto de las mixturas.

Mendoza se caracteriza como un espacio desértico, cruzado por ríos que conforman valles y oasis, donde se ubican los asentamientos urbanos y la explotación agrícola (que sólo ocupa el 4% del total del territorio). El agua de riego proviene de los glaciares y de la nieve de alta montaña que se distribuye a través de un sofisticado sistema de canales y acequias. Su clima templado tipo mediterráneo, seco, con bajo tenor de humedad, escasas precipitaciones (200 mm. al año) y una marcada fluctuación térmica diaria y estacional, permite

el desarrollo de una agricultura de alta calidad, libre de plagas y con mínimos requerimientos de productos químicos.

Las principales actividades económicas son la extracción y refinación del petróleo y la explotación agrícola. En Mendoza ocupa un lugar preponderante la vitivinicultura, siendo la mayor productora y exportadora de vinos de Argentina, tanto en su versión de vinos finos como de mostos. La industria metalmeccánica, que tiene un dinamismo creciente, está vinculada a la producción de insumos para la explotación minera y a la provisión de máquinas para la industrialización de la producción agroalimentaria. En los últimos años, las actividades vinculadas al turismo y la hotelería han tenido un crecimiento importante y sostenido.

La educación tiene una presencia y distribución en la población, con índices equivalentes a las existentes en el promedio de todo el país. El acceso a la educación primaria en la Argentina y en Mendoza es prácticamente universal, alcanzando una tasa del 98,3%. En el nivel secundario, la tasa de escolarización llega al 80%. Desde 2006 ambos niveles de educación son obligatorios.

Mendoza cuenta con 8 universidades, 7 institutos universitarios, 74 institutos de educación superior y más de 2.700 escuelas de nivel inicial, primario y secundario. Cabe destacar que 2 universidades son nacionales, públicas y gratuitas, y las 6 restantes son de gestión privada. Luego de Buenos Aires, Mendoza es una de las provincias argentinas con mayor concentración de institutos superiores y universidades del país; estas instituciones ofrecen el 98% de las carreras de la oferta educativa argentina a más de 70.000 alumnos por año.

Este libro es continuación del que publicamos anteriormente sobre la *Historia de la Educación de Mendoza* (desde el terremoto de 1861 hasta el Congreso Pedagógico de 1988). Ahora, hacemos una descripción de las políticas educativas diseñadas por los gobiernos constitucionales desde el Congreso Pedagógico de 1984 hasta poco después de la celebración del Bicentenario de la Independencia. Como en aquella oportunidad, nos proponemos realizar una descripción de las ideas pedagógicas y explicar en qué medida esas ideas influyeron en la realización de diversas instituciones educativas. Deseamos reunir y sistematizar el material disperso y producir una obra de carácter general que ayude a entender los procesos de configuración y desarrollo del sistema educativo mendocino en los años de gobiernos democráticos. Ahora, como entonces, seguimos el consejo de quien fuera Rector Fundador de la UNCuyo, Edmundo Correas (1943):

“No basta la relación sumaria y cronológica de los hechos, fenómenos y vidas; al dato del erudito, al documento del anticuario, a la generalización del filósofo, a la probanza del crítico... hay que agregar el alma, la fe y el amor que sólo consagran los que buscan en la historia el origen y la fuente de la conciencia nacional para edificar el porvenir”
(*Por la cultura de Cuyo*, p. 36)

Por los temas que abordamos nos ha parecido conveniente separar este estudio en dos grandes etapas: Una que abarca desde el Congreso Pedagógico convocado por el Presidente Alfonsín y, en Mendoza, por el Gobernador Llaver, hasta el paso al siglo XXI. En la segunda etapa, luego de la profunda crisis política, económica y social del 2001, describimos propuestas de política educativa de los primeros años del nuevo siglo. Al final del escrito, en las conclusiones,

hemos destacado las ideas principales, muchas de las cuales todavía esperan ser realizadas.

Deseamos que nuestro trabajo sea una nueva contribución al diagnóstico de los problemas que enfrenta la educación argentina y un aporte para la construcción de soluciones eficaces destinadas al perfeccionamiento individual y social de las nuevas generaciones de argentinos y mendocinos.

PRIMER PERÍODO 1984-2000

1. Retorno a los gobiernos constitucionales

Después de la derrota de Malvinas y ante la presión de los partidos políticos y demás organizaciones sociales, los militares tuvieron que preparar una nueva salida institucional. El 23 de junio de 1983 el Presidente Bignone promulgó una ley sobre el sistema electoral a aplicar en las próximas elecciones de diputados nacionales, de electores de presidente y vice y de electores de senadores por la Capital Federal. El 12 de julio de ese mismo año se convocó a elecciones para el 30 de octubre con el objetivo de cubrir cargos nacionales y provinciales. También se dispuso que las nuevas autoridades asumieran sus cargos el 10 de diciembre de 1983.

El día de los comicios el electorado se polarizó entre la fórmula del Partido Radical: Raúl Alfonsín-Víctor Martínez y la del Partido Justicialista: Italo Luder-Felipe Bittel. Ganó la primera propuesta con el 51,74% de los votos sobre el 40,15% de la fórmula peronista. El éxito de la candidatura de Alfonsín se vio favorecido por su perfil renovador frente a un peronismo que continuaba con las viejas consignas y que no había renovado su imagen, es probable que los más jóvenes pensarán que la vuelta del justicialismo implicara, también, regresar a la experiencia del gobierno de Isabel Martínez, identificado con episodios de autoritarismo y de violencia.

El triunfo de la UCR sorprendió a gran parte de la población porque se pensaba que el peronismo tenía una permanente mayoría electoral, era la primera vez que el radicalismo superaba al justicialismo en comicios libres y sin

restricciones. En su discurso de asunción, dijo el Presidente Alfonsín (1983):

“Nuestro gobierno no se cansará de ofrecer gestos de reconciliación indispensables desde el punto de vista ético. Sin la conciencia de la unión nacional será imposible la consolidación de la democracia. El país está enfermo de soberbia y no está ausente del recuerdo colectivo la existencia de falsos diálogos que, aun con la buena fe de muchos protagonistas, no sirvieron para recibir ideas ajenas y modificar las propias... Tenemos una meta: la vida, la justicia y la libertad para todos los que habitan este suelo. Tenemos un método: la democracia para la Argentina. Tenemos un combate: vencer a quienes desde adentro o desde afuera quieren impedir esta democracia. Tenemos una tarea: gobernar para todos los argentinos, sacando al país de la crisis que nos agobia” (Cit. por San Martino de Dromi 1988, p. 455. Destacado nuestro)

La principal propuesta política de Raúl Alfonsín fue la refundación de la democracia. Para ello convocó a todos los sectores del país en torno a lo que él consideró valores fundamentales: la modernización, la democracia participativa y la ética de la solidaridad.

1.1 Política educativa. Convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional

Coincidiendo con los cien años de la Ley 1420 el Presidente Alfonsín elevó un proyecto de ley para realizar un Congreso Pedagógico que contara con la más amplia participación de todos los niveles de enseñanza. Ese proyecto iba acompañado de un mensaje que reconocía el prestigio alcanzado por el país gracias a la lucha contra el analfabetismo y que había podido constituir un sistema que integraba y articulaba los distintos niveles educativos. Sin embargo, dijo

Alfonsín: “Un siglo después frente a un cuadro carente de cohesión, con índices de analfabetismo y deserción escolar desdorosos para el decoro nacional se impone una actitud reflexiva y crítica que permita abordar resueltamente los males e instrumentar soluciones drásticas y definitivas como síntesis de un estado de opinión pública”.

El 30 de septiembre de 1984 el Congreso Nacional sancionó la ley 23114 de convocatoria del Congreso Pedagógico a realizarse con la participación de todos los sectores: estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, investigadores y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y las organizaciones sociales representativas. Eran objetivos del Congreso Pedagógico:

Crear un estado de opinión en torno de la importancia y trascendencia de la educación en la vida de la República

Recoger y valorar las opiniones de las personas y sectores interesados en el ordenamiento educativo y su desenvolvimiento

Plantear, estudiar y dilucidar los diversos problemas, dificultades, limitaciones y defectos que enfrenta la educación

Divulgar la situación educativa y sus alternancias de solución, asegurando la difusión necesaria a fin de que el pueblo participe activamente en el hallazgo de las soluciones

Proporcionar el asesoramiento que facilite la función de gobierno en sus esferas legislativa y ejecutiva

Estrechar lazos de fraternidad entre educadores argentinos y de otros países latinoamericanos con vistas a un intercambio fructífero de experiencias y conocimientos.

Las Provincias y territorios nacionales debían organizar las primeras instancias del Congreso: cada

jurisdicción tenía que elegir representantes y elaborar un informe final que receptara las propuestas discutidas en función de los siguientes temas: 1. Objetivos y funciones de la educación, concebida como permanente para la democratización y la afirmación nacional en el contexto de la liberación latinoamericana. 2. Objetivos y funciones de la educación para la realización plena de la persona en una sociedad participativa y pluralista. 3. Estructura y modalidades del sistema educativo formal; la formación docente; la educación no-formal y las acciones de educación de las organizaciones sociales. 4. Distribución de los servicios educacionales y su rendimiento. 5. Aspectos pedagógicos: contenidos, metodologías, evaluación, orientación educacional; servicios de apoyo a las actividades de enseñanza-aprendizaje; innovaciones pedagógicas. 6. Administración de la educación: planificación, régimen laboral del personal, perfeccionamiento y actualización, evaluación y control de la gestión financiera y presupuestaria. 7. El gobierno de la educación: distribución de funciones entre el gobierno federal, los gobiernos de provincias y los municipios. El financiamiento de la educación: fuentes actuales y nuevas fuentes de financiamiento.

Las Pautas de Organización del Congreso Pedagógico establecían el marco en el cual debían desarrollarse todas las actividades: “Garantizar una participación amplia, crítica, creadora y respetuosa de las opiniones ajenas por parte del conjunto del pueblo, de modo que se reflejen fielmente las concepciones en las que hay concordancia, así como los diferentes puntos de vista y que, a partir de los problemas locales y regionales de la educación, permita: a) consolidar la democracia; b) fortalecer la identidad nacional; c) superar las realidades educativas del presente” (*Declaración General*)

Cuando se realizaban las reuniones preparatorias del Congreso Pedagógico, Adolfo Stubrin (1987), Secretario de educación de la Nación, alertaba contra el “*empate catastrófico*” e invitaba a proponer soluciones en un clima de diálogo:

“El empate catastrófico es una situación que se produce en las sociedades según la cual fuerzas similares en importancia con programas antitéticos no consiguen imponerse ninguna de ellas sobre la otra y durante períodos más o menos prolongados, se genera el fenómeno del bloqueo mutuo. Ninguna de las dos fuerzas tiene la capacidad como para llevar a la práctica desde el poder el programa contra la otra que se le opone, pero cualquiera de ambas tiene, sí, la facultad de vetar a la contraria, la posibilidad de retirar el propio programa. Y de este veto mutuo se colige que hay una situación catastrófica, porque buena o mala la situación de imposición de cualquiera de los dos partidos en pugna es una situación menos anormal que la de la permanente esterilidad que surge de esa situación de empate. Esta categoría de empate permanente es perfectamente aplicable a la educación argentina a partir del año 30...

Alguna explicación tiene que tener que nosotros vivamos quejándonos de la obsolescencia de las estructuras educativas y que, sin embargo, esto nunca se traduzca en una solución práctica destinada a revertir la situación... Psicológicamente esta situación del empate podría caracterizarse por el miedo al triunfo del proyecto adversario, miedo que es superior a la fe que se tenga en la posibilidad de que el propio proyecto se plasme en la realidad...

Con respecto a la educación se siente con mucha desesperanza la impotencia para dar aunque sea pequeños pasos de transformación y mejoramiento de la educación sin correr el peligro de que estos sectarismos

ideológicos los perjudiquen” (*Educación para todos...*, p. 174)

2. En Mendoza, gobierno de Felipe LLaver (1983-87)

El 11 diciembre de 1983 juró la fórmula del Partido Radical que había ganado las elecciones en Mendoza: como Gobernador, Santiago Felipe LLaver¹ y como vice, José Genoud. Desde entonces el país y la Provincia retomaron un camino de estabilidad en el cumplimiento de las leyes y de respeto de las instituciones. No obstante, el camino de reconstrucción democrática tuvo que enfrentar numerosos desafíos: generar consensos, vencer resistencias, redefinir prioridades, restablecer marcos legales, hacerse cargo de servicios educativos nacionales, generar condiciones para extender los años de escolaridad obligatoria, diseñar e implementar estrategias para mejorar la calidad de los servicios, etc.

Cuando habían transcurrido tres años de gobierno, en su último discurso en la Legislatura (1-5-87), dijo LLaver: “Consideramos que no habrá desarrollo armónico del país y posibilidades de crecimiento y progreso cierto mientras

¹ Nació el 12 de agosto de 1916 en el Departamento de San Martín. Fue fundador, rector e interventor del Colegio Nacional Gral. San Martín, importante establecimiento del Este mendocino en el que también funciona una Escuela Nacional de Comercio. Sus comienzos en la militancia dentro de la UCR se remontan a los años de estudiante secundario. Más tarde, en Córdoba, estudió y se recibió de abogado (1941). Ocupó casi todos los cargos partidarios y, a fines de la década del 60, fue uno de los fundadores del movimiento *Renovación y Cambio* que, con el retorno de los gobiernos democráticos, llevó a la presidencia a Raúl Alfonsín (1983)

subsista la mentalidad centralista imperante en todas las esferas con poder de decisión y se considere a las provincias como meros entes administrativos con funciones tributarias al servicio del centralismo. Valga entonces la necesidad de acrecentar por todos los medios la actitud federalista que ponga de manifiesto una voluntad sin claudicaciones en defensa de las autonomías provinciales, como medio indispensable para lograr la autenticidad de nuestras instituciones y la clara correspondencia entre la proclamación y la realidad”². Con esas palabras quería explicar algunas actitudes que lo habían enfrentado al gobierno nacional en defensa de los intereses de Mendoza, la más importante fue la toma pacífica de las centrales hidroeléctricas de los Nihuales (1986).

En el mismo acto afirmó: “Ya cumplida las tres cuartas partes de nuestro mandato, podemos mostrar una obra que es de todos y que puso énfasis en recuperar la inteligencia, no sólo convocando a quienes fueron perseguidos por la fuerza de su pensamiento sino implementando una reforma educativa profunda basada en la formación integral del hombre. En ese campo, podemos asegurar que se ha completado el 100% de la propuesta para cultura y educación” (p.3).

² El mismo Alfonsín buscó justificar las actitudes de Llaver cuando dijo: “Como radical de una provincia con fuerte tradición liberal, Llaver señalaba ya una década antes de llegar al poder el problema de los recursos energéticos y la defensa de los derechos de la Provincia. En esos años, nosotros teníamos un discurso más abstracto, entendíamos que el objetivo principal era recuperar la democracia, con un proyecto social, para después bajar a políticas concretas” (Cit. por Pablo Lacoste, 2001)

2.1 Realizaciones educativas de Llaver

Tanto el Gobernador Llaver como su Ministro Hugo Duch manifestaron que la concepción espiritualista del hombre como persona, sujeto de derechos inviolables, con un destino trascendente, se ha visto reflejada en todas las acciones cumplidas por el Ministerio y que han permitido la apertura, la reflexión y el pensamiento creativo de quienes tuvieron la responsabilidad de concretar tareas de educación y cultura en el territorio provincial.

Afirmaron que:

“Se ha ofrecido una educación pública, gratuita, común, gradual, laica, obligatoria y asistencial, asegurando un servicio que ha brindado igualdad de oportunidades a alumnos y docentes” (idem, p.1).

Si hacemos un balance de sus realizaciones podemos observar diversos aspectos:

Defensa de la democracia: Desde los primeros momentos, la educación en Mendoza fue concebida como herramienta fundamental para la consolidación de la democracia. El gobierno escolar dispuso la reincorporación de los docentes cesanteados por el gobierno de facto y consideró un acto de justicia reparar los daños morales causados en cada caso particular. Se realizaron concursos para titularizar a profesores y maestros y poner punto final a designaciones irregulares de docentes de todas las categorías.

Ante algunos intentos de desestabilización realizados en el orden nacional, el Ministerio implementó un plan de trabajo sobre *Defensa y reafirmación de la democracia y las instituciones de la República (abril de 1987)*. En los considerandos se puso de relieve que “las actitudes democráticas de vida deben formarse a través de la educación

en todos sus niveles y modalidades como, así también, a través de las acciones de todas las instituciones sociales y culturales del país. Por otra parte, el diseño curricular que se aplica en todas las escuelas de nivel primario de la Provincia comprende objetivos referidos al sistema democrático de vida y está basado en una filosofía pluralista y respetuosa de la libertad de los derechos del hombre”

Analfabetismo: Llaver estaba preocupado por el índice de analfabetismo de la Provincia que, según el censo de 1980 mantenía un promedio de alrededor del 7% de la población, siendo notoriamente más alto en las personas mayores de cincuenta años. También era alto el índice de fracaso escolar en el nivel primario que, aunque tenía un buen nivel de cobertura (90% en 1980), mantenía problemas como el ingreso tardío y altas tasas de repitencia en primer grado.

En su discurso de mayo de 1986, el Gobernador dijo a la Legislatura: “Se comenzaron los estudios para estructurar los nuevos modelos pedagógicos y la puesta en marcha del Plan Nacional de Alfabetización, como una forma más de cumplir con justeza y trascendencia la recuperación de una democracia participativa, para construir un futuro de progreso en libertad, en cuyos cimientos se encuentran la educación y la cultura como aspectos sustanciales para despertar la conciencia del pueblo”.

Igualdad de oportunidades: En escuelas de reciente creación se aplicó un plan piloto con el objetivo de asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos; facilitar el paso de los niños del nivel primario al secundario y la integración de los educandos en la sociedad a través de la comprensión de la realidad circundante.

A partir de 1985 se implementó un proyecto de nivelación para grados de escuela primaria a través del intercambio de experiencias de docentes que presentaban muchos niños con problemas de aprendizaje. Estas experiencias se hicieron en escuelas marginales donde las condiciones socio-económicas hacen más difícil el progreso de los alumnos. Junto con ello, los gabinetes psicopedagógicos, distribuidos en toda la Provincia, cumplieron funciones de prevención, detección y orientación de problemas de aprendizaje y de orientación vocacional para los adolescentes de los últimos años de nivel secundario.

Además de las estrategias pedagógicas se concretaron programas asistenciales que atendieron necesidades alimenticias del 95% de los niños escolarizados (300.000 recibieron el almuerzo en escuelas de zonas carenciadas). Se distribuyeron guardapolvos, zapatillas y útiles escolares.

A través del programa de Mejoramiento de la Educación Rural (EMER), el gobierno quiso incrementar la retención de los alumnos y ofrecer la posibilidad de tener títulos habilitantes para el trabajo al finalizar la escuela primaria.

Participación de los docentes para elaborar un diseño curricular adecuado a las características de los alumnos mendocinos. Ese diseño se implementó a partir de 1986 en todos los ciclos de la escuela primaria y tuvo como características: contenidos mínimos comunes para todos los alumnos; flexible (capaz de sufrir todas las adecuaciones y ajustes que fuesen necesarios); integrado (con lógica interna entre los objetivos, conocimientos y experiencias de aprendizaje que dan a los alumnos un panorama total de aspectos de vida y del mundo); abierto (que permite la

incorporación de nuevos elementos y componentes didácticos); regionalizado (para tener en cuenta las necesidades de los lugares donde viven los alumnos)

Esta reforma fue acompañada con talleres de trabajo realizados junto a los docentes para intercambiar experiencias, buscar en equipo la solución a los problemas escolares y elaborar documentos de trabajo que sirvieron de base para realizar propuestas y planificar el nuevo diseño.

Estatuto del Docente: El perfeccionamiento docente tuvo dos ejes principales: a) el conocimiento real de la política educativa y de la filosofía que la sustenta y b) el principio de auto-perfeccionamiento permanente que debe guiar las acciones del profesional.

Estas medidas culminaron con la aprobación del Decreto 313/85 que reglamentó el Estatuto del Docente en la Provincia. El cap. II de esa norma enumera los deberes y derechos del personal docente y dice, entre otros, que son *deberes:* Desempeñar de manera digna, eficaz y leal las funciones inherentes a su cargo; formar en los alumnos una conciencia nacional de respeto a la Constitución, a las leyes y a nuestra tradición democrática y republicana, con absoluta prescindencia partidista; acatar la vía jerárquica y cumplir con las directivas emanadas de los superiores; ampliar su cultura y propender al perfeccionamiento de su capacidad pedagógica, técnica y científica.

A continuación, enuncia los siguientes *derechos:* Estabilidad en el cargo; goce de remuneración y jubilación justa y actualizada; ascenso en la carrera en función de los antecedentes; concentración de tareas; goce de vacaciones y licencias; libre agremiación para la defensa de los intereses profesionales; ejercicio de los derechos políticos que les

corresponden en su condición de ciudadanos; ejercicio de su actividad en adecuadas condiciones pedagógicas y de infraestructura.

Financiamiento e infraestructura: En el último año de su mandato, dijo Llaver que: “

El porcentaje de las rentas destinadas a educación se incrementó progresivamente hasta alcanzar el 25% del total, de esa manera se ha superado el porcentaje que estipula la Constitución Provincial”.

A esa suma se deben agregar las partidas destinadas a construcción, remodelación y mantenimiento de edificios escolares que pertenecen al Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Buscó hacer un uso racional y eficiente de los recursos disponibles y distribuirlos equitativamente. Construyó edificios escolares con las comodidades mínimas indispensables para el desarrollo de la labor pedagógica y evitó realizar escuelas lujosas. La adecuación de los locales escolares a las necesidades regionales constituyó el común denominador de los nuevos diseños y, en todos los casos, puesto que se observa el crecimiento de la demanda por jardines de infantes, se contempló el funcionamiento futuro de las secciones preprimarias.

2.2. El Congreso Pedagógico en Mendoza

Al Ministro Duch le tocó organizar las instancias iniciales del Congreso Pedagógico: preparar las reuniones de base de cada Departamento y, más tarde, la Asamblea Provincial que se hizo en el Hotel Turismo de Tupungato con

los cincuenta y un (51) congresales que habían sido elegidos por las distintas reuniones locales (3 por cada Departamento). El trabajo en comisiones se hizo lento por la dificultad de llegar a consensos y porque 1987 fue un año de elecciones que implicó cambio de gobierno, por eso las instancias finales del Congreso Pedagógico se realizaron bajo el gobierno justicialista de José Octavio Bordón y su Ministra María Inés Abrile de Vollmer.³

A pesar de las dificultades, se pudieron cumplir con los objetivos que se habían establecido en las “Pautas de Organización”:

“Las Asambleas Pedagógicas Jurisdiccionales tendrán las siguientes funciones:

- a) Producir un informe final relativo al temario del Congreso Pedagógico, en relación con la respectiva jurisdicción y con el país, compatibilizando los informes finales preparados por las asambleas pedagógicas de base o, en su caso, por las asambleas pedagógicas de distrito, considerándolos de manera tal que conserven lo específico de las realidades educacionales locales y, al mismo tiempo, planteen aquellos aspectos propios de una situación territorial más agregada.

³ El traspaso del gobierno provincial a una nueva administración de distinto signo fue un ejemplo de madurez institucional porque se continuaron las políticas iniciadas en la gestión anterior. El Gobernador Bordón dijo a los legisladores en mayo de 1991: “Han sido estas dos áreas donde con más énfasis demandé a sus responsables el respeto más absoluto por todo lo realizado correctamente en gobiernos anteriores... Es tan largo y tan difícil el camino a recorrer, que no podemos permitirnos el lujo de tener una política educativa diferente cada cuatro años”

- b) Designar a los representantes de la Jurisdicción a la Asamblea Pedagógica Nacional
- c) Remitir a la Comisión Organizadora Nacional copias del Informe Final aprobado por la Asamblea Pedagógica Jurisdiccional y los nombres de los representantes designados por dicha Asamblea” (*Pautas VIII, 21*)

Del *Informe Final por Mendoza* podemos destacar las siguientes propuestas que, años después, inspiraron la redacción de la Ley Federal de Educación:

Respecto de los objetivos y funciones de la educación:

“Compartimos la misma concepción educativa expuesta en el discurso de inauguración del Congreso Pedagógico Nacional (4-4-86) por el Presidente Alfonsín y por el Equipo Episcopal de Educación Católica: El fin de la educación es la formación integral, armónica y permanente de la persona humana en la totalidad de sus dimensiones constitutivas, la capacidad de presencia consciente, crítica y creativa, valorante y rectora, la libertad responsable, la reciprocidad en la comunión y en la participación interpersonal, la trascendencia hacia los valores y, definitivamente hacia Dios, razón y fin supremo de la existencia” (p. 1)

El hombre necesita de la educación para alcanzar la plenitud de su existencia, una educación integral que lo ayude a crecer en todas sus dimensiones. Por eso, la educación no puede perseguir una finalidad distinta a la formación de la personalidad por el desarrollo armónico de todas sus dimensiones educables, atendiendo a sus posibilidades individuales (p. 2)

El sistema educativo debe promover la formación del hombre argentino que con auténtico amor a la Patria y a sus semejantes, contribuya con su esfuerzo a mantener la Nación como Estado soberano e independiente, en una organización política republicana, democrática y federal (p. 2)

El Estado debe garantizar y promover el acceso de todos los sectores concibiendo a la cultura como un derecho fundamental, un instrumento de transformación y liberación, donde los pueblos redescubren y formulan su identidad (p. 4)

La calidad de la educación es un derecho de todos y debe estar al alcance de todos para que sea realidad la equidad en educación a través de la distribución a toda la población de servicios educacionales de la mayor calidad posible a partir de la heterogeneidad (p. 8)

El sistema educativo tenderá a formar a los alumnos en los principios del federalismo y en el respeto a las particularidades culturales propias de cada región; sólo amando y defendiendo el desarrollo de las regiones y las provincias se puede integrar al diálogo a muchas voces que integran la cultura nacional. Para alcanzar el federalismo se debe garantizar: autonomía en las decisiones de los gobiernos provinciales; participación activa de las provincias en el diseño de estrategias nacionales; coordinación con el gobierno nacional; integración con lo regional, nacional y latinoamericano (p. 5)

La descentralización es una reivindicación largamente anhelada por las provincias argentinas debido a la histórica hegemonía del centralismo porteño. En los municipios ésta hegemonía se manifiesta con mayor razón por su doble situación de subordinación a la Provincia y a la Nación. En este sentido, debe producirse la revalorización del

municipio como agente local legítimo de poder protagónico educativo. (p. 48)

La futura ley debe reconocer que el derecho de los padres a la educación de sus hijos es natural. El Estado debe ofrecer un servicio educativo pluralista que, a la vez que respete un plan de contenidos básicos, haga posible la libre elección de escuela en función de las convicciones morales y religiosas de las familias (p. 3).

Respecto de la realización plena de la persona en una sociedad pluralista:

Toda educación debe partir de una relación sobre el hombre al que está destinado y de un análisis del medio cultural en que éste se desenvuelve. No hacerlo así nos llevaría a reducir al hombre a la condición de objeto.

Existe consenso en afirmar que el sujeto de la educación es la persona humana que, gracias a su espiritualidad, tiene una dignidad fundamental. Esa espiritualidad se expresa en los actos propios de la vida racional: conocer y amar. Por eso, la educación, entendida como proceso de perfeccionamiento del hombre, busca que el sujeto se dirija libremente hacia la consecución de valores como la Verdad y el Bien (pp. 11-12)

Es tarea de los padres y educadores orientar a los educandos en su camino de maduración hasta lograr que ellos mismos puedan formular su proyecto de vida. Sólo aquella educación que permita a los jóvenes la elección realmente libre del camino que han de transitar en el curso de sus vidas, hará posible la construcción de una sociedad cabal y verdaderamente democrática, participativa y pluralista (p. 14).

No podemos formar tecnócratas sino auténticas personas que pongan su preparación al servicio de la sociedad en la que viven, teniendo en cuenta el federalismo que nuestra Constitución prescribe como forma de gobierno. La futura ley de educación debe fijar pautas que promuevan actitudes básicas que permitan a los ciudadanos asumir el trabajo como factor perfectivo de su personalidad y del mejoramiento de la sociedad.

Es necesario educar para el trabajo. Acercar el colegio a la realidad social-laboral-económica. Insertar al alumno en ese contexto concreto (p. 14).

Respecto de los servicios del sistema educativo formal:

El Estado deberá procurar la extensión del sistema educativo en cantidad y calidad para hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades educativas. Los tiempos presentes reclaman la descentralización para fortalecer la unidad nacional, la cual deberá realizarse sin generar anarquía ni fragmentación en el sistema (p. 16).

Será necesario distinguir: 1) Lo normativo permanente (principios, fines, derechos, deberes y características de la educación) que, en lo posible, deberán incorporarse a la Constitución. 2) La estructura del sistema: a través de una ley nacional que se acuerde en el Consejo Federal. 3) El gobierno de la educación: funciones de la administración nacional y funciones de las administraciones jurisdiccionales (p. 32).

La futura ley deberá asegurar que la escuela pública no imparta obligatoriamente ningún tipo de enseñanza confesional sino que ofrezca una enseñanza común a todos los

alumnos sin imposición de orientación ideológica, política, ni religiosa particular (p. 16).

No obstante, a la pluralidad de concepciones educativas corresponde la pluralidad de proyectos educativos. La libertad de enseñanza se materializa si existe pluralismo de oferta educativa y de diversas opciones en el marco de la igualdad de posibilidades. La futura ley deberá promover la acción educativa de las empresas privadas, de los gremios, de las asociaciones religiosas, de los clubes, de las cooperativas, de los medios de comunicación social, etc. (p. 26)

Se solicita la implementación del nivel precolar: ingreso a los cinco años de edad, obligatorio, promocional, articulado y autónomo.

Se propone incorporar un nivel intermedio entre la educación primaria y la secundaria. Este nivel obligatorio, de tres años de duración, acentuará el carácter politécnico y humanístico de la enseñanza en su aspecto teórico-práctico. Deberá capacitar para una salida laboral o una acertada opción frente a las múltiples posibilidades que ofrece la escuela secundaria.

El nivel medio tendrá una duración tres o cuatro años según la modalidad. Deberá desarrollar en los adolescentes una amplia cultura general y capacitarlos para cumplir con sus deberes ciudadanos, para ingresar en el mundo del trabajo y para proseguir estudios de nivel superior.

El nivel superior deberá disponer la creación de carreras cortas que respondan a necesidades regionales, válidamente detectadas, y que tengan fines específicos determinados. Los Institutos Superiores tendrán que orientar para el trabajo y promover investigaciones y experiencias en

permanente relación con la comunidad y la realidad circundante (pp. 16-18).

La estructura del sistema educativo debe reorganizarse pedagógicamente para alcanzar una mayor articulación entre los niveles, de tal modo que en el último curso de cada nivel se realicen prácticas propias del nivel siguiente. Además, cada nivel debe definir con precisión qué habilidades deben poseer los ingresantes.

El sistema debe facilitar el pase horizontal flexible entre distintas modalidades y orientaciones (p. 18)

El gobierno deberá considerar la creación de escuelas de concentración en el medio rural. Para ello será necesario: implementar los medios de transporte para el traslado de los alumnos; utilizar edificios o predios desocupados; realizar convenios con otras organizaciones: centros culturales, recreativos, de salud, etc.; contratar personal idóneo para la enseñanza especializada de agronomía. (p. 32)

Respecto de los contenidos curriculares:

El gobierno escolar debe instaurar una estrategia de innovaciones curriculares permanentes que atiendan a las necesidades de los educandos, las características locales y regionales, los avances científicos y tecnológicos, el reciclaje de los docentes y que garantice la participación de todos los sectores de la comunidad.

Los planes de estudio deben contemplar, sobre todo en los niveles medio y superior, la disminución progresiva de horas áulicas en favor del incremento de horas dedicadas a

investigación, a talleres, a actividades prácticas en laboratorios, a estudio independiente de los alumnos...

La futura ley debe asignar al Estado la función de supervisar y velar por la calidad educativa y el cumplimiento de las condiciones edilicias y curriculares obligatorias tanto en las escuelas de gestión estatal como en las de gestión privada. (pp. 34-35)

La escuela debe promover la convivencia democrática y participativa, a través de la cooperación y de la autodisciplina, con el objeto de formar hombres libres, conscientes de su dignidad, que sean capaces de asumir responsabilidades y de cumplir con su rol en la sociedad.

La disciplina supone: a) Personalizar la relación educador-educando, con la debida conducción de grupos de trabajo, b) Establecer un sistema de convivencia y de disciplina en libertad, que excluya el autoritarismo, fundado en los principios de equidad, justicia y respeto por la dignidad del ser humano

En concreto, el concepto de disciplina debe contemplar las siguientes pautas: 1) Libertad y participación en una sociedad que, hasta hace poco, no gozaba de la misma, 2) adquirir paulatinamente el sentido de responsabilidad personal y comunitario, 3) elaborar pautas disciplinarias con la participación de los alumnos, 4) Revisar y actualizar las normas disciplinarias de acuerdo con los tiempos y las circunstancias. (p. 38)

La futura ley debe crear gabinetes de orientación en todas las escuelas y perfeccionar a los docentes en la función de orientación. El gobierno escolar deberá coordinar los servicios educativos que existen en la Provincia para organizar talleres, jornadas, seminarios y trabajos de investigación para

ayudar a los alumnos que viven en zonas vulnerables o que presentan graves deficiencias de comportamiento (p. 39)

Se propone una educación personalizada de la sexualidad que debe estar bajo la dirección de los padres. Esa educación debe tener en cuenta la singularidad de los educandos, la peculiaridad de los sexos y la diversidad de ámbitos culturales. Debe favorecer el desarrollo del pudor y el valor de la intimidad para evitar un tratamiento parcializado del tema. Los aspectos científicos deben integrarse y subordinarse a los aspectos antropológicos como, por ej., el papel de la sexualidad en la madurez e integración personal, la apertura al otro y el encuentro interpersonal, la construcción del “nosotros” e, incluso, la proyección hacia la trascendencia.

La formación para el amor se impartirá ocasionalmente, de común acuerdo con los padres y capacitándolos para la instrucción en estos temas (escuelas para padres). También se deberá preparar adecuadamente a los docentes y contar con el respaldo de profesionales competentes en esta materia. (p. 35)

Respecto del personal docente:

El Estado debe garantizar la oferta de actualización y perfeccionamiento docente continua, sistemática e integrada, contando en su planificación y ejecución con representantes gremiales, de instituciones del sistema educacional y asociaciones culturales. (p. 42)

Los profesionales y técnicos que no posean título docente deberán alcanzar su capacitación pedagógico-didáctica en forma progresiva para ingresar o permanecer en el sistema educativo formal, en cualquiera de sus niveles o modalidades. (p. 45)

Con el fin de contar con un régimen jurídico uniforme que regule la función docente, se solicita el diseño de un Estatuto que rija igualitariamente para quienes se desempeñan en la educación estatal y privada; se reserva a los colegios privados el derecho de nombrar a su personal a fin de garantizar la coherencia del personal docente con el proyecto institucional. (p. 43)

Terminadas las deliberaciones, en noviembre de 1987, los congresales tuvieron que elegir trece delegados que expusieran las ideas de Mendoza ante la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico. Se conformaron dos listas de candidatos:

Lista 1 (integrada por representantes conservadores e independientes): Carlos Diedrichs; Francisco Muscará; Juan Carlos Abbona; Juan Ramón Molina; Víctor Tagarelli y Otilia Barrot. (obtuvo 24 votos)

Lista 2 (integrada por representantes del SUTE y de la juventud radical): Alfredo Bisquert; Rodolfo Robles; Marta Carrieres; Florinda Seoane; Alfredo Bisquert (h); Jorge Tévez y Emilce Fernández (obtuvo 25 votos)

Como la elección resultó prácticamente empatada y se adoptó el sistema D'Hont de representación proporcional, los trece candidatos resultaron ser los elegidos ante la Asamblea Nacional. El Diario *Los Andes* (20-11-87) informó esa noticia y transcribió las palabras de la Presidenta de la Asamblea Provincial, Diana Carmen Ruiz (Malargue)

“Las sesiones plenarias se desarrollaron ininterrumpidamente y en un marco de vasto debate. Este intercambio, con todos los sectores políticos, sociales y religiosos nos da la posibilidad de hacer llegar a nivel

nacional, las inquietudes de nuestra provincia y sobre todo, las correspondientes a las áreas de frontera. Esto es una puesta al servicio de la comunidad en un esfuerzo que redundará en beneficio de una futura ley de educación, cumpliendo así el objetivo del congreso de promover la participación y aportar elementos en vistas de un futuro proyecto educativo”.

3. Gobierno de Octavio Bordón⁴ (1987-1991)

El 6 de septiembre de 1987 se realizaron elecciones para nombrar al sucesor de Llaver. El gobierno radical mostraba signos de agotamiento porque los índices de inflación eran altos. El candidato del justicialismo en Mendoza ofrecía un nuevo mensaje y se impuso en las elecciones con 318.661 votos (45,44%) sobre un total de 701.174 sufragios. El 11 de diciembre de 1987, José Octavio Bordón y Arturo Lafalla asumieron, respectivamente, la gobernación y vice gobernación de la Provincia.

En “*Un plan de gobierno para todos los mendocinos*”, Bordón (1987) elaboró un diagnóstico del sistema educativo y dijo que presentaba situaciones crónicas que hacían patente profundos problemas sociales. “Es necesario reformar el sistema como una totalidad atendiendo a la realidad de hoy y a la necesidad de definir una educación popular para una democracia participativa, que enfatice lo nacional como

⁴ Nació el 17 de diciembre de 1945 en Rosario, Santa Fé. Estudió sociología en Buenos Aires, en la Universidad Del Salvador. Vino a Mendoza porque su esposa, Mónica González Gaviola, es mendocina. Su militancia en el peronismo se hizo destacada durante la década del 70. En 1983 fue elegido diputado por Mendoza ante el Congreso Nacional.

propio y a Latinoamérica como el contexto necesario para su desarrollo”.

Según Bordón, la escuela estaba en crisis y los indicadores de esa crisis eran:

Insatisfacción de los alumnos porque tenían que aprender contenidos poco significativos para desenvolverse en la vida

Insatisfacción de los trabajadores de la educación porque tenían poca participación en el ejercicio responsable de su profesión.

Incomprensión de los padres porque pensaban que las exigencias escolares eran un “mal necesario” que había que aceptar en función de una mejor ubicación social de sus hijos.

Crítica a la formación desactualizada de los egresados

Desorientación de las autoridades que no sabían ni podían realizar un planeamiento cooperativo de las instituciones escolares. Muchas veces sólo se limitaban a cumplir órdenes que procedían de una organización vertical, piramidal y centralista.

El traspaso de todas las escuelas primarias a la jurisdicción provincial (1978) que provocó una cierta anarquía en la estructura del sistema y en modificaciones curriculares que el gobierno de Llovera no pudo resolver porque no reconoció la importancia del Consejo Federal de Educación.

Llamó la atención sobre los altos índices de repitencia que todavía mostraban todos los niveles del sistema, principalmente los primeros grados de la educación primaria. Esa repitencia incidía sobre los porcentajes de abandono que alcanzaba el 40% de los niños de nivel primario y que era mayor, después del tercer año, en las escuelas técnicas.

Además, afirmó que el sistema escolar era inequitativo porque los problemas de repitencia y abandono eran más altos en las zonas rurales, en zonas alejadas de los centros urbanos, en regiones económicamente deprimidas y en zonas urbano-marginales. Es decir, el sistema seleccionaba a la población escolar en relación directa con su origen social y económico.

Propuso como objetivos de futura política educativa:

Promover la participación en una educación popular como condición de una verdadera transformación cultural y educativa: Era necesario abrir las escuelas para integrar los aportes de los padres y de los miembros e instituciones de la comunidad en el conocimiento y solución de sus problemas. La escuela debía ser entendida como una comunidad capaz de conducir y administrar el proceso educativo y de articular sus actividades con otros sectores de la sociedad.

Garantizar la justicia social y ofrecer más y mejor educación para todos, en especial para los desprotegidos: Para promover la igualdad de posibilidades educativas se proponía expandir la matrícula de nivel preescolar y atender a los niños de primera infancia en sus aspectos educativos, nutricionales y de salud. Además, se apoyaron las actividades escolares con servicios asistenciales de alimentación y dotación de útiles. “El fin último de toda esta acción es la dignidad de la persona y la promoción humana, por lo que nunca deberá interpretarse esta actividad como una dádiva sino como el compromiso social de hombres que habitan un mismo suelo y trabajan por su grandeza”

Asegurar una escuela para todos en los niveles preescolar y básico (obligatorios): Esto incluía la educación de adultos que

no hubieran ingresado en el sistema o no hubiesen completado su escolaridad básica.

Además, pretendía expandir la matrícula de educación secundaria a partir de la demanda social. La enseñanza media tenía que preparar a un hombre comprometido con su medio que se capacitara en una institución comunicada con la sociedad (pertinencia). Era necesario flexibilizar los planes de estudio para ofrecer distintas posibilidades de realización.

Desarrollar el sentido de pertenencia a una Nación y a una cultura a través de acciones tendientes a establecer de dónde venimos, qué somos y qué queremos llegar a ser. “No hay liberación ni transformación sin conciencia de pertenecer a una Nación y sentirse parte de un pueblo”.

Las acciones culturales y educativas debían ofrecer a los niños y a los jóvenes un conocimiento realista de los problemas estructurales de la Provincia y del país: dependencia, desequilibrio nacional, desindustrialización, recursos no explotados, territorios deshabitados, concentraciones urbanas, condiciones de vida y de salud. Se debía generar el conocimiento de nuestro pueblo, de su historia, de sus problemas... se debían buscar soluciones para superar el analfabetismo, la marginación, la desocupación, las enfermedades endémicas, etc.

Para el logro de esos objetivos, Bordón sugiere las siguientes estrategias:

Descentralizar gradualmente la capacidad de decisión desde el nivel provincial hasta el aula garantizando la unidad de concepción, la participación de todos los sectores, la creatividad y la rapidez en la atención a los problemas.

Integrar las escuelas con el medio y lograr una mayor participación de los centros educativos en las necesidades de

la comunidad; por eso se debían pensar edificios de múltiples usos que hicieran posible la realización de actividades educativas no-formales y que permitieran la realización de distintas expresiones sociales y culturales.

Reconocer que el educador es un comunicador social y la escuela es una institución abierta que interactúa con la comunidad y es recreadora de la cultura. Como trabajador, el docente debía defender su situación laboral pero, además de la defensa de su profesión docente y de sus intereses laborales, el educador tenía que participar en la formulación de una propuesta educativa que mostrara claramente el proyecto de Nación que se intentaba construir. Se debía apoyar al docente como persona y como trabajador generando un ambiente de trabajo adecuado, relaciones personales fluidas, clima de confianza que respetara su dignidad y su libertad.

Tender hacia la permanente innovación para lograr una educación más comprometida, útil y creativa en su alcance personal y social. Esa innovación se podía impulsar: con asistencia técnica sobre procesos de aprendizaje, asignaturas y temas del currículo; perfeccionamiento docente sistemático; difusión de materiales educativos; capacitación de los cuerpos de conducción; estímulo a los proyectos de investigación y experimentación; impulso de experiencias regionales e incorporación de recursos tecnológicos.

El trabajo constituye un medio educativo que propicia la creatividad, moviliza energías, despliega solidaridad y, en muchos casos, expresa el saber popular. Una educación permanente e integral implica una educación en el trabajo y para el trabajo, una educación de la inteligencia y de las manos.

El crecimiento constante de la matrícula, sin mayores aportes de recursos nacionales, impacta sobre la infraestructura escolar. Las instalaciones se someten a la sobreutilización, las aulas se saturan de alumnos y se crean turnos especiales que atentan contra la calidad del servicio ofrecido.

Bordón propone que toda la sociedad y, especialmente, los sectores de la producción, colaboren con la prestación del servicio ya que son ellos los principales beneficiarios de los egresados del sistema. Hay que buscar nuevas formas de captar recursos y administrarlos con economía y oportunidad. Es necesario recuperar la infraestructura y el equipamiento con la colaboración de distintos sectores comprometidos en la ejecución y financiación de los proyectos: municipalidades, cooperadoras, entidades de bien público, empresas constructoras y organizaciones no-gubernamentales.

3.1 Realizaciones educativas de Bordón

En *“Cuatro años de esfuerzos compartidos”* el gobernador rindió cuentas de las acciones de gobierno realizadas en conjunto con su Ministra, María Inés Abrile⁵:

⁵ María Inés Abrile es cordobesa de nacimiento pero mendocina por adopción. Desde muy joven abrazó la docencia, incluso antes de la finalización de sus estudios universitarios, en una escuela de Dorrego de la que fue luego su directora. Estudió Ciencias de la Educación en la Facultad de Humanidades que la UCA tiene en Mendoza. Tiempo después se trasladó a Lavalle para trabajar en la escuela Nuestra Señora del Rosario, la única escuela secundaria de ese Departamento por esos años. “Allí trabajé con

“Estamos viviendo un momento histórico donde la aceleración de las innovaciones tecnológicas convierten el saber y la acumulación de conocimientos en un insumo estratégico del crecimiento económico... Es así que, en el marco de una gestión cuyo distintivo ha sido una gran austeridad, perseveramos en nuestros grandes objetivos: ampliar y consolidar los niveles de cobertura del sistema, mejorar la calidad educativa, garantizar equidad e igualdad de oportunidades para lograr una educación para todos, eficientizar la prestación, democratizar la gestión y asegurar recursos estables de financiamiento” (*Discurso en la Legislatura, 1991*)

Afirmó que, durante su gestión, se crearon 150 secciones de nivel inicial pero reconoció que era necesario crear más de ochenta para lograr una cobertura completa del servicio que la Ley Federal de Educación (1993) había establecido como obligatorio.

Otro logro de su gestión fue la creación de 26 SEOS (Servicios educativos de orientación social) para la atención de niños de sectores carenciados entre 45 días y 5 años de edad.

Reconoció como tareas pendientes de realización:

La ampliación de la jornada escolar y la incorporación de nuevas corrientes pedagógicas y metodológicas.

Capacitación de las maestras jardineras.

gente que me formó mucho y que luego me acompañó en mi primera gestión a cargo de la Dirección de Escuelas”. El gobernador José Octavio Bordón la convocó para ser su “ministra” de Educación, lo que significó un gran salto para su carrera (recuperado de www.entornoeconomico.com, junio 2012)

Articulación con el primer ciclo de la educación primaria.

Respecto de la educación primaria observó un notable crecimiento de la matrícula. En 1990 se había logrado el 91% de cobertura de la población. No obstante, dijo que la situación socio-económica ejercía fuerte influencia en el nivel de aprendizaje de los niños y que existían grupos concretos de alumnos que estaban expuestos al riesgo permanente de fracaso escolar.

Mencionó programas implementados para luchar contra el fracaso escolar:

Grados niveladores y maestros recuperadores para atender a más de 4000 niños

Programa solidario de apoyo escolar: dictado de clases gratuitas a niños con dificultades que voluntariamente requiriesen ese servicio

Programa para escuelas urbano-marginales: realización de jornadas mensuales de capacitación al personal de 54 centros. Estudio de la problemática socio-cultural y metodología de enseñanza personalizada.

Estas políticas se realizaron junto con diversos programas de acción social, de salud escolar y de atención psicopedagógica; becas; transporte y entrega de útiles y vestimenta.

En educación especial, la creación de 10 escuelas nuevas, algunas de ellas promovidas por las asociaciones de padres de niños y adolescentes discapacitados, que tuvieron como resultado un importante crecimiento de la matrícula.

Entre 1987-90 se observó un notable crecimiento de la matrícula de estudiantes secundarios y la creación de 28 escuelas nuevas. El sistema de ingreso informó que en 1991 se

inscribió en primer año secundario el 90% de los egresados de séptimo grado. No obstante, los índices de repitencia y deserción seguían siendo altos.

En marzo de 1991 comenzó a implementarse el nuevo diseño curricular de enseñanza media con un ciclo básico que unificó objetivos y contenidos, facilitó la movilidad de los alumnos y el inicio en actividades laborales. Además, el ciclo superior de las escuelas secundarias en sus 8 modalidades y 24 especializaciones, modernizó los contenidos y metodologías, ofreció salidas laborales acordes con las exigencias del mundo del trabajo y preparó para el ingreso a la universidad.

Bordón reconoció que el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes y sus salarios se habían visto afectados por restricciones presupuestarias y ello había dificultado un mayor compromiso de los docentes para producir mejoras significativas. No obstante, la concentración de horas cátedras permitió avanzar en la superación del “profesor taxi” y eso suponía una mayor integración del equipo docente y un mayor compromiso con los demás sectores de la comunidad educativa.

Afirmó que se habían profundizado los procesos de descentralización para que los actores del proceso educativo tuvieran mayor autonomía de decisión y mayores niveles de responsabilidad por los resultados. Por ej., el fondo escolar comunitario “*Nuestra Escuela*” era una organización social impulsada por el gobierno para promover la participación de distintos sectores (empresarios, docentes, vecinos, etc.) y solucionar problemas comunitarios. Ese fondo escolar sumaba los esfuerzos de la actividad privada para ayudar a las escuelas provinciales que más lo necesitaran.

Concluyó que el gran desafío futuro era la formulación de un gran acuerdo que fijara el compromiso entre la sociedad política y la sociedad civil y que reuniera esfuerzos para satisfacer la mayor demanda social por educación. Este acuerdo necesitaba ser refrendado por el dictado de una ley de educación provincial.

4. Asamblea final del Congreso Pedagógico Nacional

La Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico, con representantes de todas las provincias, se realizó entre el 27 de febrero y el 6 de marzo de 1988 en Embalse de Río Tercero (Córdoba). El Presidente Alfonsín pronunció un discurso de inauguración del que destacamos los siguientes párrafos:

<p>ASAMBLEA NACIONAL DEL CONGRESO PEDAGÓGICO DISCURSO DE APERTURA DEL PRESIDENTE ALFONSÍN</p>

“Siento con orgullo que estamos empezando a enfrentar juntos uno de los mayores desafíos de la democracia argentina en su pasaje de crecimiento a la modernidad y en general, a los requerimientos del nuevo siglo: la construcción de un nuevo sistema educativo que satisfaga, a la vez, nuestra tradición, nuestro presente y nuestras esperanzas...

Libertad de enseñar y aprender e igualdad de oportunidades en el acceso al saber socialmente relevante no son pasos sucesivos de una secuencia causal, cualquiera sea el término que se privilegie, son dos caras inseparables de una misma moneda. Hay que actuar simultáneamente en ambos campos, respetando e inculcando respeto a las libertades educativas y

luchando para hacer cumplir el viejo sueño de la equidad social en materia de distribución del saber. El Estado, como instrumento de la sociedad toda, no puede desentenderse de esta doble responsabilidad...

La educación del niño comienza directamente en la intimidad de la familia y se va ampliando en sucesivos círculos sociales mayores. La obligación fundamental del Estado, verdadero gerente del bien común, es que toda la sociedad pueda alcanzar los niveles de educación que desee. En Argentina esa responsabilidad del Estado fue muy grande en los comienzos de nuestra organización y ante el problema que planteaban las oleadas de inmigrantes; ese esfuerzo ha dado sus frutos no sólo en el subsistema estatal sino que ha provocado asimismo un crecimiento de la responsabilidad societaria con respecto a la educación...

Aún no hemos asegurado que la totalidad de nuestra población maneje la cultura escrita, aún tenemos sectores que permanecen al margen del alfabeto, desposeídos por consiguiente de las formas elementales del conocimiento tradicional. Y, paralelamente, si no queremos quedar expuestos a voluntades ajenas en materia de información saber científico-técnico, tenemos que luchar por penetrar lo más rápidamente posible en el mundo de la informática. No queremos que el analfabetismo electrónico margine a varios grupos de compatriotas de la participación en las decisiones esenciales de la democracia y de la inserción internacional de nuestro país...

Los hombres de ciencia deben conjugar los logros de las culturas escrita y electrónica y predisponerse a que esos logros se hagan extensivos a la totalidad de la población... La universidad, el sistema científico-técnico y sus protagonistas deben asociarse con el sistema educativo, deben

comprometerse permanentemente no sólo con la creación sino también con la transmisión ampliada y participativa del saber más avanzado. Esta es la contrapartida que la sociedad argentina les pide a cambio de haberles facilitado con el esfuerzo de todos su propia capacitación...

La escasez de recursos financieros reduce la capacidad de aplicar políticas educativas que mejoren la calidad de la educación y promuevan la equidad social en el acceso al saber. La violación de las reglas de juego del mercado mundial por parte de los mismos países industriales que en su momento las impusieron, la desvalorización artificial de nuestra producción, el freno externo al crecimiento de nuestra economía, repercuten también en la definición del “para qué” educamos y qué tipo de profesionales, técnicos, trabajadores calificados y artesanos debemos formar...

Junto con esta lucha por una mayor justicia en las relaciones interestatales cabe asumir también nuestros propios problemas internos. Entre ellos, el más acuciante es el de la pobreza que afecta a muchos de nuestros ciudadanos. Si bien la educación no puede resolver por sí sola el problema de la pobreza, es indispensable resaltar que es mucho, muchísimo, lo que la educación puede ayudar en esta tarea y subrayar que es poco, muy poco, lo que podría lograrse sin el concurso de sus enfoques teóricos y de sus aportes en la acción concreta...

La meta central es común: una educación básica para todos pero el logro de ese objetivo no implica en modo alguno la uniformidad absoluta ni la centralización burocrática... Hay que generar una nueva forma de poder y gobierno de la educación argentina: por un lado, hay que respetar e inculcar el respeto por las particularidades regionales, provinciales y locales y fomentar la autonomía y la capacidad de decisión en todos los niveles. Por otra parte hay que asegurar la unidad de

la Nación, la coherencia y consistencia de un sistema educativo al servicio de la sociedad argentina. Y, por sobre todas las cosas hay que prever mecanismos de compensación para las diferencias de calidad de la oferta educativa... Educación diversificada, que respete los rasgos y necesidades peculiares y las identidades culturales, sí, pero educación con una misma calidad para todo el territorio de nuestra patria..."
(Informe final de la Asamblea Nacional, pp. 39-51)

Por esa época, Alfonsín había perdido mucho poder (en las elecciones legislativas de 1987 el peronismo había ganado en 17 provincias) y las conclusiones del Congreso Pedagógico tuvieron que esperar tiempos más oportunos para hacerse efectivas. Un abultado déficit fiscal, una inflación cada vez más elevada, una cultura especuladora y un sistema de subvenciones a empresas públicas y grupos económicos paralizaban la acción del gobierno.

Pocos meses después (agosto de 1988) el Presidente implementó el "Plan Primavera" para controlar la inflación pero en febrero de 1989 tuvo que realizar una fuerte devaluación de la moneda y la economía cayó en un proceso de descontrol: el dólar y los precios sufrieron aumentos vertiginosos y se produjo la hiperinflación. En las elecciones presidenciales de mayo de ese año la población adhirió a las promesas de equidad social, de "salariozo" y de "revolución productiva"; triunfó por amplio margen la fórmula justicialista Menem-Duhalde. El descalabro económico precipitó olas de saqueos a supermercados y comercios en ciudades importantes del país. Alfonsín renunció a la presidencia y la entrega del gobierno tuvo que adelantarse al 9 de julio de 1989.

5. Presidencia de Carlos Menem⁶ (1989-1999)

Carlos Menem asumió la presidencia (1989) y, después de diversos ensayos para contener los altos índices de inflación, nombró a Domingo Cavallo como Ministro de Economía y estableció un nuevo plan que tuvo como características: la apertura y desregulación de los mercados; la flexibilización laboral (negociación por empresa de las condiciones laborales); el fortalecimiento de la moneda (paridad peso-dólar) y la privatización de las empresas públicas. Logró estabilizar los indicadores económicos y por ello obtuvo un amplio consenso social pero los índices de desocupación se elevaron a niveles muy altos y la parálisis de la industria fue causa de fuerte recesión.⁷

⁶ Carlos Saúl Menem; nació en Anillaco (La Rioja 1930) en el seno de una familia de emigrantes sirios, se educó en la religión musulmana pero luego se convirtió al catolicismo. Estudió jurisprudencia en la Universidad Nacional de Córdoba, y en 1973 fue elegido gobernador de la provincia de La Rioja, cargo que desempeñó hasta que fue hecho prisionero a raíz del movimiento militar que derrocó al gobierno de Isabel Perón. Siete años más tarde recobró su cargo de gobernador de La Rioja, desde allí se opuso a la política del movimiento peronista. En 1988 fue designado candidato a la presidencia tras conseguir el apoyo mayoritario para su candidatura en perjuicio de la de Antonio Cafiero y en 1989 fue elegido presidente de la Nación, cargo que ocupó hasta 1999.

⁷ El 1 de abril de 1991 se estableció la convertibilidad sancionada por la Ley 23928: se fijó como paridad cambiaria sin límite temporal la de 1000 australes por dólar. La ley dispuso la libre convertibilidad de la moneda nacional con respecto a cualquier otra moneda extranjera y estableció que los contratos deberían ser cumplidos en la moneda que fijaran las partes. Se prohibió la emisión de dinero que no fuera respaldado en un 100% por reservas de libre disponibilidad (oro, divisas, títulos de otros países) Y se anularon las indexaciones intentando evitar la traslación de la inflación

En el orden internacional, la caída del Muro de Berlín (noviembre de 1989) desencadenó el fin de los gobiernos comunistas de Europa Oriental. Francis Fukuyama habla de *El fin de la historia*:

“Quizás somos testigos no sólo del fin de la guerra fría o del transcurso de un período particular de la historia de la posguerra sino de la conclusión de la historia como tal, es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal de Occidente como la última forma de gobierno humano.”
(Diario *Río Negro*, 28-1-90)

En la última década del siglo XX se desarrolla el proceso de “*globalización*” que se caracteriza: por la universalización de los mercados y el avance del capitalismo posindustrial; por la difusión del modelo democrático como forma ideal de organización de la polis; por la revolución de las comunicaciones que lleva a la sociedad de la información y por la adhesión al clima cultural de la posmodernidad. Sobre el final de su mandato dijo Menem (1999):

“Apenas asumido el gobierno, el escenario histórico se conmovía por la caída del Muro de Berlín, prólogo de un movimiento que en pocos años devino en la generalización, como nunca antes, de un único sistema económico a nivel planetario. Pero también, paralelamente, advertimos que no se trataba de la mera

pasada hacia el futuro. A partir del 1 de enero de 1992 se estableció el peso como moneda de curso legal y se fijó el tipo de cambio de un peso por dólar. El objetivo era detener la inflación y se logró: del 37% mensual en febrero de 1992 se pasó al 1% mensual en años siguientes. Este sistema estuvo vigente hasta que en 2002 el Presidente Duhalde lo anuló y devaluó el peso en un 40% (Rapoport, 2000, pp. 974-979)

internacionalización del capitalismo, sino de algo novedoso, que los estudiosos y analistas bien han identificado con el nombre de globalización. En efecto, la expansión sin precedentes de un sistema económico en el marco de la revolución tecnológica, fenómeno que permitió la articulación y coordinación en tiempo real de muy diversas actividades en distantes geografías, ya era parte de un paisaje de época que no podíamos ni debíamos ignorar.” (*Enseñar el futuro*, p. 11)

En esas circunstancias, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó el documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Allí se hace un diagnóstico de los sistemas educacionales y de ciencia y técnica de la Región y se afirma que si bien en las últimas décadas han experimentado una notable expansión cuantitativa, todavía presentan insuficiencias en la calidad de sus resultados, son poco pertinentes respecto de los requerimientos del entorno económico y social y son inequitativos en relación con los distintos estratos de la sociedad. Su institucionalidad tiende a la rigidez, a la burocratización y a una escasa vinculación con el entorno externo.

Se dice que la década de los 80 (“década perdida”) estuvo marcada por la restricción de los recursos públicos, la creciente apertura de la economía internacional y la democratización. En los 90 se abre un nuevo ciclo que presenta desafíos internos: consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación... y externos: competitividad internacional, es decir, compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación de los medios que permitan dicho acceso. Se entiende que la reforma del sistema

de producción y difusión del conocimiento es un instrumento fundamental para enfrentar esos desafíos.

Esa reforma deberá tener en cuenta el logro de tres ejes: *la competitividad* como objetivo, *el desempeño* como lineamiento de política y *la descentralización* como componente del esquema institucional. Se proponen cambios en las siguientes direcciones:

- a) Desde el punto de vista político se trata de asumir las actividades de producción y difusión de conocimientos como tareas estratégicas de largo plazo que requieren el más amplio consenso posible entre los diferentes actores sociales y un compromiso financiero estable con su desarrollo
- b) Desde el punto de vista de los contenidos se busca focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología y articular esos contenidos con las exigencias de las empresas y de otras instituciones de la sociedad. Hay que superar el relativo aislamiento de los sistemas educativos y abrirlos a los requerimientos sociales.
- c) Desde el punto de vista institucional se busca romper el aislamiento de los centros dedicados a generar y transmitir conocimientos e introducir modalidades de acción en que los agentes tengan mayores márgenes de autonomía y mayor responsabilidad por los resultados. Ello supone avanzar en la profesionalización de los docentes; en la gestión responsable de las instituciones y en la cooperación internacional.

La CEPAL es consciente de que sólo en el ámbito de cada sociedad nacional es posible determinar las prioridades, diseñar los planes de acción y ponerlos en marcha,

conjugando las condiciones, los recursos y los apoyos necesarios para hacer viables las reformas propuestas

5.1 Política educativa de Carlos Menem

Menem y su Ministro de Educación, Antonio Salonia⁸, elaboraron el documento: *Bases para la transformación educativa (1991)* para presentar los lineamientos de política educativa del gobierno.

LA BATALLA DE LA EDUCACION

PRESIDENTE CARLOS MENEM

Argentina está transformándose y este desafío crucial es tarea de todos los argentinos. El país viejo, aún vigente, que no asegura trabajo ni bienestar para treinta millones de compatriotas, debe dar lugar a una esperanza que ya se va perfilando, en la que la vocación democrática, la estabilidad institucional y la previsibilidad económica hagan posible una vida más digna para cada uno de nosotros...

⁸ Antonio Salonia nació en General Alvear, Mendoza, el 12 de octubre de 1927. Realizó estudios secundarios en la Escuela Normal de San Rafael y se recibió de Profesor en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNCuyo. Ejerció la docencia en los tres niveles del sistema educativo, en escuelas oficiales y privadas. Hizo carrera política como diputado provincial y asesor en el Ministerio de Educación. En 1969 fundó en Buenos Aires la Nueva Escuela Argentina 2000. Durante la presidencia de Arturo Frondizi ocupó el cargo de subsecretario de educación (1958-62) y en la presidencia de Carlos Menem fue Ministro de Educación de la Nación (1989-82). Es socio fundador de la Academia Nacional de Educación.

Era urgente detener la decadencia, cicatrizar las heridas que afectaban al tejido social, promover la reconciliación entre los argentinos, cimentar la unidad nacional, frenar la inflación, racionalizar el Estado en su tamaño y funcionalidad, crear condiciones para la reactivación económica y el desarrollo, restablecer la credibilidad y apuntalar la vigencia de los valores esenciales, reinsertarnos en el mundo

Para que ello sea posible y duradero es urgente sentar las bases de una nueva educación que, tomando lo mejor de nuestras tradiciones, nos permita reencontrar la mística del desafío común, de la solidaridad en la acción, de la recuperación de los tiempos perdidos...

(Introducción a Bases para la transformación educativa, p.3)

A continuación, Salonia reconoce el importante aporte del Congreso Pedagógico, “ejemplo de participación entusiasta y fecunda” y dice que en las conclusiones de esa reunión se encuentran principios orientadores que sirven de base a la nueva política educativa:

Afirmación de la plenitud humana

Fortalecimiento de la identidad nacional

Afianzamiento de la democracia y de la justicia social

Desarrollo de la cultura del trabajo

Formación moral, humanista, científica y tecnológica

El hombre como sujeto de la educación: Se considera al hombre como protagonista central de la cultura y de la acción educativa. El hombre es una persona que, atendiendo a sus características particulares, debe relacionarse con el mundo, con la sociedad y con la trascendencia.

La finalidad de la educación es contribuir al desarrollo de la persona como ser histórico, espiritual y perfectible, que requiere condiciones favorables para su realización. Los servicios educativos tenderán a satisfacer los requisitos del hombre pleno, con alta calidad de vida y con dignidad total.

Fortalecimiento de la identidad nacional: La comunidad nacional no es una abstracción sino una realidad concreta: un pueblo, una geografía, una historia, sus creaciones culturales, su estilo de vida, sus costumbres, sus aspiraciones. Una Nación es un pasado y un presente pero también es un proyecto y de todo esto debe hacerse cargo la educación.

La identidad nacional es un concepto dinámico y necesita ser pensado desde la diversidad y la heterogeneidad. La federalización, como proceso de conducción política, apunta a profundizar la cohesión del sistema educativo nacional y a conformar un tipo de unidad que no sea la sumatoria de identidades diferentes ni la mera yuxtaposición de criterios e intereses sectoriales o regionales sino la integración de valores, objetivos concretos e ideales comunes. El federalismo constituye la plataforma para lograr la consolidación del sistema educativo nacional, integrado a partir de la pluralidad de sus diversos miembros.

El Consejo Federal de Cultura y Educación debe constituir el ámbito adecuado de concertación y coordinación de programas y proyectos de las distintas jurisdicciones sin afectar las responsabilidades propias de cada una de ellas.

Afianzamiento de la democracia: La tendencia de los 90 es que el Estado ya no es el actor central de los procesos de desarrollo. En el campo de la educación y la cultura debe cumplir roles protagónicos a la hora de definir el rumbo y los

contenidos de las políticas, también debe garantizar a todos la justicia en la distribución de las oportunidades con relación a los servicios, pero en la actualidad son muchas las organizaciones sociales que ocupan espacios que antes sólo regenteaba el Estado.

El contenido del proceso de democratización debe ser una educación de alta calidad para todos (Jomtien, Tailandia, marzo de 1990). El dilema de calidad versus cantidad se aproxima a una vía de solución cuando el sistema se multiplica, se diversifica, se flexibiliza y suma sus esfuerzos a instancias de educación no formal.

Igualdad de oportunidades y calidad: Aunque el sistema ha ampliado su oferta en forma ininterrumpida, sectores alejados de los centros urbanos o que padecen marginalidad social han quedado fuera del servicio escolar. Es decir que el derecho a la educación no se cumple por igual en todas las personas sino que la desigualdad y la pobreza son causa de desigualdades que afectan a los alumnos y que se reflejan en los altos índices de inasistencia a clases, de repitencia y de abandono escolar.

Profesión docente: Los planes de formación continua de los docentes deberán ayudar a reflexionar sobre la práctica; el desarrollo de esta profesionalidad es condición indispensable para el mejoramiento de la calidad de la escuela. Reconocer la autonomía del docente significa que no es un mero ejecutor de instrucciones pedagógico-administrativas sino que es un profesional que puede tomar decisiones sobre su trabajo a partir de un diagnóstico adecuado de los problemas.

Desarrollo de la cultura del trabajo: Si bien los problemas de desempleo afectan a todos los sectores sociales y a todas las regiones, las dificultades se agudizan en los ámbitos más débiles del sistema económico. La creación de fuentes de

trabajo es la primera exigencia del bien común nacional y debe constituirse en una responsabilidad social compartida. La posibilidad de incorporarse con real eficacia en el mercado laboral dependerá, en gran parte, de los conocimientos que se adquieran en las escuelas y en los centros de formación profesional.

La escuela debe asumirse como un ámbito de trabajo y debe otorgar carácter de “trabajo” a todo lo que en ella se hace. El quehacer escolar es trabajo para los docentes, los directivos y el personal auxiliar. Además, el mismo proceso de aprender debe ser para los alumnos un trabajo que requiere esfuerzo, disciplina, creatividad, responsabilidad y grados crecientes de autonomía.

Formación moral y científico-tecnológica: La tendencia de los años 90 parece orientarse hacia la mundialización creciente de las relaciones económicas. La rápida incorporación de la inteligencia y de los avances científico-tecnológicos a la producción será parte de la carrera hacia un solo mercado: el mundo. La investigación pura y aplicada y la creación de aptitudes y habilidades son parte de las condiciones exigidas por el futuro.

No obstante, la formación científico-tecnológica debe comprender una sólida formación humanista que incorpore saberes vinculados con el arte, la filosofía, las ciencias de la cultura y la religión para desarrollar una conciencia crítica y reflexiva que responda a cuestiones negativas que surgen a partir del uso indebido de los instrumentos técnicos.

5.2. Ley de transferencia de los servicios educativos (24049/91)

En “*Bases para la transformación educativa*” se hace mención a la propuesta de la Comisión 1 del Congreso Pedagógico que fue aprobada por consenso unánime:

“Promover ámbitos y espacios de decisiones compartidas dentro de la escuela y en niveles superiores de la administración del sistema, tendiendo paulatinamente a la descentralización del mismo. El sistema educativo deberá asegurar el federalismo, la regionalización, la descentralización, la participación de los padres para que no haya ningún tipo de discriminación, ni económica, ni racial, ni social, ni política, ni religiosa. La descentralización será el instrumento que permita la democratización de la enseñanza, la participación de las familias en la gestión de las instituciones educativas y la creatividad de los miembros de las comunidades que educan. Para ello deberá efectivizarse la descentralización de las funciones de gobierno y educación a las provincias y municipios...

Es necesario consolidar el sistema democrático, republicano y federal asegurando la plena vigencia del pluralismo educativo, la igualdad de oportunidades y posibilidades, el derecho de los padres a elegir la educación de los hijos y la participación plena en todos los estamentos de la sociedad...” (p. 90)

Desde 1989 el gobierno comenzó los trabajos preparatorios para que el Congreso Nacional discutiera y aprobara una ley de transferencia de las instituciones escolares a las jurisdicciones. En realidad, esta política concluye un proceso iniciado en 1960 por los gobiernos militares y que tuvo su punto culminante cuando en 1978 el

gobierno de Videla transfirió todas las escuelas primarias nacionales a las jurisdicciones provinciales.

La ley de 1991 facultó al Poder Ejecutivo Nacional “a transferir, a partir del 1 de enero de 1992, a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos”. Dejó a criterio del Poder Ejecutivo Nacional la oportunidad de transferir las escuelas normales superiores; esa transferencia se realizó a partir de 1993.

El art. 21 señala que

“El Poder Ejecutivo Nacional, a través del MCE, en ejercicio de su competencia, realizará el análisis, evaluación y seguimiento de la situación educativa, de la consistencia, congruencia y calidad educativa de los planes y programas en la materia en relación con las prioridades establecidas; brindará asistencia técnica y financiera para el desarrollo de estrategias y programas educativos; atenderá y gestionará los asuntos de naturaleza internacional que se relacionen con la educación y la cultura; determinará los requerimientos y condiciones para el reconocimiento de títulos y certificados nacionales y extranjeros; organizará y administrará un sistema de información cuantitativa y cualitativa en materia educativa y cultural e instrumentará planes y programas de interés nacional”

La Ley de Transferencia y sus decretos reglamentarios establecía un mecanismo de firma de actas-convenios entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos jurisdiccionales a través de los cuales se enunciaban las condiciones del traspaso: transferencia de los recursos,

financiamiento adicional de las obras de infraestructura, protección de los derechos de los docentes y personal transferido, etc. Aunque Salonia sostiene que se consultó al Consejo Federal de Inversiones, una de las críticas principales que se hizo a la transferencia es que se realizó sin disponer de los recursos necesarios.

6. Gobierno de Rodolfo Gabrielli en Mendoza (1991-1995)⁹

El 8 de septiembre de 1991 se realizaron las elecciones para elegir gobernador y renovar los mandatos de los legisladores provinciales y nacionales; ese día triunfó la fórmula justicialista: Rodolfo Gabrielli – Carlos de la Rosa con 383.214 votos (54,27%) sobre la fórmula de la Unión Cívica Radical: Victor Fayad – Ernesto Sanz que obtuvo 232.567 votos (32,94%). El 11 de diciembre de 1991 Gabrielli, que había sido Ministro de Economía de Bordón, asumió su cargo y nombró a María Inés Abrile para que continuara en el Ministerio de Educación pero, poco después, designó a Domingo De Cara como Director General de Escuelas.¹⁰

⁹ Sobrino de Francisco Gabrielli que había sido gobernador de Mendoza por el Partido Demócrata, Rodolfo Gabrielli, fue Ministro de Economía de Bordón y asumió la gobernación antes de cumplir cuarenta años. Nació en Tunuyán, el 25 de mayo de 1961, estudió en la Fac. de Ciencias Económicas de la UNCuyo y su militancia justicialista en la universidad lo llevó al gobierno

¹⁰ Domingo De Cara es Profesor en Ciencias de la Educación egresado de la Facultad de Humanidades de la Universidad Católica Argentina. A partir de enero de 1992 asumió como Director General de Escuelas, cargo que está previsto en la Constitución de la Provincia. En agosto de 1992 la Ley 5891 le dio rango ministerial a este organismo descentralizado y aprobó su organización interna conformada por dos direcciones. Desde entonces, el

Gabrielli perteneció a un grupo de peronistas mendocinos que se conformó a mediados de los 80. Ese grupo quería renovar al partido justicialista, propender a su democratización interna y contribuir a una profunda reforma política, económica y social que ofreciera nuevos contenidos a la democracia. Dice Carlos La Rosa (2010): “Con sus pros y sus contras, creo que esa tarea se emprendió razonablemente bien en Mendoza, no así en toda la Nación, en particular a partir de la asunción del Presidente Menem, quien en vez de continuar con la renovación del peronismo decidió darle un sesgo ideológico alejado absolutamente de todas sus tradiciones” (En *prólogo a utopía y realidad*, p. 10)

Durante el gobierno de Gabrielli se acentuaron las diferencias políticas con el Presidente Menem, diferencias que habían empezado con Octavio Bordón. Es que no todos los miembros del “equipo de los mendocinos” estaban de acuerdo con la desmesurada adhesión a las políticas desregulatorias propiciadas por el “Consenso de Washington”¹¹. A mediados de 1994 el grupo se dividió, Bordón junto con “Chacho” Alvarez crearon una alternativa a Menem por fuera del justicialismo pero Gabrielli permaneció junto al Presidente y adhirió a sus políticas, cada vez con mayor entusiasmo.

Director General de Escuelas tiene todas las facultades correspondientes a un ministro

¹¹ Conjunto de medidas económicas que recomendaba equilibrio fiscal a costa de generar recesión, ajustes presupuestarios para lograr equilibrio fiscal, privatización de servicios públicos, pago de la deuda externa, imposiciones para que los bancos centrales se ocuparan de disminuir la inflación, desregulación de la economía, apertura al mundo sin intervención del Estado.

El 1 de mayo de 1995, el Gobernador comenzó su último discurso a los legisladores con las siguientes palabras:

“...Este es, todos los años, un día de fiesta pero también de reflexión. Es el momento de informar sobre lo actuado y plantear lo que nos proponemos hacer en el próximo período. Es, igualmente, la celebración de uno de los máximos valores mendocinos: el trabajo... con trabajo se cambia, se crece, se superan crisis; en nuestra tierra no existen fórmulas mágicas. Quien en Mendoza prometa frutos sin esfuerzo, no entiende a nuestra gente ni a nuestra cultura...

Trabajo es hoy transformarse y crecer. Trabajo es percibir los cambios, conocerlos y plantear estrategias para aprovecharlos. Trabajo es modificar nuestras perspectivas. Pasar de una provincia conformista, encerrada en sus límites geográficos y egoísta a una Mendoza insertada en el mundo, ´preparada para competir, con trabajadores, productores y empresarios, docentes, vecinos, profesionales y políticos convencidos de que nuestra principal materia prima somos nosotros mismos y nuestros conocimientos, acompañados irrenunciablemente de nuestra solidaridad y nuestro sentido de equidad...

Hace tres años, en este mismo recinto, coloqué a la educación como prioridad de mi gobierno. Como entonces, creo que es el eje de la transformación productiva con equidad y que no hay modernización posible sin mentes preparadas para aceptarla. Cualquier innovación tecnológica parte de la acumulación de conocimientos nuevos, sin los cuales hasta el más aplicado de los trabajos materiales es improductivo e ineficaz” (Gabrielli, 1-5-95, pp.3-7)

6.1. Ley Federal de Educación (24195/93)

Cuando Gabrielli gobernó la Provincia, el Congreso de la Nación aprobó la Ley Federal de Educación, herramienta fundamental para la transformación del sistema educativo argentino. A nivel internacional, un antecedente de la Ley Federal fue el Documento *“La educación encierra un tesoro” (1993)*. Es un texto que publica las conclusiones de una Comisión Internacional sobre educación para el siglo XXI; esa Comisión, constituida con motivo del cincuentenario de la UNESCO, fue presidida por Jacques Delors. Se trata de responder la siguiente pregunta: *“¿Cómo puede la educación desempeñar un papel dinámico y constructivo para preparar a los individuos y las sociedades del siglo XXI?”*. En apretada síntesis reproducimos las siguientes ideas.

Todo el mundo espera que la educación contribuya a la formación de una mano de obra cualificada y creadora que sepa adaptarse a la evolución de la tecnología y que participe en la “revolución” de la inteligencia que es el motor de nuestras economías

La educación no cumplirá su misión si no es capaz de formar ciudadanos arraigados en sus respectivas culturas y, no obstante, abiertos a las demás culturas y dedicados al progreso de la sociedad

La educación debe tener en cuenta un complejo conjunto de factores interdependientes y en constante evolución sobre los valores individuales y sociales, la estructura de las familias, el papel de las mujeres, el lugar reservado a las minorías, los problemas de urbanización y de medio ambiente... todo ello tiene que ver con la capacidad de los sistemas educativos para adaptarse a la evolución de la sociedad

¿Qué relaciones debe existir entre el Estado y el sistema educativo?: es necesario devolver poderes a las autoridades federales o locales (descentralizar). Hay que armonizar las acciones de las instituciones estatales con las de las instituciones privadas

En un mundo globalizado, la educación debe enseñar a convivir, a desarrollar el conocimiento de los demás, de su historia, de sus tradiciones y de su espiritualidad. Debe crear una nueva mentalidad que, gracias a la comprensión de nuestra creciente interdependencia y a un análisis compartido de los riesgos y los desafíos del futuro, impulse a realizar proyectos comunes

En Argentina, antecedentes importantes de la Ley Federal fueron las deliberaciones del Congreso Pedagógico Nacional y el Documento “*Bases para la transformación de la educación argentina*”. Las principales propuestas de la Ley Federal se pueden resumir en los siguientes puntos:

Los *fundamentos pedagógicos* están explícitamente formulados en el art. 6: “El sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética, ética y religiosa, acorde con sus capacidades, guiados por valores de vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad y justicia. Capaces de elaborar por decisión existencial, su propio proyecto de vida...”

Nuevo rol del Estado y de la sociedad civil: Se considera que la educación es un bien social de responsabilidad común (art. 1). Si bien el Estado Nacional y los gobiernos jurisdiccionales deben garantizar el acceso de toda la población a todos los ciclos, niveles y regímenes especiales del sistema, se reconoce

que la familia es el agente natural y primario de la educación y que junto con la Iglesia Católica y otras organizaciones sociales pueden ofrecer servicios educativos (arts. 3 y 4). El Estado no delega su responsabilidad de fijar los lineamientos de política educativa y de controlar su cumplimiento (art. 2)

Nueva organización del gobierno de la educación: Debido a la transferencia de los servicios, las autoridades jurisdiccionales asumen la responsabilidad de planificar, organizar y administrar el sistema educativo en su jurisdicción (art 59). No obstante, se debe evitar la fragmentación. Será el Consejo Federal de Cultura y Educación, presidido por el ministro nacional del área, el organismo encargado de que a todos los habitantes del país se les garantice el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa (arts. 54-56).

Contenidos básicos comunes: Es en el ámbito del Consejo Federal donde se deben acordar los Contenidos Básicos Comunes que servirán a las autoridades jurisdiccionales para diseñar los currículos de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales (art. 59). Este acuerdo debe facilitar las posibilidades de movilidad de los alumnos y dejar abiertos espacios suficientes para la inclusión de contenidos que respondan a requerimientos jurisdiccionales e institucionales (art. 53)

Cambio de estructura del sistema educativo formal: Fue el aspecto más difundido y el que ofreció mayores problemas de aplicación. La Ley Federal extendió de siete a diez los años de escolaridad obligatoria:

Un año de nivel inicial (obligatorio, a los cinco años de edad).

Nueve años de Educación General Básica (obligatoria, desde los seis años hasta los catorce). Este nivel se dividió en tres ciclos: Primero (de 6 a 8 años): se centra en el logro de la alfabetización y la adquisición de operaciones numéricas básicas. Segundo (de 9 a 11 años): Afianza el conocimiento de la lengua y las matemáticas. Incorpora saberes que provienen de otros campos culturales. Tercero (de 12 a 14 años): el alumno accede a una lógica de lo posible que le permite reflexionar y elaborar hipótesis trascendiendo los límites de lo concreto.

Tres años de educación polimodal con distintas orientaciones: Humanidades y ciencias sociales; Economía y gestión de las organizaciones; Ciencias exactas y naturales; Comunicación, arte y diseño; Producción de bienes y servicios (no obligatorio, desde los quince hasta los diecisiete). Además, en este nivel se disponía el régimen de alternancia entre las instituciones escolares y las empresas para incentivar el acceso al mundo del trabajo (art. 17)

Este cambio de estructura no tuvo una implementación uniforme porque no todas las jurisdicciones disponían de los edificios, los recursos didácticos y el personal capacitado para llevarla a cabo. En la práctica se hizo una implementación heterogénea de acuerdo con las posibilidades de cada provincia.

Autonomía de gestión institucional: Se reconoce que cada escuela constituye una célula del sistema educativo formal y que debe constituirse como una comunidad capaz de elaborar y gestionar un proyecto institucional propio (arts. 41-42). En

cada jurisdicción las respectivas autoridades deberán organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los de gestión privada (art. 59)

Aunque comprendemos que el crecimiento educativo requiere más escuelas y más docentes –de hecho la construcción y ampliación de escuelas es uno de los rasgos salientes de este gobierno– expresamos en concreto nuestra convicción de que el cambio y la transformación tienen su asiento en cada escuela. Con el programa “escuela creativa” apoyamos las iniciativas para mejorar la calidad de la enseñanza” (Gabrielli, 1-5-95, p.8).

Debido a la transferencia de las escuelas de nivel medio, la Dirección General de Escuelas de Mendoza se hizo cargo de aquellas que provenían del Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CONET); de las que provenían de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP); de las que provenían de la Dirección Nacional de Enseñanza Media (DINEM); de los institutos terciarios que venían de la Dirección Nacional de Enseñanza Superior (DINES); de las de educación artística y de las de educación agropecuaria.

Esa transferencia, en las escuelas de enseñanza secundaria, generó el problema de la estructura curricular porque, por una parte, existían más de 24 planes que estaban en vigencia y, por otra, era necesario acordar una estructura básica a nivel federal.

Evaluación de la calidad: La política de descentralizar los servicios y de avanzar hacia una mayor autonomía de gestión de las unidades escolares supone mayor responsabilidad por los resultados del trabajo. La Ley Federal establece que las autoridades jurisdiccionales deben “evaluar periódicamente el

sistema educativo en el ámbito de su competencia y promover la calidad de la enseñanza” (art. 59). Esa evaluación debe controlar la adecuación de las acciones jurisdiccionales con las concertadas en el Consejo Federal de Cultura y Educación y, más concretamente, la adecuación de los contenidos curriculares a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos y la calidad de la formación docente (art. 49).

“La calidad y la equidad constituyen los dos ejes fundamentales de nuestra política educativa. Una sociedad no puede considerarse democrática y en crecimiento si descuida la educación de los que menos tienen. Tampoco puede transformarse sin tener a la calidad como una meta cotidiana y particularmente en la enseñanza, que es su base” (Gabrielli, 1-5-95).

Aumento de la inversión pública: Una de las críticas que se ha hecho a la política de descentralización es que no tuvo en cuenta la previsión de los recursos presupuestarios sin embargo la LFE establece a partir de 1993 un aumento del 20% anual sobre el presupuesto de 1992, es decir que el objetivo era duplicar el presupuesto al cabo de cinco años (art. 61).

Es más, para lograr ese objetivo, se convocó a un pacto federal educativo. Ese pacto entre el Estado Nacional y las jurisdicciones se realizó efectivamente en San Juan, el 11 de septiembre de 1994, para explicitar compromisos específicos de cada parte. La Nación, además de los aportes establecidos en la Ley, contribuyó con recursos para infraestructura, equipamiento y formación docente.

7. Reforma de la Constitución y reelección de Menem

Durante la década de los 90 se produjeron cambios culturales importantes en la vida cotidiana de los argentinos. Las computadoras, el fax, los correos electrónicos, los robots y las nuevas formas de gestión empresarial cambiaron las maneras de trabajar, de producir y de vender. Comenzó a verificarse una segmentación del mercado laboral porque las máquinas comenzaron a reemplazar a los trabajadores menos calificados. Internet modificó el tratamiento de los datos, el diseño, la moda, la arquitectura y la medicina; mucha gente comenzó a disponer de gran cantidad de información. El discurso de los medios afectó las costumbres de los individuos y el funcionamiento de las instituciones.

Los cambios tecnológicos y culturales de los años 80 y 90 contribuyeron a difundir los valores de la posmodernidad en la vida social. En la posmodernidad se rechaza la idea de la razón como ordenadora del conocimiento y del progreso ilimitado de la humanidad. Se profundizan actitudes individualistas donde cada uno es el centro de su propio universo y se dejan de lado actitudes que promueven la solidaridad. Como resultado de una economía basada en la búsqueda de utilidades a corto plazo se generalizó la competitividad, el cambio constante y acelerado y la preferencia por la imagen exterior. La sociedad se fragmentó en sectores “incluidos” y “excluidos”.

A partir de 1993 Carlos Menem hizo pública su intención de ser reelecto como presidente. Alentado por la estabilidad económica que alejó los fantasmas de hiperinflación y por un apoyo masivo de la población propuso modificar la Constitución para acortar el mandato de los senadores, incluir la elección directa del intendente de la

Ciudad de Buenos Aires y establecer la reelección presidencial, aunque abreviando su mandato a cuatro años. El deseo de Menem se vio fortalecido con el importante triunfo que obtuvo en las elecciones de legisladores de octubre de 1993. En ese marco, Alfonsín en tanto líder de la UCR decidió reunirse con Menem y firmar el denominado “*Pacto de Olivos*” para acordar la reforma de la Constitución; esa reforma se llevó a cabo al año siguiente en Santa Fe.¹²

En mayo de 1995 se realizaron elecciones presidenciales y el Partido Justicialista triunfó ampliamente, la fórmula Carlos Menem – Carlos Rukauf obtuvo más del 50% de los sufragios. Llamó la atención que el segundo lugar lo ocupó la fórmula integrada por Octavio Bordón y Carlos (“Chacho”) Alvarez puesto que desplazó al tercer lugar a la UCR.

El voto por Menem se verificó en las diferentes capas sociales, desde los sectores más bajos del conurbano bonaerense que fueron seducidos por políticas asistencialistas, pasando por las clases medias y altas que se beneficiaron con las políticas económicas derivadas de la convertibilidad y las posibilidades de hacer importantes negocios a nivel

¹² Reforma constitucional de 1994: Para el mejor cumplimiento de los objetivos de este trabajo es necesario tener en cuenta el siguiente artículo que se incluyó entre las atribuciones del Congreso Nacional: “... Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y de la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales...” (art. 75,19)

internacional. El 8 de julio de 1995, Menem asumió su segundo mandato. Su Ministra de Educación fue la socióloga Susana Decibe.¹³

Mientras tanto la economía argentina padecía las consecuencias del “efecto Tequila”: aumentó la deuda externa y el déficit fiscal, la CGT denunció la entrega del patrimonio nacional (por la privatización de las empresas de servicios) y la flexibilización laboral, la oposición criticó la privatización de los fondos de jubilaciones. En 1996 renunció Domingo Cavallo al ministerio de Economía y fue reemplazado por Roque Fernández. A partir de 1998 se ingresó en una profunda recesión que hizo imposible el pago de la deuda externa. Ello obligó a Mario Almirón (2000) a formular la siguiente advertencia:

...Yo distinguiría la Ley Federal de Educación del ajuste estructural porque me parece que son dos conceptos que aunque pretenden ligarse no tienen una conexión directa. La Ley Federal aparece como un instrumento jurídico que canaliza una demanda social que es el cambio en materia educativa... Otra cosa es un proceso paralelo que vivió nuestro país y en gran medida Latinoamérica y el resto del

¹³Nació en Bragado en 1949. En 1992 fue nombrada subsecretaria de Coordinación del Ministerio de Educación de la Nación, acompañando a Rodríguez (que en ese momento era secretario de Planificación y Evaluación Educativa). Al año siguiente, ambos fueron promovidos: Rodríguez al cargo de ministro de Educación, y Decibe al cargo que Rodríguez dejaba libre. Tuvo participación decisiva en la elaboración de los nuevos contenidos básicos de la reforma educativa encarada por el gobierno de [Carlos Menem](#). A fines de marzo de 1996, el presidente Menem nombró a Rodríguez [jefe del Gabinete de Ministros](#), y éste logró que Decibe fuera nombrada ministra de Educación. Durante su mandato fortaleció el proyecto educativo, centrandolo en el proceso de la descentralización de la gestión educativa.

mundo, que tiene que ver con la adopción de una ideología neoliberal que se tradujo en muchos casos en lo que el Sindicato Argentino de Docentes Particulares llama proceso de ajuste estructural.

Creo que a veces, cuando se cuestionó la Ley Federal o la decisión de impulsar la transformación educativa, se la estaba atacando –a mi juicio- injustamente porque en realidad mucha responsabilidad de lo que pasaba con las condiciones de vida y de trabajo de los compañeros docentes tenía que ver con este proceso de ajuste estructural que hoy sufre el conjunto de los trabajadores... (*Transformación educativa...*, p. 19)

7.1. Ley de Educación Superior (24521/95)

También tiene antecedentes en los debates del Congreso Pedagógico y de la misma Ley Federal. Entre sus principales normas se destacan:

Articulación de instituciones: Una política importante de la transformación educativa es la integración de instituciones de nivel superior. Ya en la Ley Federal se establece la necesidad de articulación entre institutos de educación superior y las universidades. Los primeros ofrecen títulos profesionales de grado no universitario y dependen de los gobiernos jurisdiccionales. Sólo las universidades, que dependen de la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación, pueden ofrecer títulos de grado universitario: licenciados o equivalentes (abogados, contadores, médicos, ingenieros, etc.) y títulos de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados).

Autonomía y autarquía de las universidades: En la reforma constitucional de 1994 se había establecido el principio de autonomía académica y de autarquía financiera. La LES

explicita los alcances de este principio: “Dictar y reformar sus estatutos; definir sus órganos de gobierno; administrar sus bienes y recursos; crear carreras de grado y de posgrado; formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica, de extensión y de servicios a la comunidad; otorgar grados académicos y títulos habilitantes; establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no-docente; establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes; reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes...” (art. 29)

Entre los organismos de coordinación del sistema universitario, podemos mencionar: El Consejo de Universidades; el Consejo Interuniversitario Nacional (rectores de universidades nacionales); el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos de Planificación Regional de Educación Superior. En estos últimos se reúnen representantes de las universidades y de los gobiernos provinciales para vincular la oferta académica con los sectores productivos de las regiones del país: metropolitana, bonaerense, centro-oeste, centro-este, noroeste, nordeste y patagónica.

Evaluación de la calidad: Es uno de los elementos principales de la transformación educativa. La LES establece sistemas de evaluación de instituciones y de acreditación de carreras que afectan al interés público a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Los procesos de evaluación externa suponen instancias de autoevaluación: “Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de las instancias internas de evaluación institucional que tendrán por objetivo analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento...” (art. 44)

Institutos de Educación Superior: Su gobierno y organización es responsabilidad de los gobiernos jurisdiccionales (actualmente existen alrededor de 2000 en todo el país). Ofrecen carreras de nivel superior en las áreas humanísticas, artísticas, sociales y técnico-profesionales. También diseñan carreras de formación docente para desempeñarse en los niveles preuniversitarios. Sus estudios deben tener niveles de calidad equivalente a los de las universidades y deben estar articulados vertical y horizontalmente con ellas. Podrán denominarse “colegios universitarios” aquellos IES que articulen mecanismos de acreditación con alguna universidad.

“La superación de la dicotomía entre institutos terciarios de formación docente y universidades se dará a partir de un doble acercamiento: desde las universidades, hacia los planes de estudio de los institutos de formación docente y, desde los terciarios, hacia la calidad de las ofertas de las universidades.

El hecho de que los institutos de formación docente comiencen a tener una relación formativa con la universidad, constituye un claro proceso de articulación que no busca excluir a ninguna de las actuales entidades que trabajan en la formación, sino ponerlas a la altura del nuevo desafío educativo.

Mientras los actuales centros de formación deberán adecuar sus capacidades sin temor a la participación de la universidad, será ésta la encargada de participar en el esquema de capacitación como parte de una tarea ineludible ya que la casa de estudios más alta del país no puede desentenderse de la necesidad de mejorar la educación en Argentina.” (Rev. *Zona Educativa*, N° 9, p.42)

Régimen económico financiero: Aunque el nivel universitario no es obligatorio, desde 1949 (primer gobierno peronista) es gratuito. El sostenimiento de las universidades nacionales (de

gestión estatal) depende de las leyes de presupuesto y contabilidad de la Nación.

Por otra parte, las universidades privadas no reciben aporte económico del Estado (ni directo ni indirecto) y se sostienen, fundamentalmente, con los aranceles que pagan los alumnos.

7.2. Una experiencia regional de formación para el trabajo en la UNCuyo

Es necesario que dediquemos unos párrafos a describir el origen del *Instituto Tecnológico Universitario de la UNCUYO*; esta institución ofrece tecnicaturas de nivel superior y articula los estudios secundarios con los universitarios. Para esta descripción seguiremos el relato de Oscar Salomone (2005) que participó desde los comienzos en la creación de esta experiencia exitosa de formación profesional.

Diagnóstico: En 1991-1992 se plantea un debate muy fuerte a nivel de las autoridades de la Universidad Nacional de Cuyo, en relación con el ingreso de estudiantes a sus carreras, y que básicamente podemos resumir en cuatro puntos:

- El ingreso a la Universidad se verifica con características específicas en cada carrera, por el dominio de conocimientos que requiere, la duración prevista de los estudios y la localización geográfica. Esta circunstancia, de hecho, limita el ingreso de estudiantes de diferentes condiciones.
- Asimismo, la Universidad plantea una oferta concentrada en carreras ya estructuradas, tendientes a obtener el título de grado, con una duración de cinco años, pero que en la realidad es de más años de

permanencia del estudiante. La mayor parte de esas carreras atiende las formaciones clásicas de las disciplinas o las profesiones que no se corresponden con todos los intereses o capacidades que presentan los que demandan estudios.

- La localización geográfica en sólo dos centros urbanos constituye en sí misma una limitación para atender la demanda de estudios superiores de las localidades del interior de la Provincia. Esta limitación es no sólo geográfica o física sino también social, desde el momento que los que carecen de recursos suficientes no pueden costear el traslado, y menos aún el alojamiento, en los centros donde se concentra la oferta.
- Finalmente, es fácilmente comprobable que las organizaciones de cualquier naturaleza, vinculadas a las actividades de la producción o de los servicios, presentan desde hace años, un cambio cualitativo en sus formas de operación y en los procesos que se utilizan para el desarrollo de la actividad.

Se trata en realidad, de la complejidad de las decisiones que se deben tomar y de la incidencia de la tecnología en cualquiera de las actividades que se encaren. Esta situación plantea la necesidad de contar con un mando medio, un personal con características de jefatura, con formación tecnológica y capacidad de gestión, que el sistema educativo no había tenido en cuenta con la estructura de formación que ofrecía hasta ese momento.

En síntesis, se observa una asimetría muy fuerte entre oferta y demanda de estudios universitarios que es necesario atender para que la Universidad siga sirviendo a la

sociedad. La decisión que se adopte deberá facilitar la formación de los recursos humanos calificados, con la diversidad que requiere el desarrollo económico y territorial y la demanda social. Se inició así, un largo debate y trabajo de comisiones de los que participaron diferentes entidades de la Universidad, delegados de ministerios del gobierno de la provincia, representantes de las entidades empresarias y de otras instituciones de Mendoza.

Creación: Para definir las carreras y el tipo de estudio se analizaron detenidamente las ofertas existentes en los “*Communities Colleges*” y en los “*Institutes universitaires de technologie*” franceses. Luego de los análisis de las propuestas y la visita para observar concretamente el funcionamiento institucional, se apreciaron especialmente las características de los estudios franceses que tienen una estructura de veintiocho carreras básicas, válidas para todo el país, en las que resumen todas las actividades que se atienden, excepto la de medicina y la formación de docentes de aula. Esta característica permite considerar de partida un campo de acción amplio para el futuro egresado, lo que es positivo desde el punto de vista de los cambios a los que se somete hoy a la fuerza del trabajo.

También, en el caso de Francia se da una vinculación más precisa con la Universidad desde el punto de vista organizacional y, sobre todo, de la consideración de resguardar la calidad y nivel de los recursos humanos, por lo cual los profesores pueden desempeñarse indistintamente en el IUT o en la Universidad, en cada caso respetando el modelo pedagógico propio de cada organización

A mediados de 1994 se iniciaron las actividades y se tomó la decisión de denominar *Instituto Tecnológico Universitario* a la nueva institución. Desde su creación se

ofrecieron carreras cortas de nivel superior. La Ley de Educación Superior (1995) denomina a esos estudios como “*superiores no universitarios*”, en cuanto los títulos que se otorgan no son “de grado”, es decir, equivalentes a “licenciado” o “ingeniero”, que son propios de una universidad.

Se trata de un “técnico” que se forma en el nivel superior. Sin embargo, en el caso especial del ITU, creado antes de que se dictara la ley de Educación Superior, los títulos que se otorgan son los de “*Técnico Universitario*”, porque sus planes y sus diplomas los otorga la Universidad Nacional de Cuyo, condición que se resguardó especialmente desde su fundación.

De todo esto se concluye que debe considerarse al ITU como un modelo especial, por cuanto se trata de una unidad de organización con autogestión, que co-funda la Universidad Nacional de Cuyo, acto por el cual asume directamente el aval académico de la formación y la titulación de los egresados de la institución. Desde el punto de vista de la “articulación” debe señalarse como positivo que los egresados del ITU son aceptados por las otras universidades que funcionan en Mendoza, en particular las privadas y las de formación por el método a distancia, para continuar estudios de grado universitario.

Distribución de las carreras: De acuerdo con las posibilidades financieras del momento, se crearon cuatro sedes en 1994, las que se completaron con otras en 1995 y en 2000. Es decir, que en poco tiempo se llegó a seis sedes. Las mismas están ubicadas en ciudades que son centros de actividad económica y social de la Provincia y definen un radio de acción razonable. La distribución es la siguiente:

Ciudad de Mendoza: Producción Industrial automatizada · Instalaciones Industriales y Mantenimiento · Redes y Telecomunicaciones · Electricidad e Informática Industrial

Luján de Cuyo: Gestión de empresas, orientación agroindustrial · Técnicas de comercialización · Logística de la empresa

Tunuyán: Gestión de empresas

San Rafael: Biología aplicada a la industria alimentaria (discontinuada) · Gestión de empresas, orientación agroindustrial

General Alvear: Gestión de empresas

La distribución espacial fue muy clara en cuanto a la decisión de extenderse en todo el territorio, localizándose en las ciudades donde inicialmente la demanda de la carrera que se abría podía justificarse por su matrícula, con un costo y un rendimiento razonables. Es necesario agregar que, por lo general, las carreras están organizadas en seis trimestres que se cursan durante tres años.

Rendimiento de los alumnos: Entre los aspirantes hubo un factor que actuó en forma generalizada: la crisis social y cultural que impactaba en toda la sociedad pero en particular en los jóvenes; es frecuente observar la falta de definición de un proyecto de vida relativamente trabajado y deseado. Esto se traduce en déficit de formación básica en los jóvenes que ingresan a estudios de nivel superior. Un problema a resolver en el sistema educativo argentino es sin dudas el de la calidad, cada vez más preocupante, que tienen los egresados del nivel medio. Es probable que muchos de ellos deban realizar una preparación adicional en institutos especiales para poder

ingresar y desarrollar un desempeño razonable en las universidades.

Este tema ha sido una preocupación constante en el funcionamiento del ITU, no tanto para atender a indicadores de eficiencia económica sino también para establecer una efectiva correlación entre calidad y equidad. Como un criterio acordado entre las autoridades académicas y, atendiendo a la necesidad de sostener el prestigio de la Institución en el buen desempeño de sus egresados en la industria o el comercio, se privilegió la calidad como resultado. También se trabajó con mucha dedicación en el sostenimiento de los alumnos a través de diferentes acciones que se tomaron a nivel de toda la institución y en cada carrera según las dificultades que se presentaban. Estas medidas dieron lugar a la creación de un programa de *“desarrollo del pensamiento”*, con personal especialmente dedicado a esa actividad. También se implementaron cursos de *“ambientación”* para los ingresantes, cursos especiales de apoyo para alumnos con dificultades, métodos de cooperación entre alumnos y profesores para apoyarse mutuamente en los aprendizajes, diseño e impresión de materiales especiales para el aprendizaje, etc. Todo ello tuvo un impacto importante en los índices de egreso que, entre 1998 y 2003 representó entre el 47% y el 62%.

Se pensó un régimen de evaluación y promoción que tuviera en cuenta el proceso de aprendizaje de los alumnos y pudiera comprobar el grado de logro de los conocimientos y habilidades previstas en el proceso formativo en todas sus dimensiones. El régimen se sustenta en criterios de evaluación continua porque abarca evaluación de procesos y resultados y se utiliza para orientar los trabajos, tanto del alumno como de la institución. La calidad en los resultados de la formación se

garantiza por la evaluación final global, cuyo objetivo es comprobar la validación de los saberes en situaciones reales complejas. La calidad de la formación tiene expresiones concretas en relación con el perfil profesional que se pretende.

Dentro del proceso evaluativo, el equipo de profesores correspondiente a cada grupo de alumnos realiza una reunión al término de cada trimestre para analizar la marcha de los estudios, en particular de los estudiantes que muestran déficit, ya sea en su rendimiento, como en el desempeño respecto del perfil buscado. De acuerdo con los resultados de esa reunión, los alumnos son orientados y se les ofrecen alternativas de mejoramiento. Como se puede ver, el proceso de evaluación es, en gran medida, cooperativo y requiere un buen conocimiento de los alumnos para efectuar un seguimiento de su desempeño.

Para gestionar y administrar la institución era necesario proponerse una institucionalidad jurídica que permitiera incorporar todas las características y finalidades que el Estatuto establecía para el organismo educativo que se constituía. Así se creó la *Fundación Instituto Tecnológico Universitario*, como órgano de gobierno, gestión y administración de la institución educativa:

“La Fundación tiene por finalidad atender el desarrollo de carreras cortas de nivel superior, capacitación en servicio, investigación tecnológica y de desarrollo que atienda la demanda individual, social y productiva, articulando esa actividad con la Universidad Nacional de Cuyo y los planes de desarrollo que promueve el Gobierno de la Provincia” (Estatuto, art. 2º).

La Fundación tiene tres socios fundadores con finalidades muy claras:

El Gobierno de la Provincia

“contribuirá al sostenimiento de las actividades de la entidad, a través de recursos financieros directos y de los que se gestionen por otras vías institucionales públicas o privadas, y de la asistencia técnica para definir carreras y perfiles profesionales que requieran los planes de desarrollo” (Estatuto, art. 5°).

La Universidad Nacional de Cuyo

“aportará su apoyo a las actividades de docencia, investigación y de aval académico a las carreras y títulos que se otorguen, y la utilización de recursos disponibles” (Estatuto, art. 5°).

La Fundación de la Universidad Nacional de Cuyo, que apoyará las actividades de implementación y desarrollo de la institución.

A esos fundadores se agregan los siguientes miembros: “Los municipios, entidades educativas, sociales y/o empresarias que adhieran al objeto de la Fundación y manifiesten por escrito su voluntad de participar y aportar recursos para su mejor funcionamiento” (Estatuto, art. 34°).

Recursos financieros: Afirma Salomone que “cuando se elaboró este informe (2005) el Instituto tenía un financiamiento con diferentes fuentes, lo que le permitió seguir consolidando su marcha para completar, en gran medida, todas las dimensiones que tiene el proyecto desde su origen. La composición del financiamiento se puede discriminar hoy de la siguiente forma:

- Financiamiento de los salarios del personal de las carreras regulares: fuente: Gobierno de la Provincia de Mendoza (se trata del 80% del presupuesto operativo).

- Financiamiento de insumos, mantenimiento y gastos de funcionamiento: recursos propios (es el 20 % de los costos del presupuesto operativo).
- Financiamiento para desarrollos de componentes del proyecto: recursos que se gestionan a partir de programas especiales de la Nación (actualmente se implementa el PRESTNU, con lo que se está completando el equipamiento, infraestructura física, material de biblioteca, muebles, capacitación del personal, diseño de materiales educativos, etc.)”.

TESTIMONIO DE LA EGRESADA

LETICIA POLETTI TORRES

La vida es un don que dura cierto tiempo, en el que cada uno de nosotros afronta un desafío: el desafío que implica tener un objetivo, un destino, y luchar por él. Lo contrario sería pasar la vida de modo superficial, perder nuestra vida en la trivialidad... Hay demasiados jóvenes en la actualidad que no se dan cuenta que de ellos depende principalmente dar un sentido auténtico a su vida.

No podía comenzar con estas palabras sin antes hacerlo con una frase que nos involucra y que también da pie a intentar responder a una pregunta, que creo nos hacemos todos los que hoy concluimos esta etapa tan importante en nuestras vidas: ¿Seremos capaces de poner nuestras capacidades al servicio de nuestra dignidad y de una patria que reclama jóvenes profesionales comprometidos que restauren sus pilares a través de valores concretos? Para este gran trabajo sólo necesitamos compromiso y convicción que nos ayuden a no desertar cuando las cosas no salgan bien, sino que por esa

misma convicción fundada en la gran tarea que hoy comienza sea el incentivo primero, de que lograremos nuestro cometido.

También que es éste el momento de comenzar a delinear en cada uno de nosotros ese compromiso, que desde que comenzamos esta carrera, ya estuvimos dispuestos a forjar. Ya que las relaciones entre compañeros y profesores, nos ayudaron a crecer y a conocer lo que cada uno tiene para dar. Y así fuimos descubriendo, que ninguno de los esfuerzos que se nos presentaron fueron y serán en vano, ya que serán el fundamento de las actitudes con las que enfrentaremos nuestro futuro.

Dice el sociólogo Mario Marguli: “Cada generación va construyendo señales de identidad propia”. Y sí, así debemos considerar nuestra generación, como la gran oportunidad de poder marcar para este país una identidad propia, no sin sentido y llena de desazón como la que vemos actualmente, sino, aquélla en la que reine la esperanza que recibimos y que también forjamos nosotros mismos, durante este período de formación profesional transcurrido en el ITU. Los pilares de esta identidad, estarán dados por la dignidad con la que sepamos desarrollar nuestra profesión, ofreciendo a la sociedad de la que formamos parte, jóvenes de mirada amplia, que recibieron para hoy poder dar, que fueron formados para hoy; poder edificar, no tan sólo nuestro propio porvenir, sino también, el de la patria, porque la misma, no se construye solo con las victorias de unos pocos, sino con los esfuerzos y el cumplimiento del deber diario de todos aquéllos que la habitan. Y es por eso que debemos buscar principios de acción que nos permitan orientarnos correctamente en la profesión y en la vida. Principios que debemos ser capaces de ordenarlos y encauzarlos al logro de nuestros objetivos y los del bien

común. De este modo cumpliremos con nuestras metas y las de todos los que integran esta institución, que desde un principio pusieron a nuestra disposición todos sus conocimientos y parte de sus vidas para ayudarnos a este gran cometido: el de ser profesionales capaces de lograr una diferencia en estos tiempos, pero no la que implica competencia sin sentido, sino, la que es necesaria para no seguir formando parte de los que no quieren jugarse por sus ideales, sino más bien, formar parte de aquéllos que conociéndolos los quieren y luchan por ellos hasta el sacrificio

Para ello, es necesario volver nuestra mirada a los valores, a esos que nunca dejaron de ser, aunque sean olvidados por nuestra mayoría, pero que en los momentos más importantes reclaman ser tenidos en cuenta. Para ello debemos actuar en coherencia con nuestros principios que asociados a la honestidad, solidaridad y responsabilidad con que afrontemos todas nuestras acciones, hagan de esta profesión algo digno.

A lo dicho quiero sumar también una palabra que suele ser olvidada, y que hoy quiero decirla en nombre de todos los que hoy nos recibimos de Técnicos Universitarios en Gestión de Empresas, y esa palabra es GRACIAS, primero a nuestros padres que son los que nos dieron la vida y que han visto en nosotros el cambio y que pueden ver hoy el comienzo de esa recompensa, fruto de la gran tarea de ser padres; también a todos los que integran el Instituto Tecnológico Universitario: directivos, personal docente y no docente, porque con su labor diaria contribuyeron a este logro. Para finalizar sólo quiero dejar a todos y cada uno de mis compañeros unas palabras que no me pertenecen, pero que quiero compartir para que incentivados con las mismas demos comienzo a la gran labor de hacer de nuestra vida algo grande: “No es este momento para indecisiones, ausencias o faltas de

compromiso. Si no, que es la hora de los audaces, de los que tienen esperanzas, de los que quieren vivir en plenitud el ejercicio de su profesión, de los que quieren realizarlo en el mundo actual, y en la historia que se avecina” (Juan Pablo II). ¡Es nuestra oportunidad!

(San Rafael, septiembre de 2004. Cit. por Salomone, op. cit., p. 62)

8. Política educativa del Gobernador Arturo Lafalla (1995-1999)¹⁴

Lafalla confiesa que durante su juventud, en la década del 60, la Iglesia Católica influyó en su formación a través de los principios de la *Teología de la Liberación*.¹⁵ Era una época en que Argentina mostraba una clase media

¹⁴ Arturo Lafalla nació en San Rafael el 4 de junio de 1944. Realizó sus estudios secundarios en el Colegio Marista. Se graduó de abogado en la Universidad de Mendoza (1970) y fue profesor de Derecho Laboral en la UNCuyo. Fue elegido como el compañero de fórmula del candidato a gobernador del Partido Justicialista, José Octavio Bordón (1987-1991). Lafalla tuvo un rol protagónico en la reciente historia de Mendoza. Fue vicegobernador de Mendoza de 1987 a 1991; diputado nacional de 1993 a 1995 y gobernador de Mendoza, de 1995 a 1999. Su mandato estuvo marcado por la privatización de numerosas empresas estatales, incluyendo el Banco de Mendoza, con esos recursos se financiaría la construcción de la presa de Los Potrerillos.

¹⁵ Esta doctrina se desarrolló para justificar a los cristianos que asumían un compromiso social contra las injusticias que padecían sus pueblos; busca desde la fe hacer una reflexión sobre la praxis histórica. Las reuniones de los obispos latinoamericanos en Medellín (1968) y en Puebla (1979) reafirmaron la opción por los pobres en América Latina. Muchos sacerdotes y laicos adhirieron a ese movimiento

mayoritaria con muchas posibilidades de movilidad social. La militancia política aparecía como una causa para profundizar un estilo de vida democrático con justicia social; la construcción de una sociedad en la que la distribución de la riqueza fuera mucho más equitativa. Sin embargo, treinta años después, el mismo Lafalla reconoció que la Argentina no había cambiado, al contrario, respecto de la distribución de la riqueza la situación era de mayor inequidad.¹⁶

En el período de gobierno de Lafalla fue Directora General de Escuelas la Prof. Marta Blanco. Al final de la gestión hicieron un balance que está publicado en el Documento *“La educación en Mendoza. Aportes para la reflexión (1999)”*. Según el Gobernador:

¹⁶ Años después de ser gobernador de Mendoza, Arturo Lafalla (2010), un tanto desilusionado por no haber concretado los ideales de su juventud, escribió: “Gobernadores e intendentes se han convertido en permanentes oficialistas del presidente que gana elecciones y reparte fondos a los distritos. Por eso, un mismo gobernador o intendente puede ser un acérrimo defensor de Menem, De La Rúa, Duhalde o Kirchner. Es lo que ocurre estos días en los que escribo estas líneas. Saben que ganan, que está consolidado el partido de los que ganan. Claro, ganan ellos, su partido, que no sabemos ya cuál es pero el pueblo, la gente y su destino, están cada vez más lejos de ser tenidos en cuenta por los políticos... Nadie con poder, absolutamente nadie, discute cuál debe ser la política económica, la impositiva o la educativa. En definitiva, nadie discute ni se anima a elaborar las medidas políticas que nos lleven a ser un país con crecimiento económico e inclusión social. La inflación o la crisis energética las resuelve el presidente, discutiendo con no sabemos quién. Pero tengo la certeza de que, en esa discusión, no intervienen los gobernadores ni nuestros legisladores. Esta es parte de la institucionalidad perdida que justifica entre otras muchas razones el permanente descrédito de los políticos” (*Utopía y realidad*, p. 251)

“Este documento responde al compromiso contraído el 1 de mayo, en la Asamblea Legislativa, respecto de la necesidad de realizar una evaluación sobre el proceso educativo desarrollado en nuestra provincia en las dos últimas décadas. La intención del mismo es aportar elementos sistematizados con el objeto de profundizar los acuerdos y consensos necesarios para que la educación se consolide como política de Estado.” (Lafalla, 1999, p. 10)

Allí se dice que Mendoza no fue ajena a procesos de la globalización; por ej., en la vitivinicultura se verificaron notables cambios: gran reconversión de los viñedos, incorporación de tecnología en las bodegas, mejora sustancial de la calidad de los vinos e inserción en los más exigentes mercados internacionales. Los procesos de competitividad internacional también se dieron en Mendoza puesto que el crecimiento del PBG pasó de 6447 millones de pesos en 1991 a 8723 millones en 1998 (aunque con una caída importante en 1995 debido al “efecto Tequila”). Este crecimiento no se acompañó con una distribución equitativa porque en el estrato social más alto el ingreso familiar “per cápita” fue del 83% mientras que en el estrato social más bajo alcanzó sólo el 46%. También creció la desocupación del 5,9% en 1991 al 8,3% en agosto de 1999.

Un estudio de Petrei y Cartas (1989) reflejaba que, en Argentina, el incremento de los recursos no estaba acompañado de la necesaria equidad en la provisión de servicios educativos: “mientras que casi un 40% del subsidio implícito en la educación primaria lo recibe el quintil de menores ingresos, el quintil de ingresos más altos se favorece con más del 38% de este último subsidio. El subsidio a la educación media se distribuye más regularmente, recayendo un 26% en el quintil de menores ingresos y un 14% en el de

ingresos más altos”. Esa situación también se verificaba en Mendoza en 1997:

QUINTIL	PRIMARIA	SECUNDARIA	SUPERIOR
PRIMERO	35,2%	10,62%	5,4%
SEGUNDO	24,9%	10,17%	12,9%
TERCERO	18,7%	11,07%	14,3%
CUARTO	11,2%	11,53%	31,7%
QUINTO	9,9%	10,62%	35,7%

Distribución de beneficiarios de educación pública por nivel de ingresos (Arjona y otros, 1999, p. 19)

En este escenario hubo que tener en cuenta el papel estratégico de la educación para el bienestar de las personas y el desarrollo integral del país. Por tanto se debían articular cuatro nuevas demandas de política educativa: a) La educación al servicio de la democracia; b) La educación como oportunidad para promover la inclusión; c) El desafío de la calidad de la educación y d) Una nueva gestión pública para promover la educación.

La educación al servicio de la democracia: Desde el retorno de los gobiernos constitucionales se buscó la participación y el compromiso de todos los sectores para construir políticas de transformación del sistema. Después de largos años de discusión se promulgó la Ley Federal de Educación (1993) que expresó la voluntad política de todas las fuerzas representadas en el Congreso Nacional y, posteriormente, el Pacto Federal Educativo que fue ratificado por una ley provincial. Se pensó que el desafío de los próximos años sería acordar y sancionar una Ley Provincial de Educación que incluyera objetivos de mediano y largo plazo.

En el interior del sistema educativo se avanzó hacia estilos más democráticos de gestión y se promovió la participación de la comunidad educativa en la formulación e implementación de proyectos institucionales particulares. Ese estilo democrático también se reflejó en los esfuerzos direccionados a lograr una distribución equitativa de los saberes fundamentales a todos los sectores sociales.

La educación como oportunidad para promover la inclusión: La ampliación de las oportunidades educativas se debe, en medida significativa, a la puesta en práctica de políticas compensatorias o de discriminación positiva en forma conjunta entre el Estado Nacional y el Provincial. Estas políticas permitieron focalizar los esfuerzos financieros en aquellos grupos de la población tradicionalmente abandonados o sometidos a un tratamiento igualitarista que le ofrecía a todos lo mismo, sin reparar en las diferentes condiciones de educabilidad que tienen las personas según cuáles sean sus condiciones socio-económicas y las experiencias educativas de sus familias.

Para generar más y mejores oportunidades de acceso, las políticas educativas de Mendoza se centraron, por un lado, en atender a la demanda de la primera infancia y, por otro, en diseñar servicios que pudieran incorporar a los jóvenes de distintas zonas de la Provincia. Por ej.: En las zonas más vulnerables, se crearon jardines maternos, Servicios Educativos de Origen Social (SEOS), para atender a los niños desde los 45 días hasta los 4 años de edad y a sus madres. En la educación secundaria se implementó el Plan de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico-Agropecuaria (EMETA) para vincular los aprendizajes con el mundo del trabajo. Además, a través del Programa de Mejoramiento del Rendimiento Escolar (PROMERE), se trabajó con maestros

recuperadores para orientar a los estudiantes en riesgo de repetición o deserción.

En 1983, algo menos de 290.000 mendocinos tenían oportunidades de aprender, en 1998 eran más de 450.000 las personas de distintas edades que tenían esa posibilidad. No obstante, aunque se verificó un importante crecimiento de la matrícula de alumnos adultos, un desafío futuro era la incorporación de más de 600.000 mendocinos que no contaban con escolaridad secundaria.

NIVEL	1.983	1.987	1.991	1.995	1.999
INICIAL	24.317	27.872	30.982	33.326	36.962
PRIMARIA	184.177	212.726	216.458	221.103	241.096
EGB 3	65.183	74.143	86.289	99.106	109.244
SUPERIOR	3.400	4.452	4.452	9.742	16.621
ADULTOS	3.579	3.051	4.365	7.810	7.710
ADULTOS MEDIA	-----	-----	3.733	6.582	18.130
F. LABORAL	3.825	3.582	4.155	8.759	11.781
TOTALES	284.481	325.826	350.434	386.428	441.544

Subdirección de Estadísticas Educativas. Dirección General de Escuelas.

Es necesario destacar, según datos oficiales:

Que en 1999 todos los niños de 5 años asistían al Nivel Inicial y que los jardines maternos atendían a más de 8000 niños.

Que todos los niños en edad de asistir a escuelas de EGB1 y EGB2, equivalentes a los seis años de escuela primaria, efectivamente estaban matriculados.

Que 8 de cada 10 niños completaban los siete años de educación primaria en el tiempo previsto

Que el 62% de los adolescentes (entre 13 y 18 años) asistían a escuelas de nivel secundario.

Que en 1999 todos los niños que terminaron el séptimo grado ingresaron al octavo año (equivalente al primer año de secundario). El 76% provenía de familias que no tenían experiencia previa de asistencia a este nivel.

**TESTIMONIO DE MAESTRA DE MATEMATICA
DE SEPTIMO GRADO
NUCLEOS DE ARTICULACIÓN
ENTRE ESCUELAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS**

Somos 57 personas las que trabajamos en los proyectos *Articulación para mejorar la oferta educativa* y *Articulación para promover con calidad*. El grupo está integrado por maestros, directores y profesores de la escuela secundaria ex ENET de Luján que fue quien nos invitó y nos abrió sus puertas, y cinco escuelas primarias.

Las profesoras de la ex ENET se preocuparon por modificar el alto porcentaje de niños que fracasaban en los primeros años de la escuela secundaria... Había una fractura muy grande entre el séptimo y el primer año, este fue uno de los grandes problemas a tratar. Otro de los temas que pusimos como un estandarte fue el conocernos los docentes primarios con los secundarios. Nos hemos escuchado unos a otros, hemos aprendido una barbaridad y hemos crecido mucho juntos.

En la primera reunión que tuvimos, allá por marzo del 98, nos sentábamos con los fascículos curriculares que nos enviaba el Gobierno, cada maestro de séptimo con su libro y con el profesor del área. Entonces los maestros les leíamos el

contenido a los profesores y formulábamos acuerdos, por ejemplo, qué quería el profesor de primer año que trabajáramos en séptimo para que el niño llegara sabiendo. En Lengua, como el problema es mayor, inventamos la unidad 0 de diagnóstico, es decir, los profesores no parten de la unidad 1 sino de la 0 donde evalúan lo que el niño trae, los saberes previos.

En muchos casos los profesores nos explicaron a los maestros cómo dar los contenidos y de qué manera llegar al alumno con esos temas. A mí, por ejemplo, en Matemáticas, donde uno de los grandes problemas de séptimo se presenta en la resolución de ecuaciones, me explicaron de qué manera podía hacerme entender mejor y con qué método los chicos asimilaban más los procesos. Pero el gran conflicto lo detectamos en Lengua porque los chicos no saben interpretar consignas y tienen grandes dificultades para elaborar un concepto y expresarse. Esto de alguna manera afecta a todas las otras materias, por eso hemos llegado a acuerdos entre los profesores de Media y los maestros de los distintos ciclos para que se trabaje en la interpretación de consignas desde el Nivel Inicial.

Se nos ha abierto un mundo y creo que lo mejor que nos ha pasado ha sido poder conocernos maestros y profesores. A diferencia de la idea que se tiene habitualmente de los profesores de Media, ellos han demostrado tener un gran compromiso con los alumnos, de hecho esta idea surgió de ellos y esperamos poder continuarla el año que viene ya que hemos invertido más de 200 horas de trabajo. Hemos pensado que si no se continuara desde el Gobierno financiando el proyecto, lo vamos a seguir haciendo a pulmón porque es fundamental para todos nosotros...

Son muy interesantes los cambios que se producen dentro del aula, a partir de los acuerdos de contenidos y el seguimiento

que hacemos maestros y profesores de las dificultades de los alumnos.

(Ma. Marta Correa, maestra de Matemática de séptimo año. Escuela Víctor Delhez, B° Las Parras, Luján de Cuyo. En *La educación en Mendoza*, aportes para la reflexión, p. 110)

El desafío de la calidad: Si bien siempre se ha reconocido la importancia de la formación humana como componente de la capacidad competitiva y del aprovechamiento y mejoramiento de las oportunidades de trabajo, vinculados a niveles de calificación más altos, nunca como entonces se destacó esta relación. Cinco tendencias se identificaron en esta línea:

- a) La década del 90 ubicó nuevamente a la escuela en el eje del hecho educativo. Se buscó lograr resultados equivalentes a partir de implementar programas específicos para contextos diferentes; se vio la necesidad de flexibilizar el sistema educativo para que a partir de la aceptación de las diferencias se recorrieran caminos eficientes para lograr aprendizajes básicos para todos. El reconocimiento del agotamiento del principio de homogeneidad del sistema como garantía de igualdad de oportunidades sirvió de fundamento para financiar proyectos institucionales como, por ej., el Programa “Escuela Creativa” que respetó las decisiones de las comunidades educativas para resolver problemas de aprendizaje. También se implementó el Servicio semi-presencial de educación secundaria para jóvenes del desierto y, en orden a la aplicación del tercer ciclo de

EGB, se articularon los séptimos con los octavos años de las escuelas urbanas.¹⁷

“La principal tendencia que se puede discernir es asumir que la escuela es la unidad de cambio y de mejoramiento del sistema educativo. Además, se deben recuperar aprendizajes de las escuelas que logran que los niños y los jóvenes se incorporen, permanezcan y aprendan en las instituciones educativas. Estos aprendizajes son que esas instituciones educativas tienen cuatro características: 1) un proyecto, 2) ese proyecto está centrado en la promoción de los aprendizajes, 3) sus docentes trabajan en equipo y 4) los directores son líderes pedagógicos que aglutinan a esos equipos y se relacionan creativamente con otras instituciones. Por otra parte, esas escuelas se ven motivadas y se transforman en referentes para otras instituciones educativas si los supervisores las articulan a las demás y a los organismos de conducción del conjunto del sistema educativo.” (*La educación en Mendoza*, p. 162).

¹⁷ En la EGB 3 articulada, el séptimo año permanece en la escuela primaria y el octavo y noveno años se ubican en un establecimiento de nivel medio, cada uno de ellos depende del respectivo director del establecimiento. Se promueve la conformación de redes interinstitucionales que realizan acuerdos curriculares y de gestión institucional. Aunque se observó la dificultad para acordar códigos de convivencia y de evaluación compartidos, el diálogo entre maestros y profesores resultó positivo a la hora de compartir criterios, experiencias y puntos de vista.

FACTORES ASOCIADOS AL RENDIMIENTO

**PRIMERA EVALUACION CENSAL DE FINALIZACION
DEL NIVEL MEDIO (1997)**

Cuanto más edad y mayor experiencia en el cargo tiene el director, mejores son los rendimientos.

Conviene que el director sea titular y tenga experiencia como directivo en el establecimiento.

Los directivos no deben destinar la mayor parte del tiempo a resolver cuestiones administrativas sino pedagógicas.

El tamaño del establecimiento tiene poca incidencia sobre el rendimiento.

A más días de clases, mejores rendimientos.

A mejor infraestructura, mejores rendimientos. También contribuye el estado de las aulas.

A mayor heterogeneidad y calidad de recursos didácticos disponibles, mejores rendimientos.

La existencia de un PEI no tiene mucha relación con el rendimiento aunque se logran mejores resultados cuando la institución orienta sus actividades hacia los objetivos de aprendizaje.

El rendimiento es más alto cuanto mayor es la importancia dada a la evaluación. Es importante que la institución tenga prestigio académico.

En un buen clima institucional, los rendimientos son mejores.

Mejoran el rendimiento las altas expectativas de los docentes sobre los resultados de los alumnos en las pruebas.

La calidad de la disciplina influye en el rendimiento.

Cuanto mayor sea la imputación de responsabilidad a la familia y al alumno por las dificultades de aprendizaje, menores serán los rendimientos.

A mayor participación de los padres, mejores rendimientos. Organización de actividades extracurriculares con la participación de la comunidad educativa.

Una porción significativa de las diferencias de rendimiento entre escuelas se debe a las características de las prácticas de los docentes: tiempo dedicado a la asignatura, a las clases, a la atención de los alumnos, al pedido de material bibliográfico, expectativas positivas sobre los alumnos, grado de desarrollo del curriculum, etc.

(Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. *Enseñar el futuro*, p. 117)

- b) A la vez que se promovió el acceso a la escuela existió preocupación por la permanencia y el egreso de los alumnos con los conocimientos necesarios para seguir aprendiendo, insertarse social y laboralmente y realizar su propio proyecto de vida. No puede existir calidad sin equidad y, desde esa perspectiva, cobran sentido los procesos de evaluación de logros de aprendizaje, la transformación curricular y las políticas de formación y perfeccionamiento docente.

Si bien se generaron las condiciones para el mejoramiento de la calidad, es necesario sostener y fortalecer esos procesos ya que todavía hoy los niños y los jóvenes no logran desarrollar todas las competencias que necesitan para progresar en su proyecto de vida y su inserción social y

laboral. Los diseños curriculares se formularon con la intención de formar las siguientes capacidades: de abstracción que promueve la creatividad y la curiosidad; de pensamiento sistémico que permite solucionar problemas estableciendo relaciones entre las partes y el todo; de experimentación que permite hipotetizar y analizar causas y detectar consecuencias y la capacidad de trabajar en equipo que exige aceptar las críticas de los pares y solicitar ayuda para resolver problemas complejos. Las evaluaciones del SIPEC (área educativa) establecieron para Mendoza (1998) los siguientes resultados:

El 60% de los alumnos no saben resolver una situación problemática que requiera saber sacar porcentaje.

El 50% de los alumnos presenta problemas en el dominio de las capacidades de geometría (distinguir figuras de cuerpos; superficies de perímetros; reconocer, nombrar y describir figuras por su forma y elementos: cuerpos geométricos simples, figuras poligonales simples, circunferencia, círculo).

Alrededor del 40% de los alumnos presenta graves dificultades para comprender textos escritos narrativos, descriptivos e instructivos, adecuados al ciclo.

Más del 40% de los alumnos tiene dificultades para manejar e interpretar información proveniente de diferentes tipos de fuentes.

El 50% de los alumnos no puede establecer relaciones entre acontecimientos y explicar características básicas de los procesos históricos del país (Cit. por Arjona, op. cit., p. 265).

- c) En la actualidad muchos ámbitos extra escolares (canales de televisión, internet, publicaciones de venta masiva) son medios de información al que acceden muchos jóvenes. Los cambios culturales interpelan a las escuelas

que deben formar el juicio crítico de los alumnos para que puedan evaluar los mensajes que reciben.

Las escuelas deben recuperar aspectos de la vida extra escolar y deben aprovechar las horas de clase para garantizar más y mejor educación. En las escuelas secundarias de Mendoza se implementaron programas como “Te tomo la palabra”; “Prevención de drogadicción, sida y violencia”; “Actividades científicas extraescolares”; “El diario en la escuela”, etc. A propósito decía Marta Maffei (1999) desde la “Carpa Blanca”:

Los medios y los intereses que mueven los medios hoy son, casi todos, propiedad de las empresas. Pero yo creo que hay dos cosas para hacer. Para empezar no se puede enseñar ignorando a los medios, ignorando lo que los chicos saben a través de los medios y la información que manejan. Una cosa es tener información y otra cosa es tener conocimiento. Creo que la escuela debe contar con la presencia del medio, saber que el medio está. El medio te da una sucesión de información y te larga un concurso de belleza, un campeón de box, un campeón de turismo de carretera, el entierro con una topadora de los niños en Biafra, todo con el mismo nivel, la misma voz del locutor, es lo mismo, no hay valoración. No hay interpretación de los hechos... El rol de la escuela hoy es menos informar y más ayudar a razonar y a comprender para valorar lo que está ocurriendo; darle vida a ese conocimiento que viene de los medios...

El otro elemento que me parece importante es que nosotros en la escuela y en las organizaciones sindicales no tenemos una política para los medios... Si Uds. no buscan el medio, el medio no los va a venir a buscar. Hay que aprender a usar el campo mediático, hay que aprender a usar la computadora, los mails, comunicarnos entre nosotros... La carpa se instaló porque nosotros

usamos una política para los medios... (*Educación y modelo de sociedad...*, p. 65)

- d) Sobre la necesaria relación entre la educación y el mundo del trabajo había dicho el Gobernador Gabrielli en su discurso de apertura de las sesiones legislativas:

La transformación educativa y la reconversión productiva deben ser cara y contra cara de la misma moneda. Prepararnos para competir significa comenzar a conocer de manera diferente. Y ese es quizás el más inmenso y apasionante de los desafíos. No se trata simplemente, como tantas veces hemos repetido de manera convencional, de unir la educación con el trabajo sino de imaginarnos una nueva educación para una nueva manera de producir (Gabrielli, 1992)

El siglo XXI plantea nuevas demandas, debemos pensar cómo debe ser la economía de Mendoza en un país con crecimiento pero con desigual distribución de la riqueza. Debemos generar un modelo educativo que atraiga a los jóvenes que Mendoza necesita para crecer social y productivamente. Debemos articular acciones entre el sistema escolar, los políticos, las empresas, las iglesias y los medios de comunicación.

En respuesta a las nuevas y más exigentes demandas de calificación, la formación para el mundo del trabajo comprende: formación general, polivalente, que desarrolle competencias amplias, que prepare para saber seleccionar y usar la información, para la toma de decisiones, para el manejo tecnológico, para el trabajo en equipo, que fomente la creatividad... En este marco, la implementación del nivel Polimodal y de los Trayectos Técnicos Profesionales debe ofrecer espacios que atiendan a las necesidades locales y regionales. Para ello es necesario articular la relación entre

escuelas y empresas a través de alianzas con otros sectores de la comunidad: empresas, municipios y ONGs.

- e) Transformación de la formación docente: Podemos distinguir una etapa de implementación del Magisterio de Educación Básica (MEB 1989-90); una etapa del Programa de transformación de la formación docente (PTFD 1991-98) y una de transformación docente en el marco de la Ley de Educación Superior. En ese momento, en Mendoza existían 24 institutos de educación superior de los cuales sólo 2 dependían de la jurisdicción provincial; mostraban heterogeneidad de títulos y planes de estudio. Se diagnosticó que existían 5000 maestros más de los que se necesitaban para el nivel primario y que, para algunas materias de nivel secundario, existían pocos postulantes.

Durante 1997-98 se trabajó con las instituciones para definir las nuevas carreras y su adecuación en cuanto calidad, cobertura y pertinencia respecto del nuevo sistema educativo provincial. Para las nuevas ofertas de formación se elaboró un nuevo diseño curricular que tuvo en cuenta los contenidos aprobados por el Consejo Federal de Educación para todo el país. Entre las nuevas carreras se tuvo que tener en cuenta la formación de profesores para EGB 3 y Polimodal. La oferta de carreras para desempeñarse en regímenes especiales: educación rural, de adultos, en escuelas albergue, en jardines maternos, en contextos urbano-marginales y ciclos de formación docente para profesionales.

Se diseñó un mapa de nuevas carreras tratando de articular las potencialidades de los institutos con las demandas regionales. Cada instituto debió concretar un proceso de autoevaluación y elaborar un proyecto propio como condición para lograr la acreditación y emitir títulos de validez nacional.

En todos los institutos se fortalecieron los departamentos de investigación y de capacitación.

El tema de la capacitación de los docentes todavía hoy constituye uno de los principales desafíos en el orden nacional e internacional. No es lo mismo formar un docente que capacitar a un docente ya titulado y con muchos años de experiencia en el sistema, con demandas y reclamos puntuales y un dominio de situaciones contextuales que ha experimentado personalmente. En Mendoza, además de las políticas destinadas a la formación inicial de los docentes, desde el inicio de los gobiernos democráticos la capacitación continua supuso la inversión de muchos esfuerzos y recursos porque existía la convicción de que la formación de recursos humanos es uno de los aspectos que tienen más incidencia en la calidad de la educación.

UNA VISION DEL CAMBIO CURRICULAR EN MATEMÁTICA

TESTIMONIO DE SUSANA RUGGERI DE SEPTIMO GRADO

Trabajamos para dejar que los chicos intenten resolver las dificultades porque les interesa saber por qué no les ha ido bien, o por qué determinada cosa está mal, después hacemos la puesta en común. Antes se desperdiciaba toda esa posibilidad de revisar los errores, los chicos ni miraban las evaluaciones.

La autoevaluación es muy valiosa, sirve para que los chicos reflexionen más sobre aquello que salió mal, las equivocaciones. Los chicos antes sólo veían la corrección de la maestra, si estaba bien la miraban con cariño y si estaba mal, no la miraban más. No sabían por qué se equivocaban y volvían a cometer el error. Son cosas positivas que se han empezado a dar ahora, porque anteriormente no se le daba tanta importancia a eso de que el niño descubriera su error y

dejarlo que él intentara...

Antes en Matemática se partía de la conceptualización y la abstracción –lo más difícil- se daba un ejercicio modelo y el alumno muchas veces repetía eso que veía. En cambio ahora se valora el recorrido que los chicos han realizado para llegar a la solución, que eso es lo que creo que vale para la vida. Este año he completado casi todos los temas que antes no podía pero ahora se ve todo relacionado.

Los chicos respondieron muy bien ante cosas nuevas como estadística y probabilidades, les encanta. Se han fascinado con las encuestas. Este año hicimos distintos temas: cómo llegan los chicos a la escuela, si es en micro, a pie, en auto, sobre las señales viales. Cada mes hacen gráficos de la cooperadora, ven qué grado paga más, cuál menos, los programas de televisión más vistos. En el caso de la televisión, los chicos encuestaron a toda la escuela y los resultados se distribuyeron entre las distintas maestras que los aprovecharon para trabajar en distintas áreas.

Esto de trabajar por proyectos es positivo, se ahorra tiempo y esfuerzo porque se integran los trabajos y los chicos están más motivados. Antes, con todo disperso no se notaba el sentido. Es importante darle mucha importancia a los procedimientos en todas las áreas. Antes no les dábamos la libertad a los chicos para que buscaran de qué otros modos podían resolver las cosas.

La mayoría de las maestras estamos capacitadas por el equipo central. Yo empecé mi capacitación en el 92 con los cursos que se dictaban en “Pascual Lauriente”. Desde ahí en adelante nos han dado cosas valiosísimas, bibliotecas. En Matemática específicamente todos los fascículos desde Nivel

Inicial hasta séptimo, las sugerencias metodológicas que eran para los docentes de todas las áreas y el Documento Curricular Provincial. También se incrementó muchísimo la biblioteca de la escuela para consulta del docente y las bibliotecas áulicas que por plan social nos han llegado libros de todas las áreas.

Me ha servido porque veo que los chicos ahora aprenden y pueden aplicar los aprendizajes en situaciones nuevas. Me parece valioso dejar que expresen lo que piensan, respetar más sus pensamientos, dejarlos que defiendan su posición y expliquen por qué han seguido determinado recorrido de razonamiento

(Susana Ruggeri, docente de 7° grado. En *La educación en Mendoza*, p. 119)

Entre 1995-99 se creó la Red Federal de Formación Docente Continua y, en la Nación, se acordaron los circuitos de capacitación para todos los niveles y roles del sistema educativo; era la manera de poder acreditar y otorgar certificados de validez nacional que garantizaran pisos básicos de equidad en las diversas ofertas. En Mendoza, a través de la RFFDC se realizaron 4473 cursos con una inversión de más de 7 millones de pesos. Los docentes podían participar en forma voluntaria y gratuita y recibir un material escrito de estudio sobre los contenidos de los cursos. Una mención especial merece la capacitación en informática educativa.

Sin embargo, en la implementación de los cursos, se advirtieron algunos problemas: no siempre se pudo atender a la diversidad, los contenidos no podían tener en cuenta los diferentes contextos educativos. No todos los docentes disponen del tiempo suficiente para profundizar en el estudio de los contenidos. No resultó significativo el impacto de la capacitación en la mejora del aprendizaje de los alumnos; es

probable que un docente esté conforme con los cursos de capacitación recibidos y que los haya aprobado con éxito pero esto no garantiza la pertinencia de la capacitación respecto de sus necesidades y tampoco su transferencia al aula.

Un nuevo modelo de gestión pública: ¿Por qué reformar la organización institucional del sistema educativo?. Podemos responder con Arjona (1999):

- Porque la organización institucional es débil y la burocracia es de baja capacidad
- Las escuelas reciben su financiamiento de manera independiente de la calidad brindada y la matrícula atendida
- La remuneración de los docentes no está vinculada con la calidad de su desempeño ni con su esfuerzo y aumenta por el mero transcurso del tiempo.
- Para progresar en la carrera, los docentes tienen que dejar las aulas
- El método de calificación y selección docente se sustenta en un criterio fundamentalmente credencialista, que no propicia la asignación de los mejores postulantes a los cargos vacantes
- Los responsables del gobierno escolar de cada centro educativo tienen escasa discrecionalidad para la gerenciación de sus principales insumos (por ej: no pueden elegir a los docentes de su propia escuela)
- No existen mecanismos que impulsen la participación de los padres en el gobierno de los centros educativos y los haga co-responsables de los resultados de aprendizaje de sus hijos.

Todos estos elementos conforman un marco de reglas de juego que propician una actitud de no hacerse cargo por las consecuencias de las propias acciones y con ello se privilegia el estancamiento frente a la superación personal y profesional; ello va en contra de lo necesario para superar los problemas de la educación (op. cit., p. 308)

Frente al debilitamiento del Estado benefactor y ante el riesgo del Estado prescindente, nuestro país, al igual que nuestra Provincia, optó por un Estado activo que incorporó a otros agentes pero no se desentendió de la definición de políticas, del financiamiento de las esenciales ni del control y la responsabilidad por los resultados en términos de garantías de calidad para los usuarios. Este modelo de gestión fortalece a las escuelas y les da mayor autonomía para tomar decisiones. Es evidente que, desde el comienzo de la recuperación democrática, las escuelas de Mendoza avanzaron en mayor responsabilidad sobre decisiones pedagógicas y administrativas.

El Gobierno de Mendoza (1991-95) ofreció cursos a los equipos de conducción para que pudieran acceder a bibliografía actualizada. Directivos y supervisores reflexionaron sobre sus propias prácticas e incorporaron nuevos marcos teóricos. Algunas instituciones internacionales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad de Playa Ancha de Chile contribuyeron a la capacitación en gestión institucional.

Sin embargo, este modelo descentralizado que contiene a la escuela en una red y le concede mayores márgenes de autonomía, no ha sido suficientemente acompañado por un cambio de las tareas administrativas que todavía ocupan la mayor parte del tiempo de los directores y

les impiden liderar procesos destinados al mejor aprendizaje de los alumnos. Es necesario mayor profesionalización de los funcionarios del gobierno central y modernizar los procedimientos administrativos con la incorporación de más herramientas informáticas.

El necesario incremento de los recursos: Debido a la expansión del sistema, entre 1995-99, se observa un aumento importante del presupuesto educativo

	1995	1996	1997	1998	1999
PRESUPUESTO	395.350.080	337.608.488	359.277.163	391.879.519	410.748.347

Fuente: Contaduría general de la Dirección General de Escuelas

Hay que destacar que alrededor del 80% se destina al pago de remuneraciones de quienes trabajan en escuelas estatales y poco más del 10% se destina como ayuda a escuelas privadas. En 1997, Mendoza contaba con 10.780 maestros en escuelas primarias estatales y 1769 en escuelas primarias privadas. A esa cifra se debían agregar casi 110.000 hs. cátedra en escuelas estatales de nivel medio común y 33.000 en escuelas privadas. El resto se invirtió en infraestructura, equipamiento y bienes y servicios. Por su parte, Arjona afirmaba (1999) que en Mendoza, el sistema educativo público:

Tiene bajo su responsabilidad 435.000 alumnos y 1500 establecimientos educativos, prestando servicios mediante gerencia propia a más del 80% de esa matrícula.

Absorbe 400 millones de pesos y dispone unos 32.000 cargos, lo que representa el 45% de los recursos y las 2/3 partes de los cargos utilizados por el conjunto de los sectores: seguridad, justicia, salud y educación

Destaca que:

Entre EGB y Media común se gastó en 1998: 260 millones de pesos, es decir, unas dos veces y media el gasto conjunto de los 22 hospitales públicos provinciales

Un egresado del nivel primario (\$6300) y secundario (\$17.500) tuvo un costo de 23.800 pesos al completar ambos niveles (se incluyen allí los gastos que suponen la repitencia y el abandono) (op. cit., p. 309)

9. Crítica a las políticas educativas de los 90

No todos estuvieron conformes con la reforma del sistema educativo, existieron posturas críticas hacia los fundamentos teóricos de la transformación. A modo de ejemplo, citamos algunas reflexiones realizadas por Norma Paviglianiti (1996) en *“La crisis del Estado de bienestar, la recomposición neoconservadora y sus repercusiones en la educación”*:

“Los neoconservadores reducen la intervención estatal a un asistencialismo *“in extremis”*, a programas mínimos... privatizan no sólo las empresas económicas en manos del Estado sino que también traspasan los servicios públicos a la iniciativa privada: los sistemas de educación, salud y vivienda y los sistemas de circulación y comunicación (transporte, carreteras, correo, telecomunicaciones)... Centran su discurso y su accionar sobre la afirmación del mercado como único regulador eficiente de la economía y de la sociedad; la privatización de las empresas productivas y de servicios públicos; la responsabilidad individual por la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social; los sistemas electorales como formalidades y la toma de decisiones por decreto justificando su legitimidad en el hecho de ser gobiernos

electos y en la sustitución de la soberanía y voluntad popular por la manipulación de los medios de comunicación. En este contexto se entienden y derivan muchos contenidos de la Ley Federal de Educación y de la Ley de Educación Superior y, también, parte de las dificultades de articulación de un movimiento permanente de defensa de la educación pública y de una activa intervención en este campo de las políticas públicas en los partidos progresistas” (*Recomposición neoconservadora...*, p. 16)

En la misma línea, Marina Voitzuk (1999) en *Esbozo histórico de las políticas universitarias en Argentina* escribe:

Poco tiene en común el neoliberalismo con el enfoque de los fundadores de la universidad argentina, con la tradición del liberalismo del 80, aún con sus limitaciones ya apuntadas pero al cual hay que merituarlo por su visión de progreso nacional, su fe en la educación popular.

Liberalismo y neoliberalismo son conceptos alejados que responden a distintas visiones, a diferentes expectativas. El primero fue expresión optimista de los constructores de un país. El neoliberalismo es la ideología procreada en los centros del poder mundial, expresada por sus organismos financieros transnacionales y repetida sin mayores modificaciones en países dependientes de ese poder.

Sus reformas avanzan, como dice Adriana Puiggros cobijadas en “promesas tales como mejorar la inversión productiva, hacer más eficiente el gasto a fin de lograr una equidad en la provisión de educación a la población pero, lejos de cumplir tales promesas, el porcentaje de PBI destinado a la educación dista de alcanzar ese 6% considerado mínimo en el consenso internacional... la característica del Estado neoliberal es la predominancia de lo privado sobre lo público, sin perspectivas de futuro, sin previsiones... la prescindencia de los grandes sectores

sociales y la restricción de los bienes y servicios a una franja privilegiada de la población...”

La difusión del neoliberalismo queda a cargo de una pléyade de tecnócratas cuyo acientificismo, insensibilidad e irracionalidad, así como absoluta carencia de nociones de solidaridad humana puede ejemplificarse con las palabras de un poderoso Ministro de Economía que mandó a los científicos de su país a *“lavar los platos”*. O de su sucesor que declaró públicamente estar en contra de la obligatoriedad (de la educación pública) agregando que tuvo que estudiar en la Universidad de Chicago (donde aprendió todo lo que sabe) porque la educación de nuestras escuelas y universidades es de mala calidad (op. cit., p. 21)

El debilitamiento de la influencia institucional en esferas de interés público contribuyó a la expansión de organizaciones no-gubernamentales que, en parte, ocuparon un espacio vacante en temas relativos a los derechos civiles y constitucionales: defensa del consumidor, del medio ambiente, organizaciones de lucha contra las adicciones, etc. En muchos lugares los vecinos se organizaron para construir viviendas o sostener comedores populares. Todas estas asociaciones y otras de índole religiosa contribuyeron a canalizar demandas insatisfechas de la sociedad aunque los altos índices de pobreza y desempleo seguían haciendo imprescindible la presencia del Estado.

CADA VEZ HAY MAS CHICOS QUE REPITEN DE AÑO (1994-96)

Según datos del Ministerio de Educación la cantidad de chicos que repiten de curso aumentó entre 1994 y 1996. Los secundarios repetidores aumentaron: en Capital Federal de 6,3% a 8,84%; en Provincia de Buenos Aires de 8,4% a 10,75%; en Córdoba de 7,6% a 9,27%; en Mendoza de 10,1% a 11,62% y en Chaco el índice se duplicó de 6,9% a 12,85%... De los 5.061.362 chicos que actualmente van a la primaria, 291.534 son repetidores. En la secundaria, de un total de 2.513.438 repiten 253.103.

Las regiones en alerta educativa son el Nordeste y la Patagonia. Las provincias de Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa y Santiago del Estero superaron el 10% de repetidores en las escuelas primarias. Por otra parte, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego superaron el 12% de repetidores en la escuela secundaria.

La dirigente gremial Marta Maffei dijo que "la repitencia se vincula con los más altos niveles de necesidades básicas insatisfechas. Hay una correspondencia directa entre pobreza, desnutrición, enfermedades y la falta de posibilidades de tener aprendizajes exitosos. Los padres llegan a creer que sus hijos no aprenden porque *no les da la cabeza*. En realidad, todas las personas pueden aprender pero nadie puede aprender si no está bien alimentado"

La repitencia es la puerta de entrada a la deserción. A los 544.637 chicos que hoy están en la escuela pero que repitieron alguna vez habría que agregar 1.216.336 niños y jóvenes de entre 5 y 17 años que directamente no van al colegio. Esa es la cifra del fracaso escolar.

(Claudia Amigo y Victoria Tatti. *Clarín*, 3-10-96, p. 42)

9.1. La protesta de la “carpa blanca”. Derogar la Ley Federal.

Todo comenzó un 2 de abril de 1997, cuando unos 50 maestros nucleados en la Confederación Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) levantaron una Carpa Blanca frente al imponente edificio del Congreso Nacional, sin sospechar siquiera que se convertiría en uno de los emblemas de la lucha obrera contra las políticas neoliberales de los 90'. Eran momentos en que casi no quedaba rincón del Estado que no hubiera sido alcanzado por el modelo de privatización del gobierno de Carlos Saúl Menem. Los docentes fueron sumando cada vez más voces al reclamo por mejoras salariales, una Ley de Financiamiento Educativo y la derogación de la Ley Federal de Educación.

En el fondo, el objetivo principal de la protesta era, según Marta Maffei (1999), la *“apropiación del conocimiento”*, la lucha contra el modelo neoconservador, puesto que la escuela tenía que recuperar su rol de institución política destinada a formar ciudadanos exigentes, a distribuir los conocimientos que necesita la gente para luchar contra el desempleo, el miedo, la anomia, la desorganización... “Hay que ser instrumentos de liberación porque ningún modelo económico, social o político puede imponerse si antes no se impone en la conciencia de la gente” (*Educación y modelo de sociedad*, pp. 10-36). ¿No reconocemos en esas palabras la influencia del pensamiento de Gramsci y de Freire?.

En esa misma línea de pensamiento, en unos paneles realizados en la “carpa blanca”, Ana Lorenzo (1999) nos transmitía las razones políticas por cuales había que derogar la Ley Federal de Educación:

“Cuando hablamos de educación no hablamos de un problema pedagógico, ni siquiera hablamos solamente de didáctica; hablamos esencialmente de un problema político. Porque cuando hablamos de educación estamos definiendo el tipo de país y el tipo de sociedad a los que se aspira. Aun desde el más mínimo hecho áulico, como cualquier proceso de reforma de la estructura del sistema educativo, de cualquier línea de política educativa, identifica eso. Aun desde el simple momento en que se alfabetiza, consciente o inconscientemente, se transmite una determinada visión del mundo, del hombre y de la vida, y eso es, implícita o explícitamente, un proyecto político. Por lo tanto, cuando hablamos de educación, hablamos de política...

¿Por qué decimos que hay que derogar la Ley Federal de Educación?:

1. Porque des-responsabiliza al Estado de su deber de educar y estimula la transferencia de las escuelas a los municipios.
2. Porque establece fines de la educación confusos, contradictorios y algunos dogmáticos. El art. 6 plantea la formación del espíritu crítico y, al mismo tiempo, la búsqueda de la verdad.
3. Porque modifica insólita e injustificadamente la estructura del sistema educativo. Se intenta conformar a los sectores mayoritarios con una primaria extendida.
4. Porque no prolonga la obligatoriedad sino que lo único que prolonga es la escuela primaria,

primarizando la escuela, prolongando artificialmente la infancia.

5. La Ley ignora a la educación rural, reduce los alcances de la educación de adultos y de la educación especial. La Ley destruye orientaciones históricas del nivel secundario como la técnica agropecuaria
6. Porque otorga todos los privilegios reclamados históricamente por los colegios privados, incluso los hace participar del planeamiento educativo, los sienta en el Consejo Federal de Educación.
7. Porque dedica capítulos a la asistencialidad y a la evaluación pero no habla de pedagogía ni de conocimiento. La escuela pública debe transmitir y recrear el conocimiento de los sectores populares.
8. No se plantea de la reconstrucción de la didáctica ni la comprensión de los procesos históricos en los institutos de formación docente.
9. Porque concentra el gobierno de la educación en los ministerios y no hay instancias de participación de las organizaciones gremiales ni de las organizaciones de padres.
10. Porque establece escalas salariales diferenciadas de acuerdo al rendimiento y la capacitación de los docentes. Por ej. se distribuyen nuevos cargos (como “coordinador de ciclo”) que no existen en ningún estatuto del docente.
11. Porque consagra un financiamiento escaso, insuficiente y a todas luces inespecífico. Lo que se espera es que el mercado se haga cargo de ese financiamiento.

Creo que es imprescindible construir una pedagogía de la resistencia que impida el desarrollo de estas políticas, que sobre todo impida el desarrollo del canibalismo hacia el

interior de nuestras instituciones. Creo que estamos en condiciones de pensar esta pedagogía de la resistencia como parte de este debate ideológico que nos permitirá llegar organizada y concientizadamente a ver en algún momento la hora de los pueblos y esta vez en serio.” (*Educación y modelo de sociedad*. pp. 95-117)

En los párrafos transcritos es evidente que CTERA iba más allá, no estaba en contra sólo de la transformación educativa y de la Ley Federal sino que estaba en contra del modelo de país que se proponía. La subordinación del sistema educativo al proyecto de país fue un tema al que Gustavo Cirigliano le dedicó gran parte de su trabajo profesional.

GUSTAVO CIRIGLIANO

EDUCACION Y PROYECTO DE PAIS

En un cambio de sistema educativo es necesario tener claro el proyecto de país que orientará y con el cual acordará el docente. Un docente es eficaz en la transformación de un sistema educativo no tanto si acuerda con la reforma técnica que siempre es opinable sino si acuerda con el proyecto de país deseable.

El criterio final que guía el saber y el obrar del docente es el país que se quiere que exista. Si el proyecto de país no está claro ¿cómo formar al formador de los docentes? ¿cómo sabrá el docente hacia dónde lleva lo que enseña? Porque sólo el país que se quiere valida el contenido a enseñar...

En la Ley Federal la política educativa del Estado apunta a conformar “una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo” y guiada entre otros por los “valores de vida, libertad, paz, solidaridad y justicia”. Vayan y cúmplanlo, operatívicenlo. Hagan que esa

semilla suelte el árbol que lleva dentro. Porque la semilla no nació para ser semilla sino para ser árbol. Que esos lineamientos diseñen la formación de los docentes, que cuando estén siendo formados se pregunten si lo que aprenden los conduce o no a ese proyecto de país...

Porque los países como las personas tienen proyectos y cuando no los tienen quedan a merced de otros que sí los tienen. Formen al educador para ese proyecto... Imagino ese educador: si el primer valor es la vida, que fuera pisoteado durante una década, el educador ha de ser vida –“en él estaba la vida” y la sociedad debe hacer posible que él sea la vida porque ha de ser luz- “la vida era la luz de los hombres” (Jn. 1,4). La vida es antes que nada donación y el educador es donación aunque nadie lo recuerde.

(Zona educativa, N° 26. Agosto de 1998, p. 57)

La protesta en la Carpa Blanca se extendió durante 33 meses, en los cuales ayunaron 1.380 maestros y fue visitada por alumnos de 7.000 escuelas. Se recogieron 1.500.000 firmas en apoyo al reclamo, y se solidarizaron un sinnúmero de personalidades de la cultura, la política y el deporte, como León Gieco, Luis Alberto Spinetta, Silvio Rodríguez, Joan Manuel Serrat, Mercedes Sosa y Eduardo Galeano, entre otros. Según analizó la CTERA, "ese posicionamiento popular sostenido y organizado desde la Carpa jugó un papel significativo en la derrota electoral del menemismo en octubre de 1997". Finalmente, el 30 de diciembre de 1999, ya con el gobierno de La Alianza, CTERA decidió desarmar la Carpa Blanca luego de la aprobación, por parte del Congreso Nacional, de la Ley de Financiamiento Educativo que otorgó un fondo de 660 millones de pesos para posibilitar un aumento salarial docente. Habían pasado dos años y nueve meses.

9.2. Diagnóstico de implementación según Daniel Filmus

En diciembre de 2000 el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) organizó el Seminario *Transformación educativa para el nuevo siglo*. Fue una reunión para realizar el diagnóstico de implementación de las políticas educativas y formular propuestas de futuro. Además de los dirigentes gremiales, asistieron referentes importantes que desempeñaron cargos de responsabilidad en la conducción de la reforma: Susana Decibe; Juan Carlos Tedesco; Daniel Filmus...

En ese entonces, Filmus era Secretario de Educación del Gobierno de la CABA y se preparaba para desempeñar el cargo de Ministro de Educación a nivel nacional, de su intervención nos parece importante rescatar las siguientes ideas. En primer lugar reconoció que, desde el retorno a la democracia, con la convocatoria al Congreso Pedagógico, los debates parlamentarios en torno a la Ley Federal, las discusiones para resolver problemas de implementación y, sobre todo, con la transferencia de los servicios a las jurisdicciones, el sistema educativo argentino había experimentado importantes avances.

También mencionó la importancia de haber definido contenidos y competencias básicas comunes en el ámbito del Consejo Federal de Educación y afirmó que el aumento de la obligatoriedad escolar podía constituir un elemento esencial en un país donde el 40% de los alumnos secundarios abandona entre primero y segundo año. Destacó las políticas destinadas a compensar las desigualdades realizando una discriminación positiva y dando más a los que menos tienen, sin embargo...

“si uno va a las aulas y ve lo que pasa en las aulas, va a comprobar que dentro de las escuelas el cambio fue menor de lo que hubiéramos esperado... es más fácil cambiar en los papeles que cambiar la práctica de la gente que está trabajando cotidianamente en las escuelas”.

Fabián Otero (2000), Director del Instituto de Capacitación de SADOP, coincidía con este análisis y dijo:

“Nos parece importante visualizar un nuevo rol que la ley asigna al Ministerio de Educación y al Consejo Federal de Cultura y Educación. Evidentemente, este planteo de lo macro político tenía que tener una fuerte complementación en un planteo micro, es decir, tenía que descender de decisiones de política educativa y que tienen que ver con el proyecto de país, tenía que descender concretamente a las jurisdicciones y al aula. Este sería el nivel de implementación, que es el punto en el cual hoy nos encontramos y el punto en el que se generan una serie de idas y venidas...”

Creemos que el Ministerio ha optado por una apuesta a una centralización fuerte de la iniciativa y del diseño de la mayoría de los programas y de los proyectos y cierta desconcentración en la ejecución de estos programas y de estos proyectos. Es decir, el Ministerio los elabora, los diseña, acompaña, pero el peso de la ejecución queda librado a los actores jurisdiccionales. Desde acá se produce un salto fuerte, cualitativa y cuantitativamente entre las decisiones de la macro y de la micro-política. Por ej.: Córdoba y Buenos Aires, tuvieron políticas propias frente a las propuestas del gobierno central... Otras jurisdicciones como La Pampa y Mendoza avanzaron en procesos de gradualidad de implementación de las reformas educativas. Por fin, existieron provincias que no generaron nada propio y se limitaron a aceptar pasivamente la propuesta del Ministerio. También hay jurisdicciones, como Ciudad de Buenos Aires, que

entablaron una fuerte resistencia a cualquier proceso de transformación.

Hay jurisdicciones que entraron en procesos fuertes de reformas educativas sin prescripciones suficientes y esa situación colaboró para agigantar el fantasma del mito del Estado liberal de la desregulación legislativa, es decir, del vaciamiento legal. Eso ayudó a la confusión y a creer que los procesos de reforma estaban ligados a una reconversión presupuestaria y a la eliminación de cargos docentes. Creo que la ley federal tendría que haber tenido una comisión de seguimiento para dar más seguridad a los docentes y evitar la heterogeneidad que se observa en su implementación.” (SADOP, p. 6)

A continuación, a partir de su experiencia, Filmus señaló algunas cuestiones que debemos resolver para atender a la necesaria relación que debe existir entre las políticas educativas en el nivel macro del sistema educativo y las decisiones que se toman en las instituciones escolares:

1) Nuestro sistema educativo se organizó de acuerdo con un modelo que buscaba la formación de la nacionalidad y la generación de igualdades; se priorizó la homogeneidad por encima de la atención a las realidades concretas de cada lugar. Todo nuestro sistema está planteado desde el cumplimiento de la normativa, desde la regulación y el control. Debemos avanzar hacia un sistema que no sea evaluado por el cumplimiento de las normas sino por el logro de los objetivos. Todos los alumnos de educación primaria deben dominar los contenidos básicos comunes pero ¿deben responder a las mismas estrategias didácticas los alumnos de las escuelas urbanas que los de las escuelas rurales?

Hay una sola política y muchas estrategias. Deberían existir estrategias por jurisdicción, por barrio, por escuelas y por grados: ¿debemos tener escuelas organizadas por

grados?, ¿todos los chicos de la misma edad deben estar en el mismo grado?, ¿cuáles son los criterios de acreditación de aprendizajes?, ¿cómo se evalúa a los docentes?...

2) Así como hay una cultura de las formas opuesta a una cultura de los resultados o de los contenidos, también se verifica una cultura del autosostenimiento de cada uno de los niveles y de cada una de las instituciones. Existe una desarticulación entre los niveles del sistema educativo y entre las instituciones del sector público y del sector privado. Esa desarticulación también se manifiesta entre circuitos de calidades diferentes a los que acceden chicos de nivel socioeconómico diferente.

Si nuestros docentes de escuelas primarias se evaluaran por cómo les va a los alumnos de las escuelas secundarias pondrían más atención a su trabajo puesto que, en Buenos Aires, el 20% de los chicos repite primer año, el 18% segundo año y el 15% tercer año.

Si los de secundaria evaluaran cómo están rindiendo los egresados en la universidad, sabrían que el 50% de los estudiantes abandona antes de terminar primer año. Por eso la UBA tuvo que implementar un ciclo básico para remediar las carencias de la escuela media. La universidad nunca le pregunta nada a la escuela secundaria y la secundaria no se preocupa por la universidad.

3) Es necesario cambiar los modelos institucionales porque son muy rígidos y carecen de la flexibilidad necesaria que requiere el trabajo de los docentes y la formación de competencias laborales de los alumnos. El régimen laboral del “profesor taxi” no permite la generación de espacios para la reunión de los profesores y la atención personalizada de los alumnos.

En las escuelas privadas hay modelos más heterogéneos y han avanzado en la gestión autónoma de un determinado proyecto pedagógico pero las escuelas públicas todavía no han podido generar condiciones pedagógicas que permitan tomar decisiones a partir de los resultados.

4) La transformación educativa lleva muchos años pero hemos dedicado poco tiempo a la formación docente. La mayoría de los docentes se forman en institutos superiores y provienen de sectores de niveles socioeconómicos bajos, tienden a reproducir las dificultades que se observan en el aprendizaje de los contenidos y en la formación de valores y competencias. Además, el perfeccionamiento docente está basado en cursos que es la manera de obtener más puntaje para crecer en la carrera.

Nos preguntamos ¿cómo debería ser un perfeccionamiento docente eficaz?, ¿de qué manera debería implementarse? Sin duda que la capacitación tendría que estar vinculada a las demandas de cada escuela y al dominio de los contenidos disciplinares. Muchos profesores de Física o Matemática no saben suficiente Física o Matemática para enseñar. Por otra parte, los cursos de perfeccionamiento docente tienen que estar muy relacionados con la práctica. En esto coincide Emilio Tenti (1998):

“Es preciso buscar por todos los medios para reintroducir y difundir en el sistema educativo el conocimiento práctico producido por los maestros a lo largo de su experiencia docente. Este es el conocimiento que ‘sirve’ en la profesión. Su validez no se dirime en el ‘debate teórico’ sino en la capacidad demostrada de producir aprendizajes significativos en alumnos de carne y hueso.

Todos quienes los conocen (en primer lugar sus propios colegas) saben identificar al buen maestro. Se lo conoce

por sus obras y no tanto por sus dichos y escritos. Este conocimiento se produce y aprende en las aulas. Este es el conocimiento que merece enriquecer el oficio de los maestros...

Hoy podríamos decir que abundan las soluciones 'teóricas', es decir, en el papel y con pretensiones de universalidad, aptas para todo tiempo y lugar... Es tiempo de recurrir a los buenos maestros, a esos que no muestran su sabiduría a través de los títulos sino en la propia experiencia práctica, para colaborar en la formación inicial y permanente de las nuevas generaciones docentes. Esa sabiduría práctica no se enseña en conferencias, no se deja aprehender en conceptos, definiciones y clasificaciones sino que se muestra en estado práctico: haciendo cosas en el aula (*Las palabras y las cosas de la educación.*" En Rev. Zona, N° 21, pp. 55 y ss.)

5) Otro tema que es necesario resolver es la vinculación entre la educación y el trabajo. No se puede culpar al sistema educativo de que existan pocos puestos de trabajo porque la educación no genera trabajo. La educación, en todo caso, genera "empleabilidad", mejores condiciones para acceder a puestos de trabajo.

La influencia del modelo neoliberal en economía ha sido tan fuerte que, en buena medida, contrarrestó la potencialidad igualadora del sistema educativo. La educación es cada vez más necesaria pero, al mismo tiempo, es más insuficiente porque el modelo neoliberal expulsa gente. Los estudiantes son engañados porque se les promete un futuro que es probable que muchos de ellos no puedan alcanzar.

Nuestra escuela prepara a los jóvenes bajo el supuesto de que al recibirse, ingresarán necesariamente al mundo del trabajo pero no es así. Es necesario formar nuevas competencias como la capacidad de planificar, tomar

decisiones, generar oportunidades... Es necesario generar un proyecto de país que tenga en cuenta los perfiles ocupacionales que debe formar la educación porque, por ej., los sectores empresariales piensan que teniendo un circuito de alta calidad vamos a resolver los problemas de competitividad de Argentina. Siguen pensando que es suficiente tener una minoría de jóvenes bien educados. No podemos culpar al sistema educativo de la falta de puestos de trabajo.

6) La Ley Federal establecía que, tomando como base el año 1992, el presupuesto de educación tenía que duplicarse. En la práctica se verifican las siguientes cifras destinadas a material didáctico, equipamiento pedagógico, mejoramiento de la calidad educativa y de la infraestructura edilicia de las escuelas:

AÑO	MONTO	INCREMENTO %
1992	1.362.000.000	0,00%
1993	1.690.671.213	24,13%
1994	1.985.659.988	45,79%
1995	2.086.314.774	53,18%
1996	2.213.897.903	62,55%
1997	2.556.095.783	87,67%
1998	2.797.848.190	105,42%

Fuente: Subsecretaría de administración del MEN. En *Rev. Zona Educativa*, N° 19, p. 61

Filmus advierte que es necesario reconocer que hemos avanzado en la inversión global del país pero que todavía existen importantes desigualdades entre las jurisdicciones. Si queremos docentes mejor formados y con mejores condiciones de trabajo tendrá que ser mayor el aporte de aquellos que tienen más recursos para invertir en educación. Necesitamos destinar más recursos para desarrollar un país soberano que sea capaz de competir internacionalmente.

**CARLOS SAUL MENEM: BALANCE DE GESTIÓN
EN EDUCACIÓN, RECONSTRUIMOS EL FEDERALISMO**

Al terminar su mandato, el Presidente Menem hizo un balance de su gestión y dijo:

“Difícil es reseñar en unas pocas líneas la tarea de una década en un campo como el de la educación, en el cual se han operado transformaciones de una profundidad y amplitud nunca antes conocida. Difícil es, también, seleccionar algún aspecto en particular de semejante accionar. Pero, a riesgo de injustas postergaciones, creo posible destacar uno que tal vez por surgir de nuestras raíces más profundas merece especial atención... los argentinos teníamos que reconstruir la estructura federal y permitir al pueblo de las provincias decidir sobre sus intereses, respetar sus anhelos más queridos.

Ese federalismo tantas veces declamado se debilitó de diversas formas. Desde lo político, por la sistemática violación de las instituciones republicanas. Desde lo económico, absorbiendo el Estado central los recursos de las provincias, asfixiándolas para hacerlas depender de la voluntad central. Desde lo cultural, a través de los medios de comunicación que, con sus estereotipos y pautas consumistas, pretenden homogeneizar la rica diversidad de un pueblo tan variado

como el nuestro.

También en materia educativa la Argentina vio crecer un modelo unitario, que impuso a todo el país un tipo de educación que respondía tal vez a las necesidades de la gran metrópoli pero subordinando a ella la de los pequeños rincones de todo el país. Recuperar la escuela, fortalecerla, era entonces sinónimo de federalizar la educación...

A través de la Ley 24049 (1991), avanzamos con la transferencia de servicios que posibilitó que cada jurisdicción administrara el conjunto del sistema de su territorio. Así, las escuelas hasta entonces nacionales se integraron al conjunto del sistema y hoy forman parte de una oferta educativa más armónica... El tiempo demostró que no se pretendía ni privatizar ni municipalizar la educación como por aquel tiempo se acusaba.

Más tarde, la Ley 24195 (1993) vino a poner el primer marco jurídico al sistema educativo argentino. Primer marco en 180 años de historia. Y no es casual que se llame Ley Federal de Educación. Su nombre responde claramente a su letra y a su espíritu, a sus principios y objetivos. Ese año también nació otro hito del federalismo en educación: el "Plan Social Educativo". Este programa, focalizado en los sectores con más necesidades sociales, producto de los desequilibrios regionales significó que el Estado nacional concentrara sus inversiones y recursos técnicos profesionales en las provincias menos favorecidas.

En 1994, y como expresión concreta de la voluntad compartida por todas las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, se firmó el Pacto Federal Educativo. Fue, recuerdo con emoción, el 11 de septiembre, a la sombra de la higuera que cubría el cálido sol sanjuanino. La higuera,

claro está, era la histórica, la de Sarmiento

A partir de ese mismo año comenzó la etapa más rica del Consejo Federal. Allí, los representantes de todas las jurisdicciones aprobaron por consenso las nuevas estructuras de niveles y ciclos, los nuevos contenidos básicos comunes para todo el país, las nuevas orientaciones pedagógicas e institucionales. Esos acuerdos fueron precedidos por intensos debates y consultas a especialistas docentes, y abiertos a la participación de todos los sectores de opinión.

Hoy tenemos un sistema en plena transformación, con una estructura común en todo el país pero con la impronta de cada provincia. A algunos les asusta la diversidad, extrañan la falta de un poder central que uniforme. Ya les pasará el miedo y podrán valorar lo importante de haber roto esas cadenas...

El futuro se seguirá construyendo. Pero su dueño ya no será monopolio de un centro iluminado, será –como nuestros padres nos enseñaron- obra de todos los argentinos. Este es el legado que con humildad, pero con inocultable orgullo, dejo para las autoridades que nuestro soberano, el pueblo, eligió el 24 de octubre pasado...”

(Rev. *Zona Educativa*, N° 35, p. 3)

SEGUNDO PERÍODO 2000-2015

Introducción: Crisis institucional

Luego de la reelección de Menem, los problemas económicos y la crisis social se hicieron evidentes: incremento de la deuda externa, recesión y alto déficit fiscal... el desencanto político era causa de desgaste de la gestión del Presidente; sectores de la oposición pensaron que podían contar con el apoyo de la gente. La *“Alianza para el trabajo, la justicia y la educación”*, partido conformado por el Frente Grande y la UCR bajo el liderazgo de Carlos “Chacho” Alvarez y Graciela Fernández Meijide, fue un espacio que se ofreció como alternativa para enfrentar a Menem.

En las elecciones legislativas de 1997 la Alianza triunfó sobre los candidatos oficialistas, fue notable el triunfo de Graciela Fernández Meijide que venció a “Chiche” Duhalde y se quedó con la gobernación de la Provincia de Buenos Aires. Poco después, en las elecciones presidenciales de 1999, Fernando de la Rúa y Carlos Alvarez triunfaron sobre la fórmula justicialista de Eduardo Duhalde y Ramón Ortega. El programa de gobierno de la Alianza proponía erradicar la corrupción, independizar la justicia, priorizar los debates parlamentarios y mantener el sistema económico pero con reformas que atendieran a los problemas sociales más urgentes.

De la Rúa tenía una personalidad poco dinámica, no generaba entusiasmo para hacer frente a las dificultades. Distintos integrantes de la Alianza eran críticos de la gestión y cuestionaban la influencia que ejercían algunos colaboradores

de su entorno, miembros de su familia. Un conflicto importante que llevó a la renuncia del Vicepresidente (octubre de 2000) y a la fractura de la Alianza fue la promulgación de la ley de flexibilidad laboral (27-4-2000). Esa ley, exigida por el FMI para renegociar créditos externos, fue aprobada por la Cámara de Senadores bajo sospecha de soborno; Duhalde denunció que algunos senadores habían recibido coimas para votar afirmativamente.

El ministro de economía, José Luis Machinea, tuvo que impulsar medidas impopulares para reducir el déficit fiscal: aumento de impuestos, reducción de salarios de empleados públicos, congelamiento de gastos... Ningún ajuste parecía tener efectos, no atraía la confianza de inversores, no aumentaba los ingresos fiscales y no reactivaba el consumo. Machinea tuvo que renunciar (2-3-2001) y fue reemplazado, sucesivamente, por Lopez Murphy y Domingo Cavallo. La falta de crédito se agravó y la fuga de divisas se generalizó. En medio de desórdenes y convulsión social, el Presidente decretó el estado de sitio (18-12-2001) pero la protesta no disminuyó y el Presidente tuvo que renunciar (20-12-2001). El presidente provisional del senado, Ramón Puerta, se hizo cargo del poder y, más tarde, el Congreso designó al peronista Adolfo Rodríguez Saá, gobernador de San Luis, como mandatario por 60 días. Sin embargo, Rodríguez Saá no tuvo el apoyo de su partido y Eduardo Duhalde, gobernador de Buenos Aires, asumió la presidencia hasta cumplir el mandato de De la Rúa.

1. Juan José Llach y la equidad educativa

El primer ministro de educación de De la Rúa fue Juan José Llach¹⁸ quien, a través de sus publicaciones, manifestó su interés por la equidad educativa. En *“Educación para todos”* (1999) se pregunta:

“¿Es posible convertir a la educación en el gran instrumento para realizar la esperanza de construir una nación más sabia, más adaptada al desafío de la sociedad del conocimiento pero, sobre todo, más equitativa?” (Prólogo).

Podemos decir que una síntesis de sus estudios sobre equidad educativa se encuentra en el artículo *“Escuelas ricas para pobres”* (2004) publicado por la Academia Nacional de Educación y en el libro *“El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas”* (2006). Allí insiste: *“¿Por qué no proponerse llegar al segundo centenario de nuestra independencia con una generación entera de ciudadanos que haya recibido una educación de calidad?”* (p. 259). A partir de los datos proporcionados por el *Operativo nacional de evaluación de la calidad* (2000), Llach y su equipo comparan la calidad de las escuelas en tres capitales: capital físico, capital humano y capital social.

¹⁸ Juan José Llach: Nació en Buenos Aires el 7 de febrero de 1944. Hizo sus estudios secundarios en el Colegio del Salvador (de los PP. Jesuitas). Estudió sociología en la Universidad Católica Argentina y economía en la Universidad de Buenos Aires. Investigador de CONICET. Tiene importantes estudios y publicaciones sobre economía y educación. Ocupó el cargo de [Ministro de Educación de la Argentina](#) desde el 10 de diciembre de 1999 hasta el 25 de septiembre del 2000, durante la presidencia de [Fernando De la Rúa](#). Lo reemplazó en el cargo Andrés Delich.

A continuación reproducimos algunas propuestas formuladas a partir de estudios de casos que se encuentran en el capítulo 5 del libro citado. La autoría de este capítulo se atribuye a Amelia Figueira de Canavese y la pregunta fundamental que se intenta responder es *“¿qué sucede en el interior de las escuelas con bajo rendimiento y qué las diferencia de las de alto rendimiento?”* (p. 195)

Capital Físico: La infraestructura aparece como una diferencia notable entre los distintos tipos de escuelas. No sólo se observa en las dimensiones y funcionalidad del edificio sino también en el cuidado y conservación de los bienes muebles e inmuebles.

Las escuelas que priorizan el servicio asistencial destinan mucho tiempo al comedor escolar en desmedro de la actividad de enseñanza. Algunas escuelas poseen salones que cumplen la función de comedores pero la actividad se complica en aquellas instituciones que deben servir la merienda en el aula: *“el olor de la comida impregna todos los ambientes”*.

Algunas escuelas sufren deterioro y falta de higiene por no tener recursos o por estar mal gestionadas. Otras padecen el vandalismo y el saqueo de personas extrañas a la institución. En algunas escuelas de zona pobre se observó que, a pesar de existir personal suficiente para las tareas de limpieza, los ambientes se encontraban sucios.

En cuanto al uso y distribución de los espacios y recursos escolares se observa que en las escuelas de buen rendimiento los recursos se usan de manera intensiva, se implementan mecanismos para que todos tengan acceso en la medida en que los necesiten. En algunos casos, la cooperadora hace esfuerzos para renovar el material didáctico. En cambio,

en las escuelas de bajo rendimiento se adopta una actitud de resignación y pasividad.

— *Capital humano*: En las escuelas estatales los docentes ingresan a la carrera a través de un concurso que tiene en cuenta los títulos, la antigüedad, los cargos desempeñados, los cursos de perfeccionamiento, etc. Por el contrario, las escuelas privadas tienen la posibilidad de seleccionar a su personal y fijar las condiciones de desempeño de su tarea de acuerdo con las necesidades del establecimiento.

En la práctica, la rotación del personal es mayor en las escuelas más desfavorecidas mientras que en las escuelas mejor ubicadas, en las de mayor prestigio, los docentes tratan de asegurar su permanencia. Se observa que las escuelas con mejor relación con la comunidad y acercamiento a las familias son más demandadas y tienen mayor índice de cobertura en la solicitud de vacantes.

Las escuelas ubicadas en zonas pobres atienden una población con necesidades básicas insatisfechas. Existen mecanismos de selección de los alumnos que priorizan a los que viven cerca de la escuela, a los hijos del personal y a quienes tienen hermanos que concurren al establecimiento. Parece que no es relevante, respecto de la calidad del servicio escolar, la cantidad de alumnos que debe atender cada docente.

En las escuelas con bajo rendimiento los maestros se mostraron desanimados y manifestaron un pronóstico negativo sobre el aprendizaje de sus alumnos. Los directores visitan poco las aulas y algunos de ellos manifiestan desconocer lo que pasa durante la jornada escolar.

Las evaluaciones no se tienen en cuenta para cambiar actitudes y realizar mejoras. Por ej. se observaron:

tareas mal realizadas y calificadas con altas notas, trabajos grupales evaluados individualmente, tareas escritas evaluadas oralmente, una sola calificación grupal en trabajos individuales, etc. Un docente de EGB2 manifiesta: “Si les va mal, siempre les tenemos que dar la oportunidad del recuperatorio, hay que aprobarlos como sea. Te diría que no se los puede hacer repetir. Al final le terminás preguntando al pibe cuánto es 2 x 2 y con eso lo tenés que aprobar”.

En las escuelas de buen rendimiento se observa que es muy importante la figura del director. Por lo general, trabaja en equipo y aunque no esté físicamente presente por alguna circunstancia (lo cual es raro que ocurra), el equipo está consustanciado respecto del proyecto institucional y sabe lo que tiene que hacer para cumplir los objetivos propuestos. El directivo conduce la institución pero sabe escuchar las opiniones de los alumnos, de los docentes y de los padres. El trato es respetuoso incluso en el disenso.

En las escuelas de bajo rendimiento, en cambio, son frecuentes los conflictos y las divergencias en el equipo directivo. Muchas veces el directivo está ausente porque debe cumplir con tareas burocráticas. Se pone mucho esfuerzo en cumplir con la normativa y es el concepto que en general, en las escuelas estatales, se tiene de la supervisión: “*la inspectora anterior, que se jubiló en mayo, privilegiaba los aspectos administrativos de la tarea... Era puro papel, nunca te alcanzaba el tiempo para completar tantas planillas que pedía*” (integrante del equipo de orientación).

Capital Social: El ausentismo, la repitencia, la sobreedad y el abandono son temas que merecen ser atendidos en las escuelas de bajo rendimiento aunque muchas veces la respuesta no la tiene la escuela porque son problemas que se originan en causas sociales.

Los docentes entrevistados afirman que la estimulación recibida en el hogar es heterogénea, depende del nivel socioeconómico de las familias. Ello se vincula con el nivel educativo de los padres y las expectativas sobre el futuro de los alumnos.

En las escuelas de buen rendimiento se organizan talleres para padres y alumnos, se promueven acciones que ayuden a mejorar la convivencia y se fomentan actividades solidarias, de resolución de conflictos y de colaboración.

En conclusión, según Llach (2004):

Pudimos comprobar fehacientemente mediante modelos estadísticos que existe una ignominiosa discriminación dentro del sistema educativo argentino, que con seguridad no es de ahora. Las escuelas son tanto más ricas en los tres capitales cuanto mayor es el nivel socioeconómico de los alumnos que concurren a ellas. Esto ocurre para todo el país pero también dentro de cada provincia¹⁹ y tanto para las escuelas de gestión estatal como para las de gestión privada. La mayor discriminación se observa en el capital físico pero casi seguramente esto expresa también una diferente calidad de los recursos

¹⁹ Por ej.: los resultados obtenidos en Catamarca, Misiones y Santiago del Estero son similares a los logrados por el 10% más pobre del total del país. En el otro extremo, los resultados de la Ciudad de Buenos Aires se igualan al promedio del segundo decil más rico. Las provincias del Norte muestran las peores dotaciones de capitales y los peores resultados, con excepción de Tucumán (especialmente en capital humano y social) y las provincias centrales y patagónicas son la otra cara de la moneda. A igualdad del resto de los factores, los sistemas con mejor desempeño resultaron de Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Salta y Santa Fe. Los peores de Catamarca, Chubut, Corrientes, La Rioja, San Juan, Santiago y Tierra del Fuego (*Escuelas ricas para los pobres*, p. 16)

humanos y de la organización de las escuelas... Hay otro resultado preocupante. Con muy pocas excepciones, y para igual NES de los alumnos, las escuelas de gestión privada están mejor dotadas en los tres capitales, salvo referido a la formación y capacitación de los maestros y a la antigüedad y experiencia de los directores, que muestran valores parejos.

También pudimos probar diferencias muy importantes en la dotación de recursos dentro de cada una de las gestiones. Esperable en las escuelas privadas, porque allí los capitales mucho dependen de las cuotas pagadas, pero más sorprendente en las escuelas de gestión estatal, en las que no debería haber discriminación. Más aún, las diferencias entre escuelas estatales son mayores que entre escuelas privadas, sobre todo en el capital físico (*Escuelas ricas para los pobres*, p. 13).

Para Llach, algunas medidas que podrían ayudar a una distribución más equitativa de los servicios educativos podrían ser:

Mayor autonomía de las escuelas: Las autoridades jurisdiccionales tendrían que exigirles proyectos institucionales claros, elaborados con la participación de todos y con metas compartidas por todos. Escuelas con más autonomía en uso de los recursos financieros y con capacidad para organizar el perfeccionamiento de los docentes. Programas especiales para aquellas escuelas de bajo rendimiento y que atienden a sectores más pobres de la población.

Es necesario que cada escuela se haga responsable de los gastos y que designe a una persona que se preocupe por la administración eficiente de los recursos. Hay que incrementar los gastos destinados al proceso enseñanza-aprendizaje y disminuir la burocracia.

Universalizar la preescolaridad: Tratar de que todos los niños de cuatro y cinco años concurren al jardín de infantes, sobre todos los más pobres. Estudiar la posibilidad de incorporar a los niños de tres años en el futuro.

Doble escolaridad y maestra + maestra: Implementar, desde abajo hacia arriba, escuelas de doble jornada a las que puedan asistir los alumnos más necesitados para desarrollar habilidades artísticas, deportivas, en idiomas, en ciencias, en computación... Extender los centros de apoyo escolar para los alumnos con dificultades de aprendizaje.

Calidad educativa: Es necesario generar una institución pública, pedagógicamente independiente, de alcance nacional, encargada de velar por la calidad de la educación.

Jerarquizar la profesión docente: Mejorar los salarios y establecer incentivos adecuados que no contemplen sólo los años de antigüedad. Hacer de la docencia una carrera atractiva para aquellos jóvenes de mayor capital cultural

“Muchos se preguntan: ¿es posible la equidad o la igualdad de oportunidades educativas en sociedades fuertemente desiguales? Parte de las críticas hacia nuestro sistema educativo deberían dirigirse, más bien, a los procesos y políticas económicas y sociales que hicieron posible una sociedad con tanto desempleo, tanta desigualdad y tanta pobreza... El desafío que tenemos por delante requiere otros ingredientes, el principal de ellos es una decisión política más contundente de las autoridades” (*Escuelas ricas para los pobres*, p. 17)

2. Gobierno de Roberto Iglesias (1999-2003)²⁰

En Mendoza, después de doce años de gobiernos justicialistas (1987-1999), la “Alianza” triunfó en las elecciones del 24 de octubre de 1999. El 11 de diciembre tomó posesión del mando Roberto Iglesias, acompañado de su vice, el frepasista, Juan Horacio González Gaviola. El flamante gobernador tomó juramento a los seis ministros que lo acompañaron en su gestión: Juan Carlos Jaliff (Gobierno), Leopoldo Orquín (Justicia), Aldo Ostropolsky (Hacienda), Lucio Duarte (Economía), Rogelio Táber (Desarrollo Social y Salud) y [Julio Cobos](#) (Ambiente y Obras Públicas). Hugo Duch volvió a ocupar el cargo de Director General de Escuelas en el que se había desempeñado durante la gobernación de Llover

En coincidencia con el panorama nacional, en Mendoza se vivieron momentos difíciles producto de la profunda crisis que envolvió al país. Algunas medidas importantes de Iglesias para enfrentar la crisis económica fueron el lanzamiento de los Petrom (bonos de la tesorería provincial garantizados por los recursos provenientes de las regalías petrolíferas), el recorte del 7,5% a los empleados de la administración pública y la restricción del gasto público. Se prosiguió, a pesar de serias dificultades, con la negociación del Bono Aconcagua, que concentraba la mayor parte de la deuda provincial, algo que sería reconocido tiempo después por

²⁰ Nació en Mendoza el 25 de febrero de 1951. Sus padres fueron Dora Gil y Alberto Iglesias. En su juventud cursó sus estudios en el Liceo Militar General Espejo y luego se recibió de Ingeniero en Construcciones en la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Inició su carrera política en la municipalidad de la ciudad de Mendoza, fue concejal (por dos mandatos, 1991-1995 y 1995-1999).

diversas organizaciones internacionales. En su discurso del 1 de mayo de 2002, Iglesias hizo una descripción a los legisladores del impacto que tuvo la crisis en Mendoza:

“Esta etapa por la que atraviesa la Argentina es una de las más difíciles de su historia y en pocos lugares del mundo se ha vivido una situación tan compleja donde se involucran dimensiones no sólo políticas, económicas y financieras sino también sociales y culturales...

El plan de nuestro gobierno tiene cinco premisas y objetivos políticos que nunca dejaron de inspirar nuestra acción: ordenar y mejorar el estado de las cuentas públicas; promover la reactivación económica; luchar contra la exclusión social; instalar la reforma política y mantener la paz social.

Estos objetivos se vieron afectados por la gravedad de la crisis económica y financiera del último año. Pero el escenario se oscureció aún más con la crisis institucional que produjo la renuncia del Presidente De la Rúa. Los cambios de los ministros de economía, el nuevo piso de coparticipación y el “corralito” intensificaron las protestas que, en diferentes grados de violencia, culminaron generando convulsión social. Luego vino la designación del Presidente Rodríguez Saa quien declaró el “default” y agravó la perspectiva internacional. Finalmente llegó el gobierno de transición de Eduardo Duhalde que trajo la salida de la convertibilidad a partir de la devaluación. Todos estos fueron factores que incrementaron notablemente el estado de incertidumbre e imprevisibilidad en el que debimos administrar la Provincia” (Iglesias, 1-5-02)

Sin embargo, al finalizar ese discurso, hizo una reflexión en la que invitó a distinguir la política de los políticos y a recuperar la confianza en el funcionamiento de las instituciones:

“Sabemos que, al margen de todos estos esfuerzos, existen numerosos reclamos en distintos sectores de nuestra provincia. Todas esas demandas son carencias, producto de un país que está en crisis, pero debemos enfrentarlas con grandeza. Todos tenemos bronca. Pero sólo con el reclamo y la protesta no vamos a superar la crisis. De las situaciones difíciles no se sale mirando la mitad del vaso vacía...

En este punto, quiero aprovechar la oportunidad de dar este discurso ante la comunidad política de Mendoza para insistir en la necesidad de que hombres políticos hagamos las transformaciones de fondo que esta actividad necesita. No nos dejemos tentar con meros cambios cosméticos o alternativas gatopardistas. Para recuperar la confianza y credibilidad de la ciudadanía, debemos volver a la ejemplaridad de las conductas y a la obsesión incansable, para no buscar ventajas personales por las posiciones de poder que nos da la política. Debemos volver a la concepción clásica del servidor público de abandonar nuestros intereses privados para retornar a luchar por los intereses públicos. No nos confundamos: hay una sociedad que nos mira y que está esperando de nosotros gestos contundentes...

Desde la gestión, los políticos somos los responsables de elaborar las propuestas con visión de futuro, la toma de decisiones y gobernar en forma responsable. Pero la sociedad cada día exige más, creando una relación gravemente conflictiva entre un ensanchamiento de las demandas y la menor capacidad del Estado por falta de recursos para satisfacerlas. Resolver esta contradicción es

el dilema central de todo gobernante en la actualidad. Apelando a un ejemplo contable con las columnas del “debe” y del “haber”, al Estado siempre se le carga la columna del debe: debe dar más educación, debe dar más trabajo, debe dar más vivienda, debe dar más subsidios, dar más y más. Pero nunca se coloca nada en la cuenta del haber. Es hora de terminar una cultura que durante décadas prevaleció en el país, aquella que dice que donde hay una necesidad, hay una obligación que cubrir. En función de eso, los argentinos ya nos gastamos todo...

Sabemos que los ciudadanos están enojados, frustrados y muchos sin esperanzas ni horizontes, porque existe una crisis que desestabiliza todo lo conocido. Como gobernante, he debido afrontar problemas que muchas veces pensamos que nos superarían, pero no bajamos los brazos y seguimos trabajando a pesar de las adversidades.

Por eso creemos que es injusto decir “que se vayan todos” como también es repudiable hacer política de la antipolítica. No todos somos iguales. Creo, como un político que soy, que se han cometido errores y que es necesario hacer muchos cambios, pero no podemos juzgar a todos por igual. No podemos olvidarnos que un sistema democrático necesita de los partidos políticos. Si no existe una racionalidad en la convivencia y una armonía en las relaciones, corremos el peligro de caer en la anarquía, que es el precio mayor que esta crisis nos puede imponer...

Desde nuestro gobierno seguiremos para generar confianza en quienes apuestan día a día por el crecimiento de Mendoza. Nada resulta fácil, el futuro tal vez en lo inmediato nos siga poniendo a prueba. Pero sepamos que sólo de la responsabilidad y templanza de todos y cada uno depende que se verifique la posibilidad de seguir siendo un país viable. No podemos salvar la provincia en un país que no se encuentra a sí mismo y desde ese punto de vista nuestras responsabilidades por la provincia van

más allá de la provincia. Sólo así estaremos a la altura del legado de aquellos que hace más de un siglo y medio forjaron nuestra patria” (Iglesias, 1-5-2002)

Terminado su mandato, Iglesias logró entregar el gobierno (en diciembre de 2003) a su candidato, el ingeniero [Julio Cobos](#), quien se impuso en las elecciones celebradas el 26 de octubre de ese año. En el triunfo de Cobos fue clave el apoyo de Iglesias, quien refrendó su gestión. Esta victoria, en el marco de una UCR debilitada luego de la renuncia de [De la Rúa](#), le otorgó a Iglesias un importante protagonismo en el radicalismo nacional.

2.1 Ley de educación de Mendoza (6970/02)

Sorprendido por las dimensiones del servicio educativo provincial, dijo Roberto Iglesias (2002): “Muchas veces cuando se toca el tema educación no se tiene cabal conciencia de la magnitud que implica este sector tan sensible en la vida de una sociedad. No es exagerado decir que nuestra Provincia tiene una matrícula de 500.000 alumnos, guiados por 39.600 docentes de todos los niveles que actúan en 1.700 establecimientos escolares y que en 2001 tuvieron un presupuesto asignado de 441 M de pesos”.

Distinguió entre el aspecto “sustantivo” que tiene que ver con la educación concreta que reciben los alumnos en las escuelas y el aspecto “instrumental” o logístico que tiene que ver con la administración que se hace de los recursos para que el servicio educativo se preste con eficiencia. Destacó que, en ese momento crítico, la DGE trabajó estrechamente con el Ministerio de Hacienda para establecer prioridades y enfrenar del modo menos traumático posible las múltiples

demandas que, diariamente, plantean los establecimientos educativos.

En lo estrictamente educativo, el Gobernador (2002) dijo que, para disminuir los índices de repitencia, se implementaron seis líneas de acción: el reordenamiento del sistema educativo; la recuperación del valor del conocimiento, los programas preventivos y asistenciales de salud escolar; el diagnóstico precoz para detectar problemas al iniciar la actividad escolar de los niños y el programa de infraestructura y equipamiento didáctico.

Durante el gobierno de Iglesias, de acuerdo con la Constitución Nacional y con las leyes nacionales de educación, la Legislatura de Mendoza sancionó la Ley de Educación Provincial (3-1-02) cuyos principales preceptos podemos resumirlos en los siguientes puntos:

Fundamentos pedagógicos: Se considera al sujeto de la educación como una persona: unidad bio-psico-social-espiritual. Por tanto, la educación debe proponerse la formación integral de las personas para que sean “capaces de comprender, acompañar y aprehender los avances de la ciencia y la técnica en un mundo en permanente transformación, respetando los valores que hacen a la dignidad humana...” (fines de la educación, art. 6).

Rol del Estado y de la sociedad: Se entiende que los servicios educativos son públicos aunque puedan ser ofrecidos por instituciones de gestión estatal o privada. Corresponde al Estado Provincial fijar los lineamientos de política educativa y supervisar la prestación del servicio en todas las instituciones para garantizar que se cumpla el derecho constitucional de enseñar y aprender. Los servicios ofrecidos por el Estado deberán ser gratuitos y laicos para que se cumpla el principio

de igualdad de posibilidades; igualdad de condiciones en el ingreso, la permanencia y el egreso de los estudiantes. “El órgano máximo del gobierno escolar es la Dirección General de Escuelas, ente autárquico del Estado Provincial, con jerarquía constitucional, a cargo del Director General de Escuelas, del Consejo Administrativo de la Enseñanza Pública y del Consejo General de Educación, que tendrá funciones consultivas” (art. 131)

Se reconoce que la educación es un deber y un derecho de la familia en tanto agente natural y primario y que, por tanto, los padres pueden “elegir libremente la institución educativa en el marco de la oferta disponible” (art. 9). Es conveniente que participen en la implementación del proyecto institucional de la comunidad educativa a la que pertenecen “sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes” (art. 7)

En cumplimiento del principio de libertad de enseñanza, podrán ofrecer *servicios educativos incorporados a la educación oficial*: “La Iglesia Católica y las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos, las sociedades, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y las personas de existencia visible” (art. 89). Estas instituciones tendrán derecho a diseñar un proyecto institucional propio que debe ser aprobado por el gobierno escolar y conocido por todos los miembros de la comunidad educativa. En función de ese proyecto, los propietarios podrán “nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar” (art. 90)

Las asociaciones intermedias de la comunidad podrán celebrar convenios con el gobierno escolar para

diseñar programas conjuntos de *educación no formal* y ofrecer servicios alternativos o complementarios de la educación formal destinados a la actualización permanente de la población en distintas áreas de la cultura, el conocimiento y la capacitación laboral (arts. 86-87)

Estructura del sistema educativo provincial: Se reconoce la diversidad y heterogeneidad de la población en edad escolar por eso, para garantizar aprendizajes de calidad equivalente para todos, se establece que el “sistema educativo debe contener modelos de organización y gestión institucionales diferenciados, articulados y flexibles” (art. 15). El objetivo del sistema es que los alumnos logren una formación integral, “desarrollando capacidades permanentes de aprendizaje que les permitan continuar sus estudios e integrarse a la vida social y productiva” (art. 13).

De acuerdo con la Ley Federal, el sistema educativo provincial se organizó en cinco niveles y en regímenes especiales:

1) *Educación inicial:* Constituido por un jardín maternal (niños de 45 días a dos años de edad) y un jardín de infantes (niños de tres a cinco años de edad). La Ley establece la obligatoriedad a partir de los cuatro años.

Son objetivos fundamentales de este nivel: “Fortalecer la vinculación entre la institución educativa y la familia para optimizar la acción formadora de ambas instituciones”. También se propone “prevenir y atender oportunamente las desigualdades físicas, psíquicas, culturales y sociales mediante acciones pedagógicas y programas compensatorios articulados con instituciones comunitarias” (art. 24)

2) *Educación General Básica*: Este nivel tiene una *función propia* cuyo objetivo es completar la escolaridad obligatoria y garantizar a todos los niños el desarrollo de competencias básicas que posibiliten su desarrollo personal, su integración ciudadana y su participación en el mundo productivo. También tiene una *función propedéutica* en tanto el último ciclo de la EGB articula el paso a la Educación Polimodal.²¹

Son muchos los objetivos que se asignan a este nivel de escolaridad obligatorio, entre ellos se destacan: “Incentivar la búsqueda permanente de la verdad, desarrollar el juicio crítico y hábitos valorativos y favorecer el desarrollo de las capacidades físicas, intelectuales, afectivo-volitivas, estéticas y los valores éticos y espirituales universales”. Además, en el campo de los aprendizajes se propone “lograr la adquisición y el dominio instrumental de los saberes considerados socialmente significativos: comunicación verbal y escrita, lenguaje y operatoria matemática, ciencias naturales y ecología, ciencias exactas, tecnología e informática, ciencias sociales y cultura nacional, latinoamericana y universal” (art. 33).

²¹ La Ley no prescribe una estructura determinada, sólo dice “se implementarán diversos modelos de organización y gestión institucional que atiendan las necesidades y posibilidades de los alumnos de EGB, según los distintos contextos, para asegurar aprendizajes equivalentes” (art. 35). El acuerdo firmado en el Consejo Federal estableció que la EGB tuviera tres ciclos de tres años cada uno, desde los 6 hasta los 14 años de edad. En Mendoza esta organización se adoptó en casi todos los colegios de gestión privada, no en los de gestión estatal por falta de recursos edilicios y económicos

3) *Educación Polimodal*: Es un nivel de escolaridad no obligatorio destinado a jóvenes de entre 15 y 18 años de edad. En esta etapa del sistema se atenderá a tres funciones: Una función “ética y ciudadana” en la que los adolescentes desarrollen competencias destinadas a la elaboración de su proyecto de vida y a la integración en la sociedad como “personas responsables, críticas y solidarias”. Una función propedéutica que desarrolle hábitos de aprendizaje en los estudiantes y les permita continuar cualquier tipo de estudios superiores. Una función que permita a los jóvenes adaptarse a los cambios y resolver problemas en las diversas situaciones que ofrece el mundo del trabajo en la actualidad (art. 39)

Entre los principales objetivos que la Ley establece para este nivel podemos destacar: Que los estudiantes sean capaces de “pensar y comunicarse adecuadamente haciendo uso del lenguaje oral y escrito, del lenguaje corporal, matemático e informático y de procedimientos sistemáticos de análisis y resolución de problemas complejos”. También se prescribe que deben “trabajar y estudiar eficientemente demostrando responsabilidad y compromiso con los valores personales, sociales y cívicos necesarios para contribuir al desarrollo de una sociedad democrática y pluralista” (art. 40)

Un párrafo específico se destina a las *escuelas técnicas* que, según la Ley deben favorecer la vinculación entre educación, trabajo y producción y “promover una formación técnico-profesional en distintas especialidades, organizadas en torno a la acreditación de un conjunto de capacidades particulares y específicas, que tengan en cuenta competencias según perfiles profesionales diversos” (art. 42). Se nombran algunas capacidades necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo: capacidad crítica y de diagnóstico, de investigación, de trabajo en equipo, de actitud

positiva ante la innovación y los adelantos tecnológicos, de posibilidades de reconversión profesional, de adaptabilidad a distintas situaciones (art. 40)

Para este nivel del sistema, la DGE se propuso desarrollar las siguientes estrategias: Expansión de la cobertura de matrícula; atención a la diversidad para responder a problemas de inclusión derivados de la heterogeneidad social; mayor articulación con la Educación General Básica; complementación con instituciones del contexto local; desarrollo de modelos flexibles de organización y gestión institucional para asegurar igualdad de oportunidades y aprendizajes de calidad (art. 41)

4) *Educación Superior*: En la actualidad no existe en Mendoza una Universidad Provincial pero la Ley no excluye que pueda existir en el futuro (art. 116)

Respecto de la educación superior no universitaria afirma que “el Estado Provincial es el principal responsable de la prestación del servicio de educación superior no universitaria y reconocerá y garantizará el derecho a cumplir con este nivel de enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidades requeridas” (art. 104). Se piensa, por ello, que los Institutos Superiores deberán tener una estructura organizativa y de gestión abierta y flexible, “permeable a la creación de espacios y modalidades de cursado que faciliten la incorporación de nuevas tecnologías y la implementación de instancias semipresenciales y a distancia” (art. 107)

De acuerdo con lo previsto en la Ley de Educación Superior, se dice que los Institutos Superiores tienen por finalidad la formación docente para el ejercicio de la profesión en los niveles no universitarios del sistema y la formación de

profesionales técnicos que puedan contribuir con el sistema socio-productivo provincial y regional para mejorar la calidad de vida de la población. Además, deben habilitar para seguir carreras de grado y de posgrado en las universidades para organizar un sistema de educación superior integrado que facilite de la movilidad de los alumnos a través de recorridos formativos continuos (art. 117).

5) *Regímenes especiales*: La Ley de Educación de Mendoza destina un capítulo al tratamiento de “regímenes especiales”: ofertas específicas destinadas a un grupo de personas que necesitan adaptaciones curriculares o de organización diferentes a las establecidas en el sistema regular de enseñanza. En distintos apartados se trata de la educación especial; de la educación de jóvenes y adultos; de la educación artística; de la educación penitenciaria; de la educación domiciliaria y hospitalaria.

Respecto de la *educación especial* el servicio se orienta en dos direcciones: a) la creación de escuelas para alumnos con necesidades educativas específicas: sensoriales, cognitivas y socio-emocionales, leves o severas, permanentes o transitorias y b) servicios educativos integrados en escuelas comunes y en escuelas de formación laboral.

También se estipulan artículos específicos para atender alumnos que viven en zonas rurales, desérticas y de frontera. Se piensa en la creación de escuelas albergue, escuelas hogares y escuelas de jornada completa. Expresamente se dice que el gobierno escolar “acordará con los supervisores y directores los criterios de focalización y selección de las escuelas que gradualmente se incluyan en este régimen y propondrá modelos flexibles de organización de los contenidos, metodologías, uso de los tiempos institucionales y espacios físicos y garantizará los recursos

necesarios para su implementación” (art. 85). Iglesias destacó los beneficios de la “doble escolaridad”.

“Es un proyecto que por sus características no sólo ataca la multicausalidad del fracaso escolar sino que además dinamiza la comunidad en la que está inserta la escuela porque permite la participación de sus miembros. Implica ampliar la jornada escolar a ocho horas, brindando más oportunidades a quienes carecen de ellas a través de una manera de enseñar y aprender para redistribuir el saber y colaborar en el logro de una sociedad más justa y solidaria... En el último ciclo lectivo (2001), en estas escuelas la repitencia se redujo en 20%. En todas ellas se realiza cobertura alimentaria por lo cual tuvieron que hacerse las necesarias adecuaciones edilicias” (*Discurso en la Legislatura, 2002*)

Evaluación de la calidad: En coherencia con lo dispuesto por la Ley Federal, esta Ley de Educación de Mendoza afirma que “la institución educativa tenderá a una gestión autónoma y descentralizada para el cumplimiento de su misión prioritaria...” (art. 157).

Por eso, todos los miembros de la comunidad educativa “deberán participar según su propia opción y de acuerdo al Proyecto Educativo Institucional, en la organización y gestión de la unidad escolar y en todo aquello que haga al apoyo y mejoramiento de la calidad de la educación, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes” (art. 156).

Esa gestión descentralizada es razón para que el primer responsable del desempeño del personal docente y de la calidad de los aprendizajes de los alumnos sea el mismo Director de la escuela. Luego, los supervisores seccionales que deben “garantizar la autonomía de las instituciones escolares” y “evaluar permanentemente la institución en sus

dimensiones organizativa, pedagógica y comunitaria” (art. 147)

También los Institutos Superiores que ofrecen carreras profesionales de formación docente y de formación técnica “deberán generar procesos de autoevaluación institucional y estarán sujetos a procesos de evaluación externa, con el objeto de asegurar la calidad y equidad de los servicios” (art. 126).

Todo ello en función de que la DGE apruebe las carreras y tramite la validez nacional de los títulos.

En último término será el gobierno educativo provincial quien deberá “garantizar la calidad de la educación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales del sistema educativo y, para ello, deberá controlar la adecuación de los diseños curriculares a las resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación y a las necesidades de la comunidad” (art. 127).

En el mismo artículo 127 se pide que, para garantizar la calidad, el gobierno escolar implemente planes de capacitación y perfeccionamiento docente de todos los niveles. De esa manera se podrá cumplir con el derecho que tienen los profesionales de la educación de “acceder a oportunidades de capacitación, actualización y perfeccionamiento de calidad, en un proceso de formación continua para adaptarse a los cambios y posibilitar el mejoramiento de la educación de la comunidad en que se inserta” (art. 10)

Financiamiento: En los últimos artículos se trata de los recursos y se dice que hay que tener en cuenta el aumento que supone la extensión de la obligatoriedad, la creación de

nuevos edificios, la designación de docentes y la adecuada provisión de material didáctico y técnico.

El fondo permanente para asegurar los recursos debe alcanzar el 35% del presupuesto de la Provincia y deberá ser administrado por la DGE. También se prevé que existan fondos eventuales: “los distintos centros educativos podrán recibir ayuda financiera y técnica de entidades privadas y organismos oficiales, nacionales o extranjeros, siempre que ello no implique la aceptación de condicionamientos que desvirtúen los fines y principios de la educación provincial” (art. 166)

Además se establece que las instituciones que fabrican elementos, producen alimentos o prestan servicios, puedan comercializar esos bienes y obtener ingresos extras que constituyan el fondo fijo del establecimiento (art. 167).

3. Presidencia de Néstor Kirchner. Política educativa

Hacia fines de 2002, Argentina empezó nuevamente a crecer. Luego de cuatro años de recesión, la demanda comenzó a incrementarse, la construcción empezó a recuperarse y los indicadores de empleo y salario cambiaron de tendencia bajo la conducción del economista Roberto Lavagna. Una fuerte devaluación de la moneda favoreció la recuperación de las exportaciones y protegió a algunos sectores industriales de la apertura indiscriminada que habían padecido durante la convertibilidad.

En abril de 2003 se realizaron elecciones presidenciales y ganó la fórmula encabezada por Néstor Kirchner, gobernador de Santa Cruz. Entre los objetivos principales de su gobierno se encontraban: la disminución de la inflación, el superávit fiscal, una distribución más equitativa

de la riqueza, la disminución de los índices de desempleo y la creación de un espacio político transversal que incluyera a sectores provenientes de otros partidos.

Kirchner nombró a Daniel Filmus²² como ministro de Educación; durante su gobierno se promulgaron importantes leyes nacionales. El Ministro afirmó (2006) que era objetivo principal del MEN “desarrollar políticas que permitan asegurar calidad educativa para todos” y que la promulgación de esas leyes surgía de un amplio consenso social puesto que “una ley conocida y valorada por los ciudadanos tiene más posibilidades de ser respetada, ya que la sociedad entera velará por su cumplimiento”. Dijo que los avances logrados en la promulgación de esas leyes prepararon el debate para la promulgación de una nueva ley nacional.

²² Daniel Fernando Filmus nació en Buenos Aires el 3 de junio de 1955. Entre 1976 y 1983, luego de terminar la carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires, se dedicó a la docencia. En la década del 1980 obtuvo dos títulos de **posgrado**: una Especialización en Educación de Adultos y una Maestría en Educación. En esos años fue Presidente del Colegio de Graduados en Sociología, participó del Consejo Administrativo de Poder Ciudadano e ingresó como investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

En 1989, ingresó a la gestión pública como Director General de Educación de la Ciudad de Buenos Aires designado por el Intendente Carlos Grosso. En 1992 renunció al cargo para ocupar la Dirección de FLACSO y dedicarse a la investigación en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la docencia en la Universidad de Buenos Aires, donde es profesor titular por concurso. En esos años también obtuvo dos premios de la Academia Nacional de Educación y escribió numerosos libros sobre educación, sindicalismo, y políticas educativas en **América Latina**, además de desempeñarse como asesor del Ministerio de Educación de la Nación.

1) Ley 25864: De garantía del salario docente y 180 días de clase (8-1-04):

Art. 1: Fíjase un ciclo lectivo anual mínimo de CIENTO OCHENTA (180) días efectivos de clase para los establecimientos educativos de todo el país en los que se imparta Educación Inicial, Educación General Básica y Educación Polimodal, o sus respectivos equivalentes

Art. 2: Ante el eventual incumplimiento del ciclo lectivo anual a que se refiere el artículo precedente, las autoridades educativas de las respectivas jurisdicciones deberán adoptar las medidas necesarias a fin de compensar los días de clase perdidos hasta completar el mínimo establecido...

Después del texto de la ley, las autoridades jurisdiccionales firmaron un convenio que, en su cláusula tercera dice:

...Si la pérdida de días de clase tuviera su origen en la imposibilidad, por parte de las jurisdicciones provinciales, de afrontar deudas salariales con los trabajadores de la educación, sea esto por razones de fuerza mayor o por deficiencias transitorias de caja, éstas podrán solicitar la asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional, que dispondrá la inmediata adopción de las medidas que correspondan al efecto...²³

²³ Durante el gobierno de Macri (2017) se revisó esta norma: “En el acuerdo marco, instaurado por la Ley de Financiamiento educativo, como instancia de negociación entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales (representados por una comisión de ministros de educación) y los sindicatos

Lamentablemente, la meta de los CIENTO OCHENTA (180) días de clase parece difícil de cumplir. Alieto Guadagni (2017) afirma que los pocos días efectivos de clases es uno de los mayores males que padece el sistema educativo argentino

docentes de representación nacional se fijaba anualmente un piso salarial para el cargo testigo de un docente de nivel primario que inicia su carrera. Los primeros años de vigencia del acuerdo han mostrado resultados dispares. Por una parte, ha logrado definir anualmente el salario mínimo para todos los docentes del país con un incremento real en cada período. Sin embargo, la conflictividad docente se ha mantenido en muchas jurisdicciones, lo cual ha afectado la cantidad efectiva de días de clase y el incremento real en el salario docente fue menor al incremento del salario mínimo, vital y móvil.

El Fondo de Compensación Salarial Docente consistía en el pago de una compensación nacional a todos los docentes de las provincias, cuyo salario mínimo negociado en el acuerdo marco jurisdiccional quedaba por debajo del piso salarial docente negociado en el acuerdo marco nacional. Este esquema compensatorio no conseguía el objetivo primordial de mejorar el salario docente respecto del resto de los salarios de la economía ya que se les pagaba a una amplia cantidad de docentes que cobraban uno o más cargos con salarios por encima del piso salarial en las provincias beneficiadas y no se les pagaba a docentes de las provincias no beneficiadas que cobraban un cargo con un salario apenas mayor que el piso salarial docente. En el último acuerdo nacional (2016) se acordó que el salario mínimo de un docente será siempre un 20% mayor al salario mínimo, vital y móvil definido anualmente por el Consejo del Salario y la Nación garantizará esto, con fondos del nuevo Fondo Compensador... De esta forma, cada jurisdicción, según sus posibilidades y realidad económica será responsable de negociar los salarios docentes en los respectivos acuerdos marco jurisdiccionales y la Nación garantizará, a través del nuevo Fondo Compensador que el salario mínimo docente, independientemente de las condiciones de la provincia en donde el docente ejerza, se encuentre siempre como mínimo un 20% por encima del salario mínimo, vital y móvil” (MEN, 2017, Proyecto de Ley: *Plan Maestro*, documento borrador)

y afecta sobre todo a los niños más pobres que son los que, mayoritariamente, transitan por las escuelas públicas:

Una gran debilidad de nuestro sistema escolar son los pocos días y horas de clase que determina nuestro calendario escolar cuando lo comparamos con el resto de los países. Por ejemplo, un niño en Dinamarca y Chile tiene más de 1.030 horas de clase por año; en Cuba, Colombia y Australia, 1.000; en Israel y Estados Unidos, 965; en México, 800. El promedio mundial de horas anuales de clase en la escuela primaria son 800, pero la inmensa mayoría de nuestros niños tiene apenas 720 horas anuales, ya que la jornada escolar extendida, legalmente obligatoria pero escasamente cumplida, beneficia a apenas el 13,4% de los niños que acude a las escuelas primarias estatales. Por ejemplo, en el Conurbano bonaerense el núcleo duro de la pobreza argentina, apenas cinco de cada cien alumnos primarios estatales gozan del beneficio de la escuela con jornada escolar extendida.

El caso es que nuestro calendario escolar es muy corto (180 días por 4 horas, apenas 720 horas anuales), pero este escaso tiempo dedicado a la enseñanza de nuestros niños se reduce aún más cuando este calendario escolar se acorta con nuevos feriados o cierre de escuelas por conflictos salariales.

El acortamiento del calendario de clases es una realidad muy perjudicial para el futuro de los niños, especialmente de los más pobres que acuden a escuelas estatales, porque también incide negativamente el sistemático incumplimiento de la ley 25864, promulgada en el 2004, que con sensatez exige con toda claridad en su artículo 2, en caso de pérdida de días de clase "adoptar las medidas necesarias a fin de compensar los días de clase perdidos, hasta completar el mínimo establecido". Si todos queremos ayudar a los niños a tener un mejor futuro sin

pobreza y sin exclusión social, deberíamos, en lugar de hacer tantas declaraciones a favor de la escuela pública, comenzar por cumplir la ley, es decir, día de clase perdido, día de clase recuperado. Esto sí sería bueno para los pibes. (*La gran debilidad de nuestro sistema escolar. Infobae, 27-2-17*)

2) Ley 26058: De educación técnico profesional (8-9-05).

El Ministro Filmus (2006) criticó la reforma de la década de los 90 y se opuso a *“quienes creyeron que daba lo mismo fabricar en el país que importar las cosas hechas”*. Adhirió a quienes acusaron a la Ley Federal de ser responsable del *“desmantelamiento”* de las escuelas técnicas; dijo que esa política era responsable de la falta de preparación técnica de gran parte de la población y que *“de esa manera, conviven una gran masa de desocupados sin calificación suficiente y una demanda de trabajo especializado que no logra cubrirse”*. Señaló que el desafío no consiste sólo en formar técnicos sino emprendedores: *“muchos jóvenes no tendrán un puesto de trabajo esperándolos cuando se reciban, deberán crearlo ellos mismos. Los técnicos necesitan estar capacitados para conducir sus propias iniciativas, para gestionar, para crear cooperativas”*.

Los arts. 4 y 5 de la ley definen esta modalidad educativa:

Art. 4: La educación técnico profesional es un derecho de todo habitante de la Nación Argentina, que se hace efectivo a través de procesos educativos, sistemáticos y permanentes. Como servicio educativo profesionalizante comprende la formación ética, ciudadana, humanístico general, científica, técnica y tecnológica.

Art. 5: La educación técnico profesional abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo, que especializan y organizan sus propuestas formativas según capacidades, conocimientos científico-tecnológicos y saberes profesionales

Luego de enunciar los fines y objetivos de esta modalidad, se establece el propósito de la formación profesional:

Art. 8: La formación profesional tiene como propósito específico preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial, a través de procesos que aseguren la adquisición de conocimientos científico-tecnológicos y el dominio de las competencias básicas, profesionales y sociales requerido por una o varias ocupaciones definidas en un campo ocupacional amplio, con inserción en el ámbito económico-productivo

Se enuncian atribuciones propias del Consejo Federal para acreditar los estudios:

Art. 22: El CFCyE aprobará para las carreras técnicas de nivel medio y de nivel superior no universitario y para la formación profesional, los criterios básicos y los parámetros mínimos referidos a: perfil profesional, alcance de los títulos y certificaciones y estructuras curriculares, en lo relativo a la formación general, científico-tecnológica, técnica específica y prácticas profesionalizantes y a las cargas horarias mínimas. Estos criterios se constituirán en el marco de referencia para los procesos de homologación de

títulos y certificaciones de educación técnico-profesional y para la estructuración de ofertas formativas o planes de estudio que pretendan para sí el reconocimiento de validez nacional por parte del MECyT

3) Ley 26075: De financiamiento educativo (9-1-06).

Filmus dijo que “hace tiempo que el reclamo por una mayor inversión pública en educación dejó de ser una preocupación exclusiva de los educadores, los padres y los estudiantes. En todos los sectores sociales –desde los empresarios a los sindicalistas, desde las ONGs a los referentes de la cultura- existe un sólido consenso acerca de que sólo fortaleciendo la educación podremos consolidar la vía del desarrollo sostenido. La ley de financiamiento educativo responde a este reclamo”

Art. 3: El presupuesto consolidado del gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del SEIS POR CIENTO (6%) en el Producto Interno Bruto (PIB)

El siguiente artículo es muy importante. Enuncia objetivos no sólo para justificar el aumento del presupuesto educativo sino también como propuestas de política educativa para la gestión de gobierno de Néstor Kirchner

Art. 2: El incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará, prioritariamente, al logro de los siguientes objetivos:

- a) Incluir en el nivel inicial al CIENTO POR CIENTO (100%) de la población de CINCO (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de TRES (3) y CUATRO (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.
- b) Garantizar un mínimo de DIEZ (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el TREINTA POR CIENTO (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.
- c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional
- d) Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.
- e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.
- f) Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los

Núcleos de Aprendizaje Prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles inicial, básica/primaria y media/polimodal.

- g) Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua
- h) Fortalecer la educación técnica y la enseñanza profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.
- i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua.
- j) Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional.
- k) Jerarquizar la investigación científico-tecnológica y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional.

Art. 11: EL MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, en su carácter de aplicación de esta ley, acordará con las provincias y la CABA, en el ámbito del Consejo Federal la implementación y seguimiento de las políticas educativas destinadas a cumplir con los objetivos establecidos en el art. 2. A tal fin se establecerán los programas, actividades y acciones que serán desarrollados para coadyuvar al cumplimiento de dichos objetivos, así como para el

mejoramiento de las capacidades de administración y evaluación y de la eficiencia del gasto sectorial.

LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

“POR CARIDAD O POR MIEDO”

“Cascarrabias como era, Sarmiento les solía gritar a contadores, empresarios y políticos en general, que invertir en educación era también una cuestión de supervivencia. *Si no lo hacemos por caridad, hagámoslo por miedo*, dicen que bramaba el sanjuanino alborotador...

Hace un par de años, un trabajo de Alicia Romero de Cutropia, José Luis Martiarena y Juan Carlos Nieva, mostraba el notable crecimiento de la inclusión en todos los niveles de la enseñanza: en 2002 un tercio de la población de Mendoza era alumno de la DGE (la matrícula creció casi un 70% entre 1983 y 2001). Pero, en contraste, señalaban la expansión de la marginalidad y la miseria... “hoy, aunque la escuela incluya, la falta de trabajo multiplica la marginalidad”. El Estado tendrá que inventar trabajo y apostar todas las fichas posibles a la mejor educación.

Aquí tuvimos nuestro huracán: marginación, podría llamarse. Crecieron el hambre y la violencia, y la escuela –promotora del conocimiento- se convirtió en escuela-comedor; en escuela-contenedora; en escuela-albergue. Las maestras en madres, en cocineras, en asistentes sociales. Hubo contención y amparo pero cedió el conocimiento...

¿Qué le implica esta ley (de financiamiento educativo) a Mendoza? Este año (2005) la Provincia habrá invertido unos 620 millones de pesos en el presupuesto de la DGE (el 25% del total del presupuesto, más o menos), que se harán 710 en el

ejecutado con los aumentos de sueldos. El 91% de los recursos se destina a sueldos.

Esta Ley de Financiamiento nacional, con aportes compartidos, le debiera sumar a la educación de Mendoza otros 250 millones de pesos más (el 40% de la diferencia lo aportaría la Nación y el 60% la Provincia). En escuelas de doble jornada, Mendoza tiene activadas unas 150 (alrededor del 10% del total) y la Ley de Financiamiento propone no menos del 30% para el 2010.

¿Y en evaluación de lo que se enseña y de la gestión docente? La Provincia recuperará este año pruebas de evaluación en Lengua y en Matemática a todos los alumnos de 7° grado. El propósito: chequear y corregir, en alumnos, en programas y también en gestión docente. Esto junto con las polémicas modificaciones curriculares...

Depende de los recursos que haya, es cierto. Pero Emilio Tenti Fanfani –un mendocino especialista del CONICET y la UNESCO– advierte que una buena educación no se compra como un par de zapatos nuevos. Es una tarea compartida con la familia, la escuela, los medios de comunicación, la TV, la calle, el club, los amigos. Es decir, no es sólo recursos y buenos docentes: implica compromiso y conciencia de todos los protagonistas y socializadores.

(Gabriel Bustos Herrera. Los Andes, octubre de 2005)

3.1 Propuestas para una nueva Ley Nacional de Educación

En mayo de 2006 el Presidente Kirchner y el Ministro Filmus convocaron a un debate para “postular los lineamientos y los principales ejes del debate social sobre los contenidos de la nueva Ley de Educación Nacional”. Se

dejaron de lado los debates y las conclusiones del Congreso Pedagógico de Alfonsín y la Ley Federal (promulgada en 1993) que todavía estaba en proceso de implementación... ¿por qué se vio la necesidad de un nuevo debate y de una nueva ley? Parece que el problema principal era la discusión de un nuevo modelo de país.

Los procesos vividos en las últimas décadas mostraron que fue posible combinar el crecimiento económico con mayores niveles de desocupación, pobreza y exclusión. En este contexto, la educación se vio disminuida en su capacidad igualadora a partir de políticas que desembocaron en un modelo de país que sometió a la pobreza y la exclusión a grandes sectores de la población. La necesidad de proponer una nueva Ley de Educación Nacional está sustentada, en cambio, en la convicción de que la educación como derecho social es uno de los factores clave para desarrollar estrategias que permitan que el progreso del país esté sustentado en un modelo en el cual el objetivo principal del crecimiento económico sea fortalecer la justicia social (MECyT. *Documento para el debate, La educación es la base de una sociedad más justa*)

Se debían proponer líneas de acción sobre los siguientes ejes:

1. *Garantizar que todos tengan acceso y permanezcan en el sistema educativo:* Para ello se sugiere: definir una estructura unificada del sistema educativo para todo el país; declarar obligatoria la enseñanza secundaria; universalizar la educación inicial; ofrecer alternativas educativas para los jóvenes y adultos que no completaron su escolaridad obligatoria y garantizar el acceso y la permanencia a personas con necesidades especiales.

2. *La buena calidad de la educación es un derecho de todos:* Se sugiere promover procesos pedagógicos diferentes, asignar más recursos a los que menos tienen y respetar las diferencias legítimas. Una buena escuela debe contar con docentes capacitados que gocen de salarios dignos y trabajen en condiciones adecuadas. Se debe contar con infraestructura edilicia y equipamiento didáctico para que el aprendizaje se desarrolle en el marco de la cultura del esfuerzo y del trabajo. El proyecto educativo institucional se debe realizar y gestionar con la participación de directivos, docentes, padres y alumnos. Garantizar buena calidad también supone que el Estado pueda establecer contenidos de aprendizaje prioritarios para todo el país y pueda actualizarlos periódicamente.
3. *Garantizar el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y en su cultura:* Todos los argentinos debemos asumir nuestra diversidad cultural como una riqueza; será necesario preparar a todos los estudiantes con los recursos cognitivos necesarios para conocer la diversidad y las diferencias culturales existentes en sus entornos, para percibir y analizar las desigualdades sociales en las que a veces se traducen las diversidades anteriores, para criticar dicha traducción y construir propuestas de transformación. En particular, es necesario desarrollar desde el Estado una política activa de inclusión curricular de los aprendizajes que permitan que todos nuestros niños y jóvenes conozcan y valoren en profundidad el papel que desempeñaron los pueblos originarios de estas tierras en nuestra historia y el que desempeñan en la actualidad

4. *Garantizar el derecho a una educación a lo largo de toda la vida:* La renovación de los conocimientos y los cambios en las tecnologías hace necesario que actualicemos permanentemente nuestras informaciones y conocimientos. El concepto de educación permanente implica acuerdos entre las instituciones educativas, el mundo del trabajo y el de los medios de comunicación. Las organizaciones sociales deben ofrecer propuestas de educación no-formal para atender la creciente demanda de capacitación.

Por otra parte, en el sistema educativo formal se debe favorecer la reinserción de aquellas personas que hayan abandonado sus estudios antes de concluir un ciclo. Ello supone la revalidación de títulos; el reconocimiento de aprendizajes alcanzados fuera del sistema y la acreditación de competencias desarrolladas en la experiencia laboral.

5. *Garantizar el derecho de las familias a participar en la educación de sus hijos:* El reconocimiento del papel fundamental de las familias en la educación supone una participación activa de los padres en los procesos formales de aprendizaje de sus hijos por ello las familias tienen el derecho de elegir para sus hijos el modelo pedagógico que mejor responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas. Este principio se apoya y complementa con la “libertad de enseñar y aprender” que reconoce nuestra Constitución Nacional y los Tratados Internacionales.
6. *El docente como sujeto de derecho: garantizar condiciones dignas de trabajo, de formación y de carrera:* Podemos decir que las principales dificultades que afectan a la formación de los docentes son las siguientes: ausencia de un sistema nacional de formación; profunda

fragmentación institucional; débiles relaciones entre el sistema formador, el sistema educativo y las necesidades de la población; falta de articulación entre la oferta de las universidades y los institutos superiores; mercantilización de la oferta de formación docente..

Los planes de formación deberán orientarse a preparar docentes que, a la vez que desarrollen la autonomía en el ejercicio de su profesión, sean capaces de trabajar en equipo y tengan confianza en las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos.

El Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) deberá garantizar diseños adecuados de estrategias de formación inicial y continua de los docentes.

Para realizar un puente entre la formación inicial y los aprendizajes adquiridos en la práctica profesional, se propone que los docentes noveles se incorporen en las escuelas con el apoyo y acompañamiento de los docentes experimentados.

El sistema no ofrece posibilidades de progresar en la carrera docente a partir del ejercicio de la profesión; el ascenso supone cambios de funciones o cambios de nivel. Por eso será necesario diseñar una carrera que permita ascender sin abandonar la carrera docente, ejerciendo funciones de tutoría u otras funciones especiales desde una categoría más alta y con mayor reconocimiento material.

7. *Garantizar el derecho de los alumnos a tener escuelas en condiciones materiales dignas:* El sistema educativo muestra la persistencia de circuitos diferenciados que contribuyen a la discriminación social, los alumnos provenientes de sectores vulnerables aprenden menos y

en peores condiciones. Estas disparidades se reflejan también en la infraestructura y el equipamiento disponible en los establecimientos escolares.

El Estado debe realizar una fuerte inversión que permita la construcción o refuncionalización de establecimientos que cuenten con buenas bibliotecas; laboratorios de idiomas; equipamiento para la enseñanza de las ciencias, de la educación física y las actividades artísticas; computadoras, acceso a internet y televisión educativa. La inversión en estos materiales debe ser un objetivo compartido entre la Nación y las provincias.

8. *Garantizar el derecho de todos a participar del desafío educativo:* El éxito de las políticas educativas depende, en muchos casos, de acciones concertadas con otros sectores de la administración pública. El bienestar y el desarrollo integral de los niños y de los jóvenes requiere, por ejemplo, de la articulación intersectorial de los Ministerios de Educación, de Salud, de Desarrollo Social, de Trabajo, etc. También se pueden planificar acciones con organizaciones del mundo del trabajo (empresarios y sindicatos) y organizaciones no gubernamentales dedicadas al servicio comunitario.
9. *Garantizar el derecho de todos a conocer y dominar las nuevas tecnologías de la información:* Si las TICs definen nuevos modos de pensar, de interactuar y de informarse, las escuelas deben hacerse cargo de esas nuevas experiencias culturales y utilizarlas con fines educativos.

Además, sabemos que la televisión es un consumo cultural importante de los niños y de los jóvenes por eso la escuela debe mantener un diálogo con este medio e

incorporar el lenguaje audiovisual en la transmisión de los contenidos.

La televisión educativa y los programas de educación a distancia pueden ayudar a superar inequidades educativas y favorecer el acceso al conocimiento de amplios sectores de la población, particularmente de aquellos que viven en zonas rurales.

10. *Poner el gobierno de la educación al servicio de los objetivos de calidad para todos:* Se observa la necesidad de redefinir las formas sobre las cuales estamos construyendo la identidad nacional. La demanda de transferencia de los servicios educativos surgió vinculada con un conjunto de reclamos en pos de un verdadero federalismo y mayor autonomía de las provincias frente a los factores de poder centralizados en Buenos Aires. Sin embargo, ese proceso de descentralización del sistema estuvo fundado más en razones económicas que pedagógicas. La fragmentación y las desigualdades se hicieron evidentes. A ello se agregó una crisis económica (2001) que provocó la exclusión social de millones de argentinos, sumidos en la pobreza y el desempleo. La transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones no debe debilitar la cohesión social ni incentivar la fragmentación. Se debe salir del péndulo entre un sistema nacional centralizado de modelo único que no respeta la diversidad y un sistema provincial fragmentado que rompe la cohesión y la integración nacional. La descentralización, por eso, supone una fuerte administración central.

Las capacidades estratégicas de una administración central fuerte se resumen en:

Ponerse de acuerdo en un proyecto de futuro y definir objetivos y resultados comunes a todas las jurisdicciones. Por ello, los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación *deben ser de cumplimiento obligatorio*. El Ministerio de Educación de la Nación debe organizar un sistema de acompañamiento y supervisión que consolide la unidad nacional a la vez que respete las particularidades provinciales. Esta supervisión debe extenderse a los servicios ofrecidos por las instituciones de gestión privada.

El Estado debe definir estrategias de largo plazo y, para ello, debe disponer de una fuerte capacidad de información y de evaluación que permita tomar decisiones sobre bases firmes.

El Estado debe intervenir frente a los resultados de la evaluación para garantizar una educación de calidad para todos. La distribución de recursos humanos y financieros no puede ser igualitaria, es necesario discriminar positivamente y dar más a los que menos tienen.

Una de las principales responsabilidades del Estado debe ser la preocupación por la formación docente inicial, la innovación, la experimentación pedagógica y la formación de formadores. El Estado deberá realizar acuerdos con universidades y centros de investigación para desarrollar innovaciones y mejor utilización de las tecnologías de la información con fines pedagógicos.

Es necesario introducir nuevas formas de participación de los docentes, los padres de familia y otros actores sociales para que se incorporen a la gestión educativa en todos sus niveles.

3.2. Ley de Educación Nacional 26206/06: Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa

El 14 de diciembre de 2006 el Congreso de la Nación aprobó la nueva ley de educación cuyos contenidos se orientaron a resolver los problemas de fragmentación y desigualdad y a promover una educación de calidad como requisito básico para una integración social plena. En coherencia con los ejes del documento preliminar, podemos destacar los siguientes artículos de la Ley de Educación Nacional:

1. *Cambio de estructura del sistema educativo (arts. 12-61):* El Estado quiere garantizar el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades mediante la creación y administración de establecimientos educativos. Porque piensa que es mejor para asegurar la articulación, el legislador vuelve a la estructura que existía antes de la Ley Federal y organiza el sistema en cuatro niveles: inicial, primario, secundario y superior. Extiende la obligatoriedad desde los cinco años (nivel inicial) hasta la finalización de los estudios secundarios y, en lugar de los regímenes especiales, establece ocho modalidades para atender requerimientos específicos de carácter permanente o contextual:

En el nivel inicial (arts. 18-25): se pretende universalizar la asistencia a la escuela de los todos los niños de cuatro y cinco años (jardín de infantes). Es objetivo de política educativa favorecer la integración de todos los niños en el sistema escolar y disminuir las dificultades que pudieran provenir del origen familiar y social de los niños. Se reconoce la importancia de las familias en esta etapa de la vida y se promueve la comunicación y el respeto mutuo con los profesionales docentes. Se busca prevenir necesidades

especiales y dificultades de aprendizaje de los niños para que puedan abordar con éxito los procesos de alfabetización en el primer ciclo de la educación primaria.

En la educación primaria (arts. 26-28): se pretende proporcionar una formación, básica y común a todos los niños a partir de los seis años de edad. Entre los principales objetivos de política educativa se establece la necesidad de garantizar a todos los niños un conjunto de saberes comunes que puedan ser aplicados en diversas situaciones de la vida familiar, escolar y comunitaria. Se ofrece la oportunidad de adquirir aprendizajes significativos en diversos campos del conocimiento: lengua y comunicación; ciencias sociales; matemática; ciencias naturales y medio ambiente; lenguas extranjeras; arte y cultura. Se busca promover el desarrollo de una actitud de esfuerzo, trabajo y responsabilidad en el estudio y de curiosidad e interés por el aprendizaje. Para el ejercicio de una ciudadanía responsable se propone realizar los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común.

En la educación secundaria (arts. 29-33): aparece la novedad de extender la obligatoriedad de cumplir con este nivel a todos los adolescentes y jóvenes que hayan terminado sus estudios primarios. Se distingue un ciclo básico común y un ciclo orientado diversificado de acuerdo con distintas orientaciones destinadas a desarrollar competencias para desempeñarse en el mundo social y del trabajo.

Entre los objetivos del nivel se pretende desarrollar en todos los alumnos las capacidades de estudio, aprendizaje e investigación, de trabajo individual y en equipo, de esfuerzo, iniciativa y responsabilidad, como condiciones necesarias para acceder al mundo del trabajo; para continuar estudios

superiores y para educarse a lo largo de toda la vida. Se sugiere que las autoridades jurisdiccionales implementen acciones para vincular las escuelas secundarias con pasantías en ámbitos laborales de diverso tipo y que se planifiquen actividades extracurriculares orientadas al desarrollo de actividades ligadas al arte, la educación física y deportiva, la recreación, la vida en la naturaleza y la acción solidaria. También se recomienda que se mejore el régimen laboral de los profesores para que se constituyan equipos estables en cada establecimiento.

Educación Superior (arts. 34-37): Se remite a la Ley 24521 y alude a todas las instituciones que pueden ofrecer este nivel de educación (universitarias o no). Como sólo los Institutos Superiores (de formación docente y de formación técnica) fueron transferidos a los gobiernos jurisdiccionales y las Universidades gozan de autonomía académica, esta Ley reconoce que corresponde al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal, establecer las políticas, los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación y articulación relativos a los Institutos Superiores.

2. *Instituciones educativas (arts. 122-129)*: Se las define como una “unidad pedagógica” del sistema en la que el proceso de enseñanza-aprendizaje está destinado al cumplimiento de los objetivos establecidos en esta ley. Es una comunidad de trabajo que debe definir un proyecto educativo con la participación de los directivos, docentes, padres y alumnos. Por medio de un modelo de gestión democrático se debe promover la participación, armónica y responsable de todos los sectores de la comunidad.

Se reconoce el derecho de los alumnos “a una educación integral e igualitaria en términos de calidad y de cantidad, que contribuya al desarrollo de su personalidad,

posibilite la adquisición de conocimientos, habilidades y sentido de responsabilidad y solidaridad sociales y que garantice igualdad de posibilidades”; también se recuerdan las siguientes obligaciones: deben asistir regularmente a clases, participar en las actividades formativas y complementarias, hacer buen uso de las instalaciones y de los materiales didácticos y esforzarse por conseguir el máximo desarrollo según sus capacidades.

A los padres se los reconoce como “agentes naturales y primarios de la educación de sus hijos”, se les pide que hagan cumplir a los niños con los años de escolaridad obligatoria y que respeten la autoridad pedagógica de los docentes y las normas de convivencia de la unidad académica.

3. *Modalidades*: Lo que anteriormente se denominaban “régimenes especiales”, en esta Ley reciben el nombre de “modalidades” (art. 17): “Opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles del sistema, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos”. Estas opciones de la educación común se ofrecen para hacer efectivo el principio de igualdad de posibilidades.

Se citan las siguientes modalidades que tienen un tratamiento particular en la LEN: Educación Técnico Profesional (art. 38); Educación Artística (arts. 39-41); Educación Especial (arts. 42-45); Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (arts. 46-48); Educación Rural (arts. 49-51); Educación Intercultural Bilingüe (arts. 52-54); Educación en

Contextos de Privación de Libertad (arts. 55-59) y Educación Domiciliaria y Hospitalaria (arts. 60-61). Se deja librada a las jurisdicciones la posibilidad de organizar otras modalidades cuando existan requerimientos, temporales o permanentes, que así lo justifiquen.

4. *Educación de gestión privada (arts. 62-66)*: En función del principio de libertad de enseñar y aprender y para hacer efectivo el derecho de las familias a elegir el modelo pedagógico que mejor responda con sus convicciones morales y religiosas, la LEN dedica un apartado a enumerar los derechos y obligaciones que tienen las diversas organizaciones sociales y religiosas para diseñar un proyecto educativo institucional. Ese proyecto debe manifestar el ideario y los objetivos que llevaron a una determinada comunidad a colaborar con el Estado en la prestación del servicio educativo y dará derecho a la entidad propietaria a designar los directivos y docentes responsables de gestionar ese modelo pedagógico.

No obstante, las autoridades jurisdiccionales siempre se reservan la facultad de aprobar los diversos proyectos institucionales que puedan existir en su jurisdicción y de controlar el cumplimiento de los lineamientos de política educativa. Es más, el Estado puede asignar aportes financieros para el pago de sueldos docentes a las instituciones de gestión privada que cumplan un importante servicio de función social en su zona de influencia y no cobren aranceles demasiado altos.

5. *Promoción de la igualdad (arts. 79-83)*: En función del principio de igualdad de posibilidades, el Estado se compromete a “enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales,

geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación”. Para ello destinará los recursos necesarios para que todos los alumnos que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable, tengan acceso a los libros y demás recursos materiales y tecnológicos. Se pide a los organismos respectivos que se encarguen de erradicar el trabajo infantil y se establece que las autoridades jurisdiccionales faciliten la continuidad de los estudios de las alumnas que se encuentren en estado de gravidez y que puedan acceder a los servicios ofrecidos por la modalidad domiciliaria y hospitalaria.

Una de las estrategias fundamentales para garantizar la igualdad y la equidad es que los docentes más capacitados se desempeñen en escuelas que se encuentren en situación desfavorable e impulsen actividades destinadas a mejorar el nivel de aprendizaje y la promoción de los alumnos.

6. *Calidad de la educación (arts. 84-99)*: Para asegurar la buena calidad de la educación, el Estado en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá estructuras y núcleos de aprendizaje prioritarios en todos los años de escolaridad obligatoria; atenderá a la formación inicial y continua de los docentes; estimulará procesos de innovación y experimentación educativa; implementará políticas de evaluación y asignará los recursos materiales necesarios, sobre todo libros y bibliotecas. Además, se establece la enseñanza de un idioma extranjero; el acceso y dominio de las tecnologías de la información y la comunicación; el desarrollo de la educación ambiental.

7. *Educación no formal (art. 112)*: El Estado propone incentivar la oferta de acciones educativas destinadas a satisfacer diversas necesidades de capacitación y reconversión productiva y laboral, animación sociocultural y mejoramiento

de las condiciones de vida, por ej.: organizar centros culturales para jóvenes; atención integral (desarrollo y salud) de niños comprendidos entre los 45 días y los dos años de edad; actividades formativas complementarias de la educación formal

8. *Gobierno y administración (arts. 113-121)*: Al igual que en la Ley Federal, se reitera que el gobierno y administración del sistema educativo nacional es una “responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los gobiernos jurisdiccionales provinciales y del Consejo Federal de Educación como organismo de concertación de la política educativa nacional”. Sin embargo, se establece que “las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio cuando la Asamblea así lo disponga” y esto es importante puesto que las autoridades jurisdiccionales tienen la responsabilidad de “aplicar las resoluciones del Consejo Federal para resguardar la unidad del sistema educativo”. Más adelante (art. 135), se encarga al Consejo Federal el acuerdo sobre decisiones importantes de implementación:

Opciones de estructura para la organización de la escuela primaria y secundaria: a) modelo de seis años para cada nivel y b) modelo de siete y cinco años respectivamente

Incluir progresivamente a todos los niños de cuatro años al nivel inicial

Implementar la jornada extendida para los alumnos de nivel primario, principalmente aquellos de sectores más desfavorecidos.

4. Gobierno de Julio Cobos (2003-2007)²⁴

Julio Cobos fue Decano de la Facultad Regional Mendoza de la Universidad Tecnológica Nacional entre 1997 y 2003, año en que fue elegido gobernador de Mendoza, liderando una **coalición** entre la Unión Cívica Radical, **Recrear** y Partido Federal. Asumió su cargo el 11 de diciembre de 2003, recibiendo el mando de Roberto Iglesias.

Cobos adoptó una política de diálogo y buenas relaciones con el Presidente Justicialista Néstor Kirchner; debido a su cercanía y apoyo a la política nacional del Presidente **tuvo** una posición más progresista que sus predecesores. Esta posición le costó una disputa en el interior de la Unión Cívica Radical de Mendoza. Cobos terminó su mandato el 9 de diciembre de **2007** y fue sucedido en el cargo por el justicialista Celso Jaque.

Poco después de asumir el gobierno, en Diario *Los Andes*, apareció un artículo de Alejandra Cabeza (2004) que denunciaba los problemas de inequidad en las escuelas públicas de Mendoza: *La escuela pública reproduce las desigualdades sociales*. Según el censo de 2001, Mendoza tenía 16.000 niños entre 5 y 14 años de edad que no asistían a la escuela y 41.000 analfabetos.

²⁴ Julio César Cleto Cobos nació en la Ciudad de Mendoza el 30 de abril de 1955. Vivió su infancia en el Barrio Bancario, junto a su padre Fermín, su madre Asunción y sus dos hermanos, Juan y Pedro. Su padre trabajaba en Rentas de la provincia de Mendoza y su madre era **modista**. Cursó sus estudios secundarios en el Liceo Militar General Espejo y en la Universidad Tecnológica (sede Mendoza) se recibió de ingeniero civil. Ejerció la docencia en carreras de grado y de posgrado y llegó al cargo de Decano en la Facultad Regional de la UTN.

Entre las escuelas rurales y las urbano-marginales se alcanzaba una matrícula de 67.016 alumnos de los cuales trabajaban alrededor de 21.000, la mayoría en tareas rurales. El artículo afirma que los alumnos de zonas rurales demoran más tiempo en terminar la escuela y tienen casi un 30% de sobreedad. Según María Federici (psicopedagoga de Maipú): “El trabajo temporario de los padres obliga a los niños a cambiar constantemente de residencia y perder el ciclo lectivo”. Se describen como causas principales de fracaso escolar: 1) el ausentismo que, muchas veces, está asociado al trabajo infantil en tareas rurales y en el servicio doméstico; 2) en las zonas rurales: las largas distancias, las condiciones climáticas y las enfermedades respiratorias. Todo ello se agrava en el Departamento de Tupungato porque los índices de repitencia y de abandono duplican a los de la Provincia.

Emma Cunietti, Directora General de Escuelas durante la gestión de Cobos, decía que con la Ley Federal se reforzó el diagnóstico de “escuelas pobres para niños pobres” y que “aumentó la desigualdad educativa porque aumentó la desigualdad social”. Se pensaba que la solución a estos problemas necesitaría mayor inversión para implementar salas de 4 años en el nivel inicial e incrementar el número de escuelas de jornada extendida.

“Esa amalgama social que era la escuela, donde se juntaba gente de todas las clases sociales, de todas las razas y religiones, ya no existe y eso es una expresión más de la segmentación social. Esto está ligado a la desigualdad social, no al aumento de la pobreza sino de la desigualdad, de la diferencia entre ricos y pobres, y por eso se empiezan a perder lugares que eran compartidos por personas de distinto origen.

Con la Ley Federal de Educación y la nueva ley que se sancionó el año pasado, comenzó a ser obligatoria la enseñanza secundaria. Por eso se empezó a detectar este fenómeno en los años '94 y '95. Entonces, cuando la escuela pública comenzó a incorporar tanta gente en la secundaria, se perdió la racionalidad del nivel. Antes tenías una secundaria selectiva que estaba pensada para eso, con niveles altos de exigencia y pocos alumnos. A la escuela secundaria tradicional no iban los sectores pobres; ahora los sectores pobres llegan a la escuela secundaria y desplazan a los sectores medios, que tienden a irse a las escuelas privadas.

La gente ahora diferencia más entre escolaridad y educación y asocia educación a la exigencia. Está bien eso, pero el mayor esfuerzo que hizo el Estado para incorporar a los sectores públicos fue bajar la exigencia y no incorporar nuevos servicios

La desaparición del Estado de Bienestar generó desconfianza en el Estado y su calidad educativa, pero hay motivos para que eso suceda. No es bueno que los padres adviertan que en una escuela pública no les van a poner un uno y sí un cuatro para promoverlos. Por eso han crecido más las matrículas de las escuelas confesionales, que no son caras. Esto significa que el cambio lo hace gente que viene de sectores que todavía tienen expectativas de movilidad social a través de la educación y no pueden pagar un colegio de quinientos pesos". (*Los Andes, 13-7-2008, p. A 10*)

EN MENDOZA: ESCUELAS POBRES PARA LOS POBRES

“Los padres de Walter pagan 35 pesos para que asista a un colegio de Godoy Cruz. Cursa dos idiomas, informática y cuenta con talleres super equipados. Matías vive a 12 kms. de su escuela, en el desierto de Lavalle. Tiene un maestro tutor, pero cursa las asignaturas específicas –como Matemática e Historia- cada 15 días. Raúl vive en Maipú y ayuda a su familia con algunas changas. Suma inasistencias y se retrasa en los conocimientos. Muchas veces ha pensado en abandonar.

La escuela de la igualdad, en calidad y acceso, se celebraba –a fines de los 80- con la imagen de dos zapatos, uno viejo y raído junto a otro reluciente, compartiendo igual pupitre. Puede que ambas realidades hayan convivido en la matrícula escolar, el tema es que la diferencia siguió latente en los índices de permanencia y rendimiento. Ejemplo de ello es que el promedio de repitencia en EGB 3 y Polimodal es del 18%, mientras que en las escuelas urbano-marginales supera el 25%...”

(Gisela Manoni. Los Andes, 25-7-04, p. 17^a)

4.1 Propuestas de política educativa de Julio Cobos

Después de su experiencia en la gestión de gobernar Mendoza, Cobos quiso ofrecer lineamientos políticos para reformar el sistema educativo. Publicó el libro *“Educación, el único camino”* (2011): Desde una concepción del Estado como garante de bienestar, la plena vigencia de los derechos de sus habitantes y un análisis de las prioridades a resolver en este sentido, propone a la educación como eje de las políticas públicas... invita al debate y a la reflexión a todos aquellos que entienden que educar es asegurar el desarrollo económico, la

construcción de ciudadanía, la convivencia y el bienestar de la sociedad. En la Introducción del libro se lee:

“Trabajar por la educación es trabajar por la Argentina. Si bien los resultados pueden demorar generaciones y tal vez no estemos allí para verlos, vale la pena poner lo máximo de nosotros para alcanzarlos. Sabemos cuál es nuestro destino: llegar de la mejor forma y en el menor tiempo posible a ese país que soñamos, en el que el crecimiento se transforme en desarrollo, con inclusión, con generación de riqueza y su distribución equitativa, una Nación sin un solo chico en las calles ni en las cárceles. Pero más importante que saber dónde es saber cómo, y estoy firmemente convencido de que para llegar a esa Argentina que queremos es la educación, el único camino” (p. 13)

JULIO COBOS

TESTIMONIO

En mi caso particular concurrí a la escuela primaria pública, Avelino Maure. Luego, asistí a un colegio privado y con internado, el Liceo Militar General Espejo, donde entrábamos los domingos y salíamos los viernes a la tarde. En esa época el nivel de calidad educativa de la escuela pública no difería del de la privada y no se presentaban los matices y asimetrías que hoy encontramos en el sistema educativo argentino.

Cuando decidí continuar mis estudios secundarios en el Liceo agradecí lo aprendido en mi escuela primaria. Entonces, el ingreso y la cuota eran elevados y mis padres no podían hacer frente a la totalidad del gasto. Recuerdo que mi padre, Fermín, me dijo que si yo lograba acceder a media beca, él y mi madre, Alicia, harían el esfuerzo de pagar la otra mitad. Gracias a lo que había aprendido y al hábito de estudio inculcado en la

primaria, pude finalmente conseguir la beca e ingresar al Liceo.

Siempre destaco el gran esfuerzo de mis padres; mi papá trabajaba en la Dirección de Rentas de la Provincia y mamá cosía para ayudarlo. Lo único en que pensaban era en darles la mejor educación posible a sus hijos.

(Educación, el único camino, p. 140)

Aunque el libro fue publicado años después de su gestión como gobernador de Mendoza, a modo de síntesis, en función de los objetivos de este estudio, repasamos las “líneas de acción” que sugiere Julio Cobos:

1. *Aplicación de una cédula escolar:* Se trata de un legajo único digitalizado que registre la inscripción de los alumnos y los cambios en su trayectoria escolar. El objetivo es conocer quienes no concurren a la escuela y no cumplen con los años de escolaridad obligatoria establecida en la LEN. Esa cédula escolar permitirá saber, también, cuándo un alumno cambia de escuela, cuándo repite de curso, cuándo abandona el sistema. El Estado debe garantizar el cumplimiento de esta obligación puesto que la educación y el conocimiento es un bien público y un derecho personal y social.

Los padres deben ser conscientes de que si no mandan sus hijos a la escuela están faltando al cumplimiento de la ley. Además, la Asignación Universal por Hijo ha demostrado que incide positivamente para que muchos niños y adolescentes cumplan con sus obligaciones escolares.

2. *La jornada extendida o doble escolaridad para garantizar más horas de enseñanza:* Si bien debemos contemplar las particularidades de cada centro educativo y de

la comunidad a la que atiende, en función del principio de igualdad de posibilidades, no deben existir diferencias notables en los niveles de calidad y exigencia entre las escuelas urbanas y rurales, entre escuelas de gestión estatal y de gestión privada. En todo caso, las diferentes estrategias de enseñanza deben hacer una discriminación positiva ofreciendo más y mejor educación a los niños de sectores vulnerables.

Para construir conocimientos, a partir del esfuerzo, del estudio y el entusiasmo de los mismos alumnos, es necesaria la mediación de docentes capacitados que dominen contenidos destinados a formar competencias básicas en Matemática, Lengua y Ciencias. Actualmente observamos que se dedica poco tiempo a la enseñanza básica. En las escuelas se desarrollan campañas, por ej., de educación vial, de antitabaquismo, de consumo responsable de la energía, etc.; a ello se debe agregar el tiempo destinado a actividades recreativas y asistenciales que quita tiempo para el estudio de las materias básicas.

Para posibilitar más horas de enseñanza hay que pensar en una nueva organización escolar que permita la implementación de la jornada extendida. En el logro de este objetivo podrían colaborar los estudiantes de nivel superior que, como actividades prácticas o extensión de sus estudios, podrían inscribirse como voluntarios y realizar tareas de tutorías, clases de apoyo, talleres de salud reproductiva, de prevención de accidentes, etc. En los diseños curriculares de cada carrera tendría que establecerse un número de créditos destinados al compromiso cívico de los universitarios, sobre todo de aquellos que asisten a institutos y universidades estatales y reciben gratuitamente el servicio de la educación superior.

La jornada completa ofrece a los jóvenes la oportunidad de encontrar en la escuela un espacio para apropiarse de conocimientos fundamentales y de producir y consumir bienes culturales y recreativos. Hay que mantener abiertas las escuelas para que los fines de semana los jóvenes puedan disfrutar de su tiempo libre con una amplia oferta de bienes culturales y actividades recreativas y deportivas que atiendan a sus intereses.

3. *Universalizar la sala de cuatro años de nivel inicial:* Se reconoce el papel fundamental de los padres en cuanto agentes naturales y principales de la educación de sus hijos. No obstante, la escolarización temprana de los niños contribuye a disminuir las dificultades de aprendizaje que se originan a causa de la pobreza o de la vulnerabilidad social: manejo de un vocabulario limitado, dificultades en la expresión y escasa comprensión de las consignas. El desarrollo de actividades tales como juegos, cuentos y canciones en las salas de cuatro años potencia el uso del lenguaje oral y escrito y facilita el normal desarrollo de la lecto- escritura en los primeros grados de la escuela primaria.

Además, la escolarización temprana permite la afirmación y el diálogo entre identidades sociales y culturales en el proceso de aprendizaje, así como la formación de hábitos, el respeto por las normas de convivencia y la generación de espacios para la recreación que muchas veces los niños no encuentran en el hogar.²⁵

²⁵ Aunque la LEN prescribe la escolaridad obligatoria a partir de los cinco años, la Presidente Cristina Fernández estableció, por decreto, la obligatoriedad de la asistencia a la escuela a partir de los cuatro años.

4. *Transformar la escuela secundaria:* En el secundario actual, con más de diez profesores por curso que no llegan a conocer a sus alumnos por la cantidad que deben atender y no pueden establecer los vínculos que exige una enseñanza personalizada, es conveniente que se formen equipos docentes a cargo de una cantidad limitada de estudiantes. Se trata, por un lado, de mejorar el aprendizaje de los alumnos y, por el otro, de contener a los adolescentes y ayudarlos a progresar en sus estudios. En nuestro país ya existe suficiente experiencia de contratar profesores por cargo (concentración horaria) para evitar la figura del “profesor taxi” que debe desempeñarse en diversas instituciones sin lograr pertenencia en ninguna.

En los primeros años se puede prever la figura de un tutor que tenga presencia permanente en el aula. Los tutores deben ser docentes actualizados y capaces de informarse y comprender los conocimientos básicos de todas las asignaturas para actuar como soportes eficaces de los docentes titulares y como asesores confiables en los procesos de evaluación.

En las escuelas de jornada extendida es conveniente la presencia de un “docente asistente” que, a través de clases de apoyo, ayude en la comprensión de los temas de las diferentes materias y en el desarrollo de hábitos de estudio.

5. *Preparar para el mundo del trabajo:* Con la aprobación de la Ley de Educación Técnica (2005) se han destinado más recursos para infraestructura y equipamiento pero ello no ha

Actualmente muchas instituciones de gestión privada están ofreciendo la escolaridad del nivel inicial a los niños de tres años.

sido suficiente para generar cambios estructurales que permita el logro de los objetivos propuestos para esta modalidad.

Los alumnos deben conocer el uso de los recursos tecnológicos pero éstos, por sí solos, no son suficientes en la construcción del conocimiento. Hoy en día es importante el manejo de las computadoras pero... ¿será ese la herramienta tecnológica que se usará en el futuro o aparecerán nuevas tecnologías?

La formación técnico-profesional debe garantizar la integración de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que los alumnos pondrán en práctica en las situaciones problemáticas del contexto laboral. Una formación general que enseñe a pensar e insertarse en el mundo laboral debe ser más importante que la capacitación especializada para ejercer un oficio. Se debe formar a los alumnos para que sepan cómo hacer algo en forma autónoma porque es probable que tengan que cambiar varias veces de trabajo a lo largo de su vida y muchas de sus competencias deban aprenderlas en los mismos lugares de trabajo.

6. *Proyecto de terminalidad de estudios secundarios; el servicio cívico:* Las Estadísticas del MEN señalan el notable incremento de inscriptos en los Centros de Educación de Adultos. La mayoría de los alumnos son jóvenes entre 16 y 29 años que no han terminado sus estudios secundarios. La modalidad de adultos, por la flexibilidad de tiempos y espacios en la organización institucional, favorece la inclusión de alumnos provenientes de sectores vulnerables de la población.

La exclusión es la primera causa de las conductas antisociales. Es difícil que un joven que consume drogas, maneja pocas palabras y no ha desarrollado un pensamiento

reflexivo, comprenda cabalmente el daño material y humano que provoca en otras personas. Los jóvenes que no estudian ni trabajan, que no han asistido a la escuela o que han dejado sus estudios, están expuestos a situaciones de riesgo y tienen muchas posibilidades de convertirse en delincuentes. La educación es fundamental para disminuir los índices de pobreza, violencia, desocupación e inseguridad.

Existen jóvenes que han completado sus estudios secundarios pero no consiguen trabajo ni continúan estudiando. Para ellos, las empresas podrían asumir un rol social y constituirse en centros de formación de competencias. En el caso de los jóvenes que trabajan, el sistema podría reconocer aprendizajes a partir de la misma experiencia laboral.

También los sindicatos podrían colaborar en este sentido. Por ej. el Centro de Empleados de Comercio de Mendoza organizó un instituto superior de formación en Higiene y Seguridad que articuló con la Universidad Tecnológica Nacional para ofrecer carreras de licenciatura. Se trata de facilitar el acceso y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.

En el año 2005, cuando era gobernador, Cobos creó el Servicio Cívico Voluntario donde se capacitaba a jóvenes mayores de 16 años en diversos oficios. Durante los tres años siguientes se capacitaron alrededor de 4.500 jóvenes, en más de 60 centros de educación, de los cuales un gran número se encontraban en sedes del ejército. El mismo autor hace un comentario de su propuesta.

PROYECTO DE TERMINALIDAD DEL SECUNDARIO

EL SERVICIO CIVICO SOCIAL

Durante mi gestión como Gobernador de Mendoza pusimos en marcha un programa educativo y de inclusión social denominado Servicio Cívico Voluntario. El programa aunó esfuerzos de la Provincia, el Ministerio de Defensa y las universidades, y ofreció herramientas para que adolescentes de 18 a 25 años tuvieran una oportunidad justa, logran la terminalidad educativa y recibieran capacitación en oficios y educación en valores.

Estos cursos de estudios y oficios se llevaron a cabo con docentes provinciales en instalaciones del Ejército. El esfuerzo compartido generó un acercamiento entre las Fuerzas Armadas y la sociedad, llevando a cabo una importante función social.

Los participantes asistían a jornadas completas en las instalaciones del Ejército. Allí almorzaban y además concurrían a talleres sobre valores. Este tipo de formación fue uno de los pilares fundamentales del programa, se buscaba que los jóvenes asumieran como propio el desafío de la superación personal y la autoestima. Valores como la honestidad, la solidaridad, el respeto, el compromiso y el esfuerzo en el trabajo son modeladores de buenos hábitos y repercuten directamente en la persona y en su vida en sociedad. Por eso, la experiencia ofreció un marco integral de educación y contención, y permitió que muchos jóvenes continuaran el secundario, accedieran a un trabajo digno y se formaran como personas.

Por otro lado y para lograr una cobertura amplia, los alumnos que por razones de distancia o falta de cupo no podían acceder a las instalaciones del Ejército, recibieron cursos en dependencias del Estado. Estas se mejoraron y equiparon con las herramientas necesarias para aprender oficios que permitieran la inserción en el mercado laboral; siempre según el principio de educación dual: terminalidad educativa y capacitación en oficios.

Las universidades públicas y privadas promovieron la concurrencia de sus alumnos, que fueron invitados a participar como voluntarios para dar clases de apoyo y organizar talleres relacionados con sus estudios. De este modo, los universitarios pudieron retribuir a la sociedad parte de lo que habían recibido y todos contribuyeron con la construcción de un futuro mejor.

Esto es útil para programas educativos y sociales, pues conlleva a la formación de profesionales con conocimiento de nuestras problemáticas y a una valorización positiva de la solidaridad. Las cosas se aprenden con la práctica y desarrollando actividades de voluntariado aprendemos a ser responsables.

Es importante la participación de los jóvenes que acceden a la educación superior en tutorías dirigidas a quienes están completando sus estudios secundarios, en la elaboración de proyectos de micro-emprendimientos y en la capacitación para el trabajo. Así se generan mecanismos de integración social entre pares que provienen de realidades sociales y culturales diferentes, algo central en una sociedad que muestra una creciente fragmentación...

Los participantes donaron los productos realizados en los talleres y aplicaron lo aprendido para ayudar a otros, aún más

necesitados. Fue así que muchas escuelas, hospitales, hogares de ancianos e instituciones de todo tipo se vieron favorecidos con tareas de soldadura, carpintería, electricidad, costura industrial, etc., que los estudiantes del Servicio Cívico ofrecieron, orgullosos de contribuir activamente con su comunidad.

(Educación, el único camino, p. 99)

7. *Evaluación de la calidad:* En función de la equidad, debemos procurar que el Poder Ejecutivo Nacional contribuya a fortalecer aquellas jurisdicciones con menos recursos y menos capacidad para responder a la demanda social. La primera acción que debemos desarrollar es entregar a cada niño y a cada adolescente del país un libro que facilite el estudio de los contenidos prioritarios establecidos a escala nacional. Si resulta demasiado elevado el costo de los libros en formato papel, se pueden incluir esos materiales en las “netbooks” entregadas por el plan “conectar igualdad”. Habrá que entregar el material con los contenidos de disciplinas que se consideren prioritarios y sean susceptibles de ser evaluados.

Cada año, después de haber resuelto los problemas relativos a la selección de contenidos, elaboración de materiales y logística de los operativos, deberán realizarse evaluaciones en Matemática, Lengua y Ciencias. Se debe organizar un sistema de evaluación integral, a cargo de un organismo autónomo que pueda verificar no sólo el nivel de aprendizaje de los alumnos sino también las estrategias de enseñanza de los docentes. Este organismo debe estar a cargo de estadísticas que, cruzadas con los datos arrojados por las pruebas, elabore informes confiables para reconocer las mejores prácticas; informes a partir de los cuales los docentes

y directivos puedan reconocer con mayor objetividad los resultados de aprendizaje de sus alumnos. “Por ejemplo, aunque en muchas instituciones se presentan graves problemas en Matemática o Lengua en séptimo grado, al analizar los indicadores de promoción, se observa que la mayoría de los alumnos ha aprobado el curso. ¿Alguien se preguntó por qué ocurre esto? Podemos ensayar dos respuestas: que las evaluaciones realizadas hasta ahora no miden lo que tienen que saber los alumnos para acreditar un curso, o que los estudiantes son promovidos sin los conocimientos necesarios. En ambos casos, debemos trabajar para corregir sistemas de evaluación tan defectuosos y escasamente útiles” (Cobos, 2011, op. cit., p. 112)

8. *Jerarquizar la profesión docente:* Si se pretende mejorar la calidad de la enseñanza, es necesario incentivar a los buenos docentes a permanecer en el aula, reconociendo en su salario ítems por extensión horaria, tareas extracurriculares, perfeccionamiento y excelencia. Un buen maestro o profesor no debe aspirar a cargos directivos para ver un incremento significativo de sus honorarios.

Hablar de excelencia educativa como política de Estado es complejo e implica acciones de largo plazo, hay que establecer acuerdos con distintos sectores, fundamentalmente con los sindicatos, puesto que será difícil alcanzar la excelencia con el régimen laboral tal como está actualmente (ausentismo, licencias, huelgas...). Los docentes tienen derecho a desarrollar una “carrera” como hacen los demás profesionales. La remuneración salarial debe poder calcularse en función de las postulaciones, de las competencias y de los resultados.

9. *Administración de los recursos:* Aunque siempre es necesario aumentar la inversión en educación, también es

importante optimizar la calidad del gasto en el sistema. Hay que disminuir los gastos burocráticos y destinar más recursos a la formación inicial y posterior capacitación de los docentes. Actualmente, Argentina invierte en educación más del 6% del PBI sin embargo los resultados no reflejan el alto costo que nos supone esa inversión.

Sin duda que el bajo nivel de aprendizaje de los alumnos y el nivel de calidad de la enseñanza tiene un impacto negativo sobre los presupuestos. “Por ejemplo, se calcula que un 40% de los alumnos repiten o abandonan el primer año del secundario. Con esta cifra, y teniendo en cuenta que muchos vuelven a repetir, otros abandonan y algunos intentan terminar sus estudios en centros para adultos, cabría preguntarse cuánto nos cuesta el primer año de nivel medio”. Algo parecido acontece con los que ingresan al nivel superior. En nuestro país el 50% de los universitarios abandona antes de terminar el primer año de su carrera.

5. Políticas de inclusión de la Presidente Cristina Fernández (2007-2015)

El 28 de julio de 2007, en el Club Asturiano de Vicente López, fue proclamada la candidatura de Cobos a la vicepresidencia de la Nación, como compañero de fórmula de Cristina Fernández por el Frente para la Victoria para las elecciones del 28 de octubre de 2007. La fórmula presidencial "Cristina Fernández - Julio Cobos" fue consagrada ganadora en las elecciones con un porcentaje del 45,2% del total del electorado, asumiendo sus cargos el 10 de diciembre de 2007.

El primer Ministro de Educación de la Presidente Cristina Fernández fue el reconocido pedagogo Juan Carlos Tedesco²⁶ (hasta el 2009 que fue reemplazado por Alberto Sileoni). Durante su gestión trató de implementar algunos de los postulados de la Ley de Educación Nacional y redactó un documento sobre discusión de la escuela secundaria puesto que “alcanzar la obligatoriedad de la escuela secundaria constituye un imperativo para el Estado y es, a la vez, una responsabilidad para la sociedad en su conjunto y para los ciudadanos en particular” (p. 10).

“La escuela fue tradicionalmente un ancla, fijaba el lugar de la cultura a la que se pertenecía, incluso el lugar social al cual se correspondía. Pero hoy este concepto de anclas no sirve. Si uno está fijo en un lugar en esta sociedad retrocede. Para que uno pueda mantener el lugar debe estar constantemente en movimiento, aprendiendo.

²⁶ Juan Carlos Tedesco (Buenos Aires, 5 de febrero de 1944). Estudió Ciencias de la Educación en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), donde se recibió en 1968. Se desempeñó como docente de Historia de la Educación en la Universidad Nacional de La Plata, en la Universidad Nacional del Comahue y en la Universidad Nacional de La Pampa. Desde 1992 hasta 1997 se desempeñó como Director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, en Ginebra. Fue Director de la sede regional del Instituto Internacional de Planificación de la Educación de la UNESCO, en Buenos Aires desde su creación en 1997, hasta 2005. Durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, fue designado Ministro de Educación, entre el 10 de diciembre de 2007 y el 20 de julio de 2009. Posteriormente, se desempeñó como Director Ejecutivo de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina, dependiente de Presidencia de la Nación, hasta octubre de 2010. Su último puesto fue como Director del Programa para la Mejora de la Enseñanza de la UNSAM. Falleció el 8 de mayo de 2017 debido a complicaciones aparejadas por un cáncer de páncreas.

Entonces hay que llevar anclas, pero para eso hay que saber a dónde se quiere ir, tener un norte. Yo creo que esa es la gran misión de la escuela hoy. Ser una brújula, darle a los estudiantes los criterios para guiarse que permitan a cada uno moverse y orientarse. La escuela secundaria, al ser obligatoria, se ha convertido en universal, es el mínimo que todo ciudadano debe tener. La función de la escuela secundaria debe ser la de una gran orientadora. Al finalizar la escuela secundaria un joven debe saber quién es y qué quiere. Se tiene que conocer a sí mismo.

Para eso debe tener una propuesta curricular integral, no enciclopédica. Sólo puede saber si es bueno en Ciencias si hace experiencias de aprendizaje en Ciencias. Esta propuesta de conocimiento integral, exigiendo un mínimo, es el mínimo que necesita para el desempeño como ciudadano. Hoy, un ciudadano que no esté digitalmente alfabetizado es prácticamente imposible que pueda desempeñarse como ciudadano. Un ciudadano que no esté científicamente alfabetizado no puede participar en ninguno de los debates políticos contemporáneos. Y, por supuesto, saber leer y escribir y moverse dentro del campo de las disciplinas artísticas, etc. Desde este punto nos tenemos que parar para preguntarle a las tecnologías en qué nos pueden ayudar para lograr estos objetivos” (Tedesco, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 69)

5.1 Problemática de la Educación Secundaria

Identidad de la escuela secundaria: Podemos afirmar que este nivel está atravesado por dos tradiciones que no han podido generar un modelo que obtenga reconocimiento social y oriente una práctica coherente. Ya sea que el currículo organice una enseñanza elitista de matriz académica o que la enseñanza se oriente a la formación de profesionales para el

mundo del trabajo, se advierte que la escuela secundaria no logra afirmar una racionalidad con un perfil propio que resulte atractivo para los jóvenes.

Debilidad del sistema: Muchos investigadores piensan que América Latina estaría llegando a un techo en el proceso de escolarización acelerado que fue característico en la década de los noventa, por eso es necesario agudizar el ingenio del Estado y de la sociedad para llegar a todos los sectores e incorporar a muchos que pertenecen a núcleos más duros de pobreza. La finalidad debe ser una decisión colectiva para lograr una escuela con inclusión y calidad para todos.

“Uno de los puntos salientes de la crisis actual es la crisis de la escuela pública. La escuela pública argentina desempeñó un papel fundamental en la constitución de nuestra soberanía. No se sabía quién era quién, estaba el hijo del verdulero con el hijo del médico y la escuela colaboró en elevar el nivel de todos. Hoy vivimos una educación de “ghettos”, se educan los iguales con los iguales, los ricos con los ricos, los pobres con los pobres, lo que está creando una fragmentación social importante. Quienes acceden a una universidad pueden superarla en alguna medida. Si hacemos un esfuerzo de integración social tendrá que apuntar a lograr que todos, cualquiera sea su nivel social, tengan una base mínima de conocimientos. Es una obligación que tenemos como sociedad y hasta podría plantearse desde una perspectiva si se quiere ser egoísta. Si vivimos en una sociedad democrática nuestro futuro depende de que quienes eligen cuenten con las mejores herramientas para emitir un juicio cada vez que lo hacen, cada vez que deciden el rumbo de nuestro futuro. La construcción de una nación depende de la calidad de cada uno de sus ciudadanos. Por eso va en mi interés personal –llamémosle egoísta- que la calidad ciudadana del prójimo sea la mejor posible. Y termino citando a Sarmiento en 1848, cuando dijo:...*si no*

los queréis educar por caridad, hacedlo por miedo (Jaim Etcheverry, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 26)

Exclusión social: Se manifiesta en el alto porcentaje de jóvenes no escolarizados, pertenecientes a zonas rurales y urbanas. También se observa un alto porcentaje de jóvenes que fracasan y abandonan el sistema escolar. Es probable que el trabajo conjunto de las autoridades educativas, las autoridades municipales y las familias contribuya a disminuir el ausentismo y asegure la escolarización de los adolescentes.

La obligatoriedad establecida por la LEN supone la responsabilidad del Estado de generar condiciones integrales para que todos los jóvenes accedan, permanezcan y egresen de la escuela secundaria con aprendizajes de calidad equivalente. Esta responsabilidad del Estado debe ser compartida con los padres y con los propios estudiantes.²⁷

Hay que prevenir y evitar el abandono; este no se presenta como un hecho inesperado sino que es precedido por reiteradas inasistencias, bajo rendimiento y repetición de cursos. Sin embargo, existe un alto grado de indiferencia respecto del problema de la deserción en la escuela

²⁷ Varios años después, en junio de 2017, el diario "MDZ on line" afirma que todavía "la mitad de los adolescentes no termina el secundario y que es una de las realidades más dramáticas del país". De acuerdo con una encuesta realizada por el INDEC se dice que "uno de los motivos por el cual los jóvenes dejan sus estudios es la necesidad de trabajar, ya que muchos son padres a una temprana edad". Sólo un 20% de los encuestados dicen que abandonaron porque no les gustaba estudiar o pensaban que no les servía para los objetivos que ellos se habían propuesto. Es decir que las principales razones por las cuales los adolescentes abandonan el sistema no son académicas sino sociales.

secundaria. Muchos equipos de conducción no visibilizan la importante dimensión de este problema.

“En Argentina, la cobertura de la escuela primaria es casi completa pero de cada 100 chicos que ingresan a la secundaria sólo 37 la finalizan. De la actual fuerza de trabajo (personas de entre 26 y 64 años) el 42% no ha completado la escuela media. Mientras tanto, en países desarrollados como Canadá ese indicador es del 16%; en Alemania del 17% y en Suecia del 18%. Mucha gente está perdiendo la posibilidad de educarse y según todos los análisis realizados se verifica además una notable diferencia y desigualdad en la distribución del bien educativo. Quienes provienen de los niveles socio-económicos y culturales más pobres tienen menos años de educación que quienes provienen de los niveles socio-económicos más elevados. Lo que nos lleva a definir tres problemas: escasa cantidad de gente educada, desigualdad en la distribución del bien educación y el problema de la calidad. En pocas palabras, la mitad de quienes terminan la escuela media, según muestran el estudio PISA y todos los estudios oficiales nacionales, no comprenden lo que leen (Jaim Etcheverry, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 22)

Calidad de los aprendizajes: No se trata sólo de universalizar la escolarización sino también de universalizar los logros en relación con el proceso de enseñanza-aprendizaje. Es necesaria una oferta educativa diversificada de acuerdo a las particularidades de cada sujeto pero igualitaria respecto de la calidad de la enseñanza y la pertinencia social y académica de los saberes a transmitir.

La escuela debe organizarse como “comunidad de aprendizaje” y los docentes de las diversas disciplinas deben ofrecer oportunidades de aprendizaje que permitan relacionar

y articular distintos saberes para responder a problemas desde distintas interpretaciones de la realidad.

“Brasil se ha planteado una meta para el 2022, año de su bicentenario: estar en el promedio de los países desarrollados. Cada escuela tiene una meta de mejora que no compite contra las demás sino contra ella misma. Cada escuela define qué necesita para lograr esas metas y en tanto va cumpliendo con los escalones que le han pedido, el Estado le entrega los recursos y respeta su autonomía para que siga adelante. En cuanto una escuela deja de cumplir las metas que se había propuesto, el Estado asume como propio el plan e interviene directamente. Tal vez creamos que esta modalidad requiere muchos más recursos económicos. No es así. Argentina en la última década aumentó mucho más el presupuesto que Brasil. Pero el aumento del presupuesto de Brasil está vinculado principalmente con el plan de mejoras. Nosotros venimos de una década de mucha inversión de recursos en la educación, pero no se ha traducido en mejores resultados de aprendizaje” (Gustavo Iaies, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 78)

Modelo institucional: A partir de los antecedentes históricos, se observa que la expansión de la matrícula secundaria en el siglo XX puso en crisis el sentido de prácticas institucionales que, en los orígenes del nivel, estaban destinadas a la formación de élites políticas y a la formación de profesores. La obligatoriedad que establece la nueva LEN obliga a cambiar el paradigma selectivo de los orígenes hacia un modelo institucional más inclusivo.

En tanto la LEN asocia el derecho a la educación con la obligatoriedad de la escuela secundaria, se deben formular propuestas educativas que se abran a múltiples alternativas de formación en atención a la diversidad de motivaciones, expectativas y proyectos de los sujetos de aprendizaje. Esta

diversidad debe garantizar aprendizajes básicos comunes y el desarrollo de competencias para la participación ciudadana, la inclusión laboral y la prosecución de estudios superiores. En función de la heterogeneidad del alumnado, se deben ofrecer diversos modelos institucionales y diferentes trayectorias formativas.

“Si queremos unificar las escuelas vamos a mentirles a todos. Vamos a tener que tener acuerdos comunes, pero me parece que debería existir una independencia institucional en cuanto a su proyecto, que pueda ser reglamentado pero atendiendo a su diversidad. Si no, hablamos de diversidad y de diferencias culturales y después les exigimos a los alumnos que tienen diferencias culturales con las nuestras que aprendan la nuestra, no la de ellos. Cuando hablo de liderazgo me refiero a los que tienen la responsabilidad de dirigir las escuelas. Coincido plenamente en que capacitar a los docentes es fundamental, pero trabajar en el liderazgo de los directivos me parece que es prioritario” (Miguel Brihuera, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 29).

Se proponen las siguientes estrategias destinadas a favorecer la retención de los alumnos secundarios:

Análisis, estudio y reflexión de las prácticas de enseñanza y los saberes previos de los estudiantes: Se considera que el crecimiento paulatino de una oferta de calidad de jornada extendida en la escuela primaria es un factor importante para garantizar mejores niveles de articulación con el secundario. Además, pueden generarse espacios de encuentro entre los docentes de la escuela primaria y secundaria para compartir diagnósticos y nuevas experiencias de aprendizaje.

“El cambio no es imposible. Tenemos la materia prima, tenemos chicos que quieren estudiar, tenemos una sociedad que reconoce fuertemente el sentido de la educación. Lo que necesitamos es un cambio en las reglas de juego, necesitamos que hacer las cosas bien sea mejor. Necesitamos que esta organización escolar tenga un proceso de cambio cultural donde defina qué es lo que quiere lograr y cómo llegamos a eso. En cuanto todos tengamos en claro a dónde queremos llegar y haya normas que expliquen lo que es hacer las cosas bien y hacer las cosas mal, creo que todos vamos a empezar a trabajar en ese cambio. El error es creer que a la organización la cambia el Ministerio. El sistema educativo se cambia si en cada unidad de trabajo, que es cada escuela, empieza a haber decisiones en dirección de un proceso de enseñar mejor, retener más y lograr mejores resultados” (Gustavo Iaies, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 75).

Desarrollar competencias básicas (comprensión lectora, producción de textos y resolución de problemas) a través de la integración de diversas asignaturas. El equipo docente del ciclo básico debe elaborar guías de autoaprendizaje y constituir un archivo para ofrecer apoyo específico a los alumnos con dificultades y profundizar los conocimientos de los alumnos avanzados.

“Hay teorías pedagógicas o ideologías pedagógicas que han puesto en crisis la idea de transmisión, especialmente en toda América Latina. Cuando se hacen encuestas a los docentes preguntándoles ¿cuáles cree que son las finalidades de los sistemas escolares de educación de un país? la respuesta más frecuente es “desarrollar la creatividad y la conciencia crítica”. Sólo el 25 % responde “transmitir conocimientos actualizados y relevantes”. La conciencia crítica es un objetivo válido pero ¿cómo desarrollar la creatividad, la innovación y la invención si

no hay previa apropiación de una tradición?. Se habla mucho de innovación y de cambio. Incluso algunos afirman que el conocimiento se renueva totalmente cada 10 años. Sin embargo, la regla de tres simple sigue siendo útil y es más que vieja. A veces nos aceleramos con la idea de que el conocimiento cambia totalmente y no cambia tanto. Estamos hablando de la educación básica, no de una maestría en Física” (Tenti Fanfani, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 20).

Educación personalizada: No hay que pensar que las causas que llevan al abandono son solamente externas. Las estrategias destinadas a retener a los estudiantes suponen un compromiso con la trayectoria de cada uno de los alumnos. Es necesario diseñar un plan de seguimiento del avance de cada alumno y observar la trayectoria escolar de los grupos.

Se deben realizar apoyos individuales en contenidos prioritarios a los alumnos que presentan dificultades de aprendizaje o que adeudan materias. Podrían colaborar profesores tutores, alumnos del profesorado y padres.

“Escuchar a los alumnos es una cuestión clave en la escuela secundaria para poder interpretar el pensamiento de los jóvenes y saber hacia dónde van. No hay en la escuela una hermenéutica del pensamiento de los jóvenes y no se conoce por dónde caminan porque no se los escucha. Tal como está la escuela promueve la violencia, la indiferencia. Se recibe a un alumno pero no a una persona que trae su vida, su dolor, sus problemas, sus consumos, sus carencias. El docente no quiere escuchar y eso genera dificultades; si los docentes no escuchan a los chicos, ellos no escuchan a los docentes. El gran cambio será asumir que la educación implica sacar lo mejor del otro y eso se hace escuchando” (P. Juan Isasmendi, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 32).

Modelos institucionales: Es necesario revisar qué y cómo se enseña y de qué manera los contenidos interpelan la vida de los estudiantes. Las formas de transmisión ¿constituyen un desafío para la producción de nuevos conocimientos?

Los establecimientos podrían flexibilizar los tiempos y planificar periódicamente clases especiales para el dictado prioritario de alguna asignatura o temática. También podrían unirse varias instituciones para organizar eventos (campamentos científicos, campeonatos deportivos, concursos...) destinados a cultivar el sentimiento de pertenencia

“Se puede pensar que algunas disciplinas pueden ir siendo enseñadas de otra manera, con otra organización para ir cambiando la estructura. Hay escuelas privadas que han probado cosas que pueden servir para las escuelas públicas. Hay que hacer un trabajo experimental con el apoyo del Estado, con acuerdo con los gremios, con garantías para el docente. Se puede flexibilizar la currícula tradicional. Estos cambios pueden ser paulatinos. Si tengo que enseñar a comprender textos en la escuela secundaria necesito un espacio determinado, si quiero enseñar ciencias hace falta armar una escena de aula nueva”
(Tiramonti, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 53).

Jerarquización de la profesión docente: El acto educativo implica un acto de autoridad, una autoridad democrática que a la vez que transmite saberes, incentiva a los alumnos a la problematización de lo enseñado.

Para promover un mayor compromiso de los docentes con las instituciones educativas, por el momento se recomienda avanzar hacia la concentración horaria de los profesores a fin de que permanezcan más tiempo en la institución y se sientan responsables por los resultados de aprendizaje de los alumnos. En el futuro sería deseable

recuperar la experiencia de designar a los profesores por cargo (de 6, 12, 18, 24, 30 y 36 hs.) y no por horas cátedra.

“El sistema escolar es el maestro, el maestro es la Institución, nunca trabaja en el vacío. Siempre hay que mantenerlos juntos, lo que el maestro hace depende de sus capacidades personales pero también del contexto institucional donde trabaja. Por lo cual hay que fortalecer a los docentes, pero también a las instituciones. Es preferible tener docentes medianos, no genios, pero en una institución fuerte, donde hay objetivos claros y una conducción, una dirección, hay sentido, hay contención, hay pertenencia. Es mejor que una institución donde hay un montón de genios en Pedagogía pero que no interactúan, no hay una división clara de trabajo.

A veces se carga mucho sobre los docentes y yo digo que fortalezcamos a las instituciones. De qué vale tener un médico super-especializado que venga con un doctorado en Harvard y después lo mandamos a trabajar a una clínica donde no hay algodón ni nada. Tiene que haber un crecimiento recíproco entre lo que es la institución y lo que es el recurso humano” (Tenti Fanfani, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 30)

Fortalecimiento de la capacidad estatal: La capacidad del Estado, expresada en la combinación entre capacidad política y capacidad técnico burocrática es fundamental a la hora de proponer objetivos como los que plantea la LEN. Un paso fundamental lo constituye el sostenimiento de la inversión; un segundo paso lo constituye la transparencia como se destinan los recursos a la implementación de programas específicos y, lo más importante, es ver cómo se concretan las políticas educativas en la vida cotidiana de las escuelas.

La aplicación de la LEN debe constituirse en una inmejorable oportunidad para acordar criterios que

contribuyan a la cohesión del sistema educativo nacional contra la fragmentación que se verifica en las escuelas secundarias de las distintas jurisdicciones. Se recomienda acordar criterios federales de evaluación, promoción y acreditación de los aprendizajes ordenados a promover la cultura del esfuerzo y la calidad de la educación. Pensar escenarios alternativos e impulsar modelos institucionales que, sin afectar la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes, atiendan situaciones de embarazos prematuros, jefatura de hogar, uniones civiles, inserción en el mundo del trabajo, supervivencia en la calle, etc.

Una vez más, debemos reproducir el pensamiento de Llach (2004):

“Muchos se preguntan: ¿es posible la equidad o la igualdad de oportunidades educativas en sociedades fuertemente desiguales? Parte de las críticas hacia nuestro sistema educativo deberían dirigirse, más bien, a los procesos y políticas económicas y sociales que hicieron posible una sociedad con tanto desempleo, tanta desigualdad y tanta pobreza... El desafío que tenemos por delante requiere otros ingredientes, el principal de ellos es una decisión política más contundente de las autoridades” (*Escuelas ricas para los pobres*, p. 17).

En el siguiente artículo periodístico de Carlos La Rosa (2008) se trata de explicar que no será fácil cambiar un modelo económico que profundiza la brecha entre ricos y pobres y que repercute negativamente sobre la igualdad de posibilidades educativas de las jóvenes generaciones:

DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

LA CLASE MEDIA QUE SUPIMOS DESTRUIR

De cómo el gran país de clase media que fue la Argentina hasta la década de los '70 ha devenido el actual país dual, excluyente y concentrado, que tanto neoliberales como populistas fortalecen con sus políticas, sólo supuestamente antagónicas

“Según al analista Artemio López, a mediados de los 70, en Argentina los ricos riquísimos eran apenas el 1% de la población, los indigentes el 2% y los pobres (bastante menos pobres que los pobres de hoy) constituían el 4%. La clase media baja estaba formada por un 15% de argentinos. Y la clase media plena era el 78% de la sociedad. O sea, un gran país de clase media.

Después del aluvión procesista, la clase media plena se redujo al 38% y la media baja aumentó al 37%, los pobres al 20% y los indigentes al 4%. Por ende, en menos de una década, la clase media dejó de ser el sector social mayoritario del país. Tendencia que con la democracia siguió avanzando, o, cuando menos, no se pudo revertir más.

Luego de la hiperinflación alfonsinista, el menemismo agregó al nuevo “modelo”, la exclusión y el desempleo. Y después, el “productivismo” de Duhalde –continuado por Kirchner- logró el milagro de usufructuar una de las situaciones mundiales más favorables para el desarrollo –en particular de los países agroindustriales- a fin de que la Argentina hiciera un triplete: crecer como nunca, como nadie y en forma explosiva, en su PBI, en su concentración económica y en su desigualdad social...

Claudio Lozano, en un exhaustivo informe elaborado hace poco, indica: La brecha entre el 10% más rico y el más pobre es hoy de 28,7 veces cuando en 1998 era de 22,8 veces... y si se considera la subdeclaración de ingresos de los sectores más acomodados, la brecha hoy sube a 35,5 veces.

Dos conclusiones del análisis de Lozano son claves para entender el mensaje que buscamos comunicar en esta nota: 1) No es que el crecimiento no haya producido igualdad sino que la mayor desigualdad es la que sostuvo las tasas de crecimiento. 2) Entre 2002 y 2007, los beneficios empresarios crecieron más que los salarios, pero, debido a la magnitud del crecimiento, a la reducción de la desocupación y a otros factores beneficiosos, entre 2004 y 2006 se produjo una recomposición de los ingresos en los trabajadores formales y en las empresas de mayor productividad que puso en cuestión las ganancias de las empresas más concentradas. Entonces, en 2007 el crecimiento económico otra vez se junta con caída del salario real por la inflación, aumento de la indigencia por la suba de los alimentos e interrupción en la mejora relativa de la distribución del ingreso.

O sea, cuando el crecimiento es tan monumental que –aun sin buscarlo el gobierno- conduce a algún tipo de redistribución hacia abajo, entonces surgen las reacciones del “modelo” para volver atrás y seguir consolidando, junto al crecimiento, sus otras dos variables estructurales: concentración y desigualdad...

El círculo vicioso que sufrimos desde 1975 es que los neoliberales (que no son liberales) con sus ajustes cada vez achican más a la clase media, y luego los populistas (ni nacional ni populares) para “corregir” a los neoliberales amplían más la brecha social con medidas calcadas del pasado (que ayer, mal o bien, favorecían la creación de la industria

local pero hoy sólo subsidian la sobrevivencia de lo menos competitivo de lo que queda de esa industria).

Los neoliberales son globalistas excluyentes y los populistas son aislacionistas retrógrados. Ambos simulan vivir enfrentados pero, en el fondo, participan en la construcción de un mismo proyecto, que produce el crecimiento de los más ricos y de los más pobres, a cambio de la liquidación de la clase media.

No tenemos un liberalismo razonable ni una izquierda moderada. Sí tenemos una derecha guasa y una izquierda populista que no nos llevan ni al primer mundo ni a la revolución sino a un país dual, pauperizado por abajo, oligarquizado por arriba, sin nada en el medio. Que consolida modelo iniciado en 1975 que todos los gobiernos posteriores sostuvieron, aunque tal modelo sea cien veces menos liberal que el que empezó en 1852 y cien veces menos distributivo que el que empezó en 1946.

(Carlos Salvador La Rosa. Los Andes, 13-4-08)

CONCLUSIONES

1. Políticas educativas en el contexto regional de América Latina

El Consenso de Washington implicó en América Latina la adopción de políticas de privatización, apertura económica y desregulación, implementadas, en algunos casos, a través de planes diseñados por los organismos multilaterales de crédito. Relacionadas con la emergencia de un modelo de “sociedad del conocimiento”, en la Región se asistió al resurgimiento de las teorías del capital humano que otorgan a la educación un lugar fundamental respecto de la competitividad de los países. Por eso, en 1990 comenzó una época de profundas transformaciones en los sistemas educativos de América Latina, transformaciones que se vinculan con los procesos de reestructuración de las economías regionales y con nuevos modos de relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Reunidos en El Salvador, el 18 de mayo de 2008, los ministros de educación iberoamericanos acordaron impulsar el proyecto *Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Como objetivo principal se propusieron “mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social” (CEPAL, 2010). Consideraron que es necesario enfrentar con decisión problemas que todavía subsisten: analfabetismo (sobre todo en zonas rurales, en pueblos originarios, en mujeres y en habitantes afrodescendientes), abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo nivel de aprendizaje de los

alumnos y escasa calidad de la oferta educativa ofrecida por los Estados. También se estimó necesario incorporar las TICs en los procesos de enseñanza-aprendizaje y apostar al desarrollo de la investigación y del progreso científico.

De esa manera se profundizaba en políticas que la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL) había hecho explícitas en el Documento: *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad* (1992), la necesidad de interrelacionar el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico.

Allí se formularon lineamientos para la acción que sirvieron de referencia a las transformaciones que realizaron la mayoría de los países latinoamericanos. El objetivo era

“crear, en el decenio próximo (década de los noventa), ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hicieran posible la transformación de las estructuras productivas de la Región en un marco de progresiva equidad social” (*op. cit.*, p. 16).

Estas reformas se enfrentaron con dos problemas de difícil solución:

1) La heterogeneidad de los países iberoamericanos:

“América múltiple, heterogénea, inmensa, casi infinita... Diversidad geográfica, histórica, política y cultural: mosaico variopinto de bordes ásperos y lisos; tejidos de hebras de color y trama tan dispares; retales unidos tan sólo por el hilo conductor de las lenguas ibéricas” (Mayor, 1995, p. 5).

- 2) La escasa capacidad que tienen las sociedades latinoamericanas para generar, difundir y aplicar conocimientos:

“Ciertamente, la educación no escapa a la compleja problemática de la utilización o aplicación del conocimiento producido en las múltiples esferas de la práctica profesional y de las políticas públicas, problemática que asume características específicas en nuestra Región” (Gorostiaga y otros, 2012, p. 13)

1.1 Reformas educativas 1990-2010: Durante estas décadas se produjeron importantes transformaciones en los sistemas educativos de los países latinoamericanos. Junto con los nuevos desafíos que plantea el siglo XXI, se han consolidado tendencias de cambio alentadoras (expansión de la matrícula, extensión de la escolaridad obligatoria, aumento de los presupuestos educativos, modernización de la gestión, incorporación de modernos recursos tecnológicos...). Sin embargo, Latinoamérica todavía no ha podido resolver de manera satisfactoria los crónicos problemas de eficiencia del sistema educativo, ni tampoco ha logrado mejorar la calidad de los aprendizajes en forma consistente y equitativa.

Estas situaciones refuerzan la persistente desigualdad social en el acceso y apropiación del conocimiento sistemático entre diferentes sectores sociales, constituyendo un freno a los procesos de democratización funcional de nuestras sociedades:

“Más de una tercera parte de la población (200 millones) vive en los límites de la pobreza y 13,4% (80 millones) en la extrema pobreza. Entre los jóvenes de 15 a 24 años, diez millones se encuentran desempleados y treinta millones se desempeña en el mercado informal... Existen

alrededor de 252 mil investigadores de tiempo completo (124.882 sólo en Brasil) que sólo representan el 3,5% del total mundial... El gasto en I&D de las empresas productivas latinoamericanas no alcanza a ser significativo ni relevante. En lo particular, la investigación sigue organizándose de forma aislada, relacionada con carreras tradicionales, sin niveles de actualización y en extremo rígida, desde sistemas que reproducen la fragmentación de los conocimientos” (Didriksson, 2012).

Igualdad de posibilidades y cohesión social: La mayoría de los sistemas educativos latinoamericanos se configuraron a fines del siglo XIX, en la etapa de organización de los Estados nacionales. En ese entonces, uno de los objetivos políticos prioritarios era “construir la unión nacional” y se pensó que la educación “pública, obligatoria, gratuita, universal”, sería el principal instrumento para construir la “cohesión social” y para asentar sobre la idea de Nación la legitimidad del Estado y de sus representantes.

Un sistema educativo centralizado iba a promover la *igualdad de posibilidades* que es una de las finalidades fundamentales de la política educativa. Además, se creyó que al eliminar las desigualdades educativas también se iban a disminuir otro tipo de desigualdades muy relacionadas con ellas -por ejemplo, de orden social y económico- y que si todos tienen las mismas posibilidades la posición que finalmente se logre dependerá, al menos en teoría, de los propios esfuerzos. En síntesis, este principio político supone que toda desventaja natural, económica, social y cultural puede ser compensada por medio del servicio educativo. Por eso, se formuló un currículo nacional y único, muy prescriptivo, de modo que su cumplimiento pudiera ser supervisado. La idea de que todos aprendemos lo mismo, nos comportamos de acuerdo con la

misma norma y somos supervisados del mismo modo, se consideraba ideal para la construcción del “nosotros”.

“Construir la unión nacional” es un objetivo que ha estado presente en los orígenes y en todas las reformas del sistema educativo argentino que se diseñaron a lo largo del siglo XX. Es un objetivo que vuelve a ponerse en la Ley Federal de Educación (1993) y que se repite en la reciente Ley de Educación Nacional (2006): El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento *con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales* (art. 5).

Sin embargo, la historia de la educación demostró que la igualdad de oportunidades no tiene por qué identificarse con igualdad de tratamiento y los gobiernos se dieron cuenta de que un servicio educativo eficiente tenía que dar participación a la iniciativa de las sociedades y comunidades intermedias. Ahora existe el convencimiento de que la igualdad de posibilidades educativas será difícil de lograr si las políticas educativas no van acompañadas por cambios en las estructuras sociales y en los sistemas económicos. Prueba de ello es que una persistente baja de los índices de analfabetismo no ha sido suficiente para eliminar las profundas desigualdades que existen, por ej., en los países del Mercosur:

PAIS	2000	2005	2010	2015
ARGENTINA	3,5	3,1	2,8	2,5
BRASIL	13,1	11,1	9,6	8,2
CHILE	4,2	3,5	2,9	2,3
URUGUAY	2,4	2,0	1,7	1,4
PARAGUAY	6,7	5,6	4,7	4,0
VENEZUELA	7,5	6,0	4,8	3,9
LATINOAM.	11,1	9,5	8,3	7,1

(Pablo Gentili, 2009, Rev. OEI, N° 49, p. 26)

Ya no se afirma que la escuela es la gran igualadora que quiso el siglo XIX puesto que la educación, por sí sola, no puede eliminar las injustas desventajas sociales y económicas. Por ello, no es preciso imponer un igualitarismo rígido ni predicar una completa nivelación, ajena al pluralismo de las sociedades democráticas. Quizás, la respuesta a la igualdad de posibilidades pueda encontrarse cuando se haga efectiva una real *justicia de las oportunidades*.

Descentralización del sistema educativo: En función del bien común y de la identidad nacional, el Estado debe formular los lineamientos básicos de la política educativa pero, para hacer posible el derecho a la educación, debe organizar y promover un sistema educativo en el que participen instituciones de gestión estatal y privada. El Estado tiene un rol principal en la supervisión y fiscalización del servicio educativo pero, en el diseño y oferta de proyectos pedagógicos diversos, conviene que sea ayudado por las instituciones particulares. Es así como se garantiza en una sociedad democrática la participación de todos los sectores de la sociedad y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que consideren más conveniente para sus hijos.

En la actualidad se recomienda la organización de sistemas descentralizados, atentos a las diversidades regionales que, a la vez de atender a las necesidades locales (pertinencia), preserven la unidad e integración de los servicios educativos. Se entiende que un servicio descentralizado es menos burocrático y puede ofrecer con más facilidad y rapidez soluciones inmediatas y adecuadas a los problemas de cada zona y de cada unidad educativa. La descentralización que se propone no debe concebirse y llevarse a la práctica como una forma de organización meramente administrativa sino que su meta es incrementar la

autonomía de las jurisdicciones y de las instituciones para que puedan alcanzar con mayor eficiencia los objetivos de una determinada política educacional.

No obstante, aunque en general reina bastante consenso respecto de las ventajas de una gestión descentralizada, existen algunos peligros que habrá que evitar en lo posible: 1) La descentralización educativa puede redundar en una pérdida de coherencia del sistema; 2) Podría conducir hacia una fragmentación del sistema y 3) Podría aumentar las inequidades en la distribución de las oportunidades.

Entre 1978-88, luego de transferir las escuelas primarias nacionales a los gobiernos provinciales, Argentina avanzó en la descentralización administrativa y curricular de las instituciones. Este proceso culminó durante el gobierno del Presidente Menem cuando se promulgó la Ley de Transferencia (1991) y pasaron a depender de los gobiernos provinciales todos los centros educativos de gestión estatal y los privados incorporados al sistema oficial, desde el nivel inicial hasta los institutos superiores (no universitarios). Esa política fue ratificada en la gestión del Presidente Kirchner:

“Le corresponde al Estado Nacional la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa tendiente a asegurar, a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación de ninguna índole y a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región y al mundo. Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben concurrir con esta responsabilidad del Estado Nacional, con el propósito de garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población,

mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad y las organizaciones responsables de unidades educativas reconocidas o autorizadas de gestión privada.” (MECyT, 2006, p.17).

Si bien esa fue la impronta general de las transformaciones educativas, existen diferencias entre Argentina, Chile y Uruguay puesto que Argentina transfirió los centros de nivel inicial, primario, secundario y los institutos superiores de formación docente a las jurisdicciones provinciales. Chile desarrolló y perfeccionó el esquema de regulación de mercado inaugurado en los años ochenta durante el gobierno del Gral. Pinochet y Uruguay estableció reformas curriculares y de gestión que no alteraron el patrón tradicional de Estado Docente y administración centralizada (Bentancur, 2007).

Por otra parte, la autonomía de gestión institucional es la herramienta para que los centros puedan recuperar su propia misión cultural y ayuden a conformar, cada uno desde su perspectiva, la identidad cultural de sociedades que se han vuelto más complejas y plurales en su composición y orientaciones. Estudios recientes sobre la fragmentación del sistema educativo muestran que los resultados en el aprendizaje no dependen tanto de una oferta educativa común cuanto del proyecto pedagógico de los diversos centros educativos. Es necesario admitir que a través de procesos formalmente homogéneos se producen resultados heterogéneos y que la integración nacional y la equidad social suponen eliminar la desigualdad pero no la diversidad.

La calidad de la educación y la equidad: A partir de la teoría económica del capital humano se entiende que los Estados

deben considerar al servicio educativo como una inversión, no como un gasto, puesto que un bajo nivel de capital humano hace que el capital físico sea menos productivo. La equidad social no es concebida como un factor externo al proceso de crecimiento económico sino como una variable cuyo comportamiento tiene efectos importantes, la equidad social debe ser parte del crecimiento económico.

Por eso, se pretende no sólo universalizar la educación primaria sino también incorporar al sistema formal a los niños de entre tres y cinco años de edad y extender la obligatoriedad hasta el último año de escolaridad secundaria. Investigaciones realizadas en el campo educativo (1960-1980) ya destacaban una notable expansión de la matrícula en todos los niveles del sistema educativo. En Argentina es muy probable que un niño de cuatro años que hoy ingresa al nivel inicial complete dieciséis años de educación, de los cuales catorce son obligatorios: dos años de nivel inicial (a los 4 y 5 años de edad); seis años de educación primaria (de 6 a 11 años); seis años de educación secundaria (de 12 a 17). Tres años no obligatorios de nivel superior: carreras cortas de formación profesional.

Se piensa que cuanto antes se avance en la cobertura universal de la enseñanza básica y, cada vez más, en la expansión de la enseñanza secundaria, aumentarán las probabilidades de contar con menos pobres en el futuro. No obstante, los resultados todavía se muestran negativos respecto de la calidad de los aprendizajes, de su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y del grado de equidad con que acceden a ellos los distintos sectores de la sociedad. También se observan signos claros de ineficiencia del sistema como las altas tasas de repitencia, de atraso y deserción de los estudiantes.

En cuanto al aprendizaje efectivo, ningún país de América Latina puede superar el lugar 33 en las pruebas internacionales de evaluación. Por ej., en los operativos de evaluación de la calidad administrados en Argentina en la última década, se advierte la persistencia de problemas en el rendimiento de los alumnos de las escuelas secundarias. En las pruebas de Lengua y Matemática correspondientes a 2007 el rendimiento osciló entre el 58 y el 64% y, aunque las evaluaciones en Lengua obtuvieron mejores resultados que en Matemática, en ambos campos científicos se observó una tendencia a la baja (MECyT 2005, p. 18).

Además de la frustración personal, un rendimiento académico deficiente tiene un impacto negativo sobre los recursos económicos; los estudiantes rezagados que permanecen en el sistema más allá de la edad prevista reducen la cantidad de recursos disponibles para aquellos estudiantes que avanzan normalmente en sus carreras. Por eso no es suficiente con la expansión de la matrícula o el aumento de los años de estudio, se debe insistir en una educación de calidad que produzca logros de aprendizaje: conocimientos, valores, competencias... que satisfagan las necesidades de la sociedad.

Una efectiva educación de calidad tendrá que atender a la equidad, de allí la propuesta de Juan José Llach (2004):

“Escuelas ricas para los pobres”. Esta propuesta es el resultado de una investigación realizada sobre la calidad educativa en las escuelas argentinas y que tuvo como conclusión la constatación de una triste realidad: “las escuelas a las que asisten los chicos más pobres son también las más pobres”.

Llach llegó a esta conclusión luego de analizar el capital físico (infraestructura edilicia y recursos didácticos), el capital humano (formación, experiencia y capacitación de directivos y docentes) y el capital social (organización de la escuela, ambiente, relación con los padres y con otras instituciones de la sociedad) de todas las escuelas argentinas, a partir de los datos aportados por el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad (2000) para sexto año de educación básica:

“Podimos comprobar fehacientemente mediante modelos estadísticos que existe una ignominiosa discriminación dentro del sistema educativo argentino, que con seguridad no es de ahora. Las escuelas son tanto más ricas en los tres capitales cuanto mayor es el nivel socioeconómico de los alumnos que concurren a ellas. Esto ocurre para el conjunto del país pero también dentro de cada provincia y tanto para las escuelas de gestión estatal como para las de gestión privada...

¿Es posible la equidad o la igualdad de oportunidades educativas en sociedades fuertemente desiguales?... La realización de la utopía de la educación para todos tiene claras analogías con el crecimiento económico. Un contexto de crecimiento, más aún si es rápido, mucho ayuda a reducir velozmente el desempleo, mejorar la distribución del ingreso y abrigar grandes logros educativos.” (Llach, 2004, p.16).

Investigaciones posteriores han demostrado que el crecimiento de la matrícula y de los gastos en educación no han sido suficientes para mejorar los índices de calidad de educación básica. Estudios empíricos comparativos coinciden en afirmar que las políticas educativas exitosas recomiendan: empezar la educación lo antes posible; trabajar sistemáticamente con niños pequeños para iniciarlos

tempranamente en el aprendizaje de su idioma; elegir a los maestros en función de sus logros y estructurar sus carreras de acuerdo con ese criterio; fortalecer el liderazgo de los directores de escuela y estimular su compromiso con objetivos pedagógicos; diferenciar los programas educativos según las condiciones de aprendizaje y las motivaciones de los estudiantes en vez de obligar a todos a seguir una malla curricular uniforme; reducir la autonomía de gestión de aquellos centros que presenten resultados deficientes; apoyar el trabajo de profesores con importantes recursos didácticos: manuales escolares, libros fundamentales, videos y recursos informáticos.

Antes que nada se necesita una decisión firme de las autoridades políticas, revalorizar la cultura del esfuerzo que supone el trabajo intelectual y nunca nivelar para abajo. Extender los programas compensatorios y crear escuelas de doble jornada para que los alumnos de familias pobres puedan desarrollar sus capacidades artísticas, deportivas, etc. Con la colaboración de las familias, hay que exigirles aplicación al estudio, esmerada presentación personal, comportamiento adecuado...

Al comenzar el ciclo lectivo 2011, Gisela Manoni escribió un artículo en base a los resultados de una evaluación realizada en Mendoza. Se entrevistó con el Director General de Escuelas, Carlos López Puelles, y se formularon las apreciaciones que reproducimos a continuación

REGRESO A CLASES

PRODUCIR TEXTOS, LA MAYOR DIFICULTAD

“¿Qué tanto sabe un chico que egresa de la primaria en Mendoza?. Una evaluación censal que se realizó a fines del año pasado (2010) a todos los alumnos de 7mo año de la Provincia indica a padres y docentes dónde poner el acento en este ciclo lectivo. Reconocer el tópico de un texto o usar reglas ortográficas en Lengua y calcular porcentajes o resolver ecuaciones con números enteros en Matemáticas son operaciones básicas que hoy están en ‘terapia intensiva’: la mayoría de los chicos –más de 60%- no maneja esos saberes.

Sin embargo, el problema más serio a atacar –el gobierno escolar piensa centrar allí sus próximas acciones- es la producción de textos. ‘De los 40 items que contenía cada examen, sólo dos o tres eran ejercicios de respuesta abierta, donde el alumno debía escribir. Esos fueron los peores. Quienes corrigieron las evaluaciones coincidieron en que el chico tiene la idea, pero no termina de escribirla, de comunicarla bien’... ‘Investigaciones internacionales muestran que los niños aprenden a leer y escribir por modelos. Si en la casa no hay libros y los medios de comunicación y tecnologías no ayudan, la maestra sola no va a lograr nada’, explicó Esther Sánchez de Concatti.

En Matemáticas, hace tiempo que el panorama pinta difícil. En 2010 mejoró la lectura de gráficos y el cálculo de perímetros; sin embargo, en cuestiones básicas como resolver ecuaciones y calcular porcentajes y volúmenes presentan agudos problemas de aprendizaje.

Los momentos que presentan mayores dificultades en el trayecto escolar es el paso de 7mo grado a la secundaria, por lo que implica en impacto para el sujeto del aprendizaje. No

obstante, también se han notado serias falencias en 4to y 5to grado, sobre todo en Ciencias Sociales y Naturales... En secundaria, las próximas mediciones serán en 3er año. Pues se quiere conocer qué está pasando en los dos primeros años del nivel medio –sobre todo en el segundo- donde suben los índices de repitencia y deserción.

A nivel provincial, se ha investigado cuáles son los factores que influyen en el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos. En una lista de ocho factores, los primeros que aparecen son: la conducción de la directora, el trabajo en equipo de los docentes y la relación parental, es decir, el acompañamiento familiar: ‘Es increíble cómo un chico mejora sus notas sólo si alguien en su hogar empieza a preguntarle cómo le fue en la escuela’, señalan los funcionarios, que invitan a las familias a comprometerse. explicó Esther Sánchez de Concatti

Carlos López Puelles dice que no dejará su cargo sin que se empiecen a sincerar las estadísticas sobre rendimiento educativo y que cada institución exponga las reales notas de sus alumnos. Tampoco quiere irse sin haber conseguido la tan postergada Ley de Educación Provincial... La calidad del sistema escolar argentino ha caído como nunca. Especialistas, padres, docentes y hasta ajenos se quejan de que los chicos pasan de grado sin aprender. Muchos de los estudiantes que volvieron al aula gracias a la Asignación Universal por Hijo, asisten sólo para no perder la beca. Maestros y profesores sienten que la autoridad se les escapa entre los dedos. Y las familias mendocinas aún no tienen una norma que les permita saber qué rumbo pretende tomar la educación local”

(Gisela Manoni, 27-2-11. Los Andes, p. 10ª)

Calidad de la educación y formación docente: No podemos dudar de que el personal docente y su formación profesional es uno de los factores que más incidencia tiene en el éxito o el fracaso de los cambios planificados, pero así como los docentes son una de las causas más importantes que influyen positivamente sobre la gestión de las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes, también pueden constituir un problema si no están satisfechos con su trabajo; podemos afirmar que ciertamente ningún sistema educativo será mejor que los maestros con que cuenta. Sólo buenos docentes, dedicados a la tarea de educar, comprometidos con su trabajo y satisfechos con sus logros profesionales y personales pueden garantizar que los esfuerzos de inversión social y financiera tengan éxito.

Lamentablemente, investigaciones recientes muestran a los docentes como un grupo que no se siente valorado por la sociedad, que ha sufrido un progresivo deterioro de su calidad de vida y que sus ingresos, en la mayoría de los países, están entre los más bajos de los profesionales con responsabilidades del mismo nivel.

A continuación analizamos la profesión docente en su etapa de formación y de ejercicio profesional:

a) La formación de docentes primarios y secundarios

La formación inicial del maestro es el primer punto de acceso al desarrollo profesional continuo y desempeña un papel clave en la determinación de la calidad y cantidad de nuevos docentes. ¿En qué medida la oferta disponible de formación inicial es un incentivo para atraer a la profesión a los mejores egresados de las escuelas secundarias? ¿Cómo impacta la formación de maestros y profesores en la mejora de la calidad de nuestros sistemas?

Las propuestas actuales de formación inicial y continua de docentes en Latinoamérica son muy heterogéneas y suelen tener bajo prestigio; las metodologías de enseñanza no se han actualizado y se presta poca atención a técnicas pedagógicas para los alumnos de contextos desfavorables y escuelas rurales. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos de los aspirantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o instituto superior de formación docente.

Es necesario distinguir entre los estudiantes que se forman en Institutos Superiores para ejercer su profesión en la educación elemental -que ponen el énfasis en el aprendizaje de las estrategias didácticas- y los profesores que se preparan para ejercer en la educación secundaria; la mayoría de estos últimos estudian en universidades y ponen el acento en el aprendizaje de contenidos disciplinarios.

En ambos casos se observa la pérdida de prestigio frente a otras profesiones puesto que los candidatos provienen de estratos socioeconómicos más bajos, que la gran mayoría de ellos son personal femenino, que eligen la carrera docente como una segunda opción y que las exigencias para ingresar en los centros de formación también son menores que las requeridas para otras carreras.

b) Ejercicio de la profesión docente en América Latina

En general, el ingreso, la permanencia y ascenso en la carrera profesional de los docentes latinoamericanos tienen rasgos comunes entre los que se destacan:

- El ascenso depende más de elementos formales (credencialismo y antigüedad) que de logros profesionales. El régimen de compensaciones está desvinculado de lo que se hace en la escuela. América

Latina parece otorgar un lugar especial a la antigüedad como el principal componente para que un docente pueda avanzar en su carrera profesional, esa carrera finaliza con una posición máxima sin trabajo docente puesto que sólo hay una mejora sustancial de los ingresos cuando se accede al cargo de director de escuela y, eventualmente, al de supervisor. Es decir que el progreso en la carrera supone cambio de funciones y por eso, los mejores maestros se ven obligados a abandonar la enseñanza para dedicarse a tareas de índole administrativa.

- Los sistemas de evaluación, con frecuencia inexistentes, no funcionan sobre bases objetivas. En general, no hay un sistema que incentive a los docentes, que premie a los mejores y que obligue a rendir cuentas a quienes no cumplen con su responsabilidad. En México se ha intentado avanzar en la aplicación de nuevos procesos de evaluación con la realización de concursos que miden conocimientos: grados académicos, actualización y superación profesional, aptitudes (puntualidad y desempeño), disciplina y antigüedad. Los maestros y los directivos se someten voluntariamente a ese Programa Nacional de Carrera Magisterial aunque muchas veces experiencias de este tipo han sido resistidas por los sindicatos docentes.
- Las remuneraciones de los profesores latinoamericanos son más bajas que las de los profesores de la OCDE. Además, la escala salarial, por lo general, no tiene en cuenta aptitudes diferentes, ni esfuerzos, ni desempeños.

- La reformulación de las condiciones laborales debe constituir una faceta de una nueva carrera docente que, junto con un nuevo modelo institucional, tenga la capacidad de construir autoridad pedagógica. Las transformaciones de la carrera docente suponen competencias relacionadas con saberes propios de su campo disciplinar y de su enseñanza; competencias culturales que les permitan valorar y relacionarse con las culturas juveniles; así como competencias éticas expresadas en el compromiso por los resultados, la capacidad de escuchar y de argumentar, la confianza en las posibilidades de los alumnos...

No obstante, dado que el problema del desarrollo del trabajo docente aparece como una exigencia fundamental en cualquier proceso de transformación educativa, es preciso tener en cuenta que el docente es un profesional colectivo. Es la institución escolar la que debe formular un proyecto educativo pertinente y de calidad, por eso es necesario que cada profesor sea capaz de trabajar en equipo para que pueda ofrecer una unidad de criterio desde lo institucional. Para eso es conveniente que los profesores no sean designados por horas cátedra sino que puedan concentrar mayor dedicación en una institución. Por ej., en Argentina se propone recuperar una experiencia de la década de los 70 que, según las necesidades curriculares, designaba a los profesores secundarios por cargos de 12, 18, 24, 30 y 36 horas cátedra concentradas en una misma escuela. En ese cargo estaban comprendidas las horas dedicadas a la enseñanza de una materia y también las destinadas a la atención de alumnos y a la realización de actividades diversas relacionadas con el proyecto institucional.

Las políticas educativas deben proponerse un objetivo urgente: *mejorar la calidad de vida de los docentes* y garantizar a las escuelas y a las comunidades la presencia de maestros orgullosos de su carrera, con una fuerte identidad profesional, comprometidos con los resultados, abiertos al aprendizaje permanente y capaces de participar en los procesos de cambio que necesitan sus comunidades locales y sus países

— Recursos financieros para la calidad y la equidad educativas: a comienzos del siglo XXI, en América Latina se contaban alrededor de 110 M de niños entre 5-14 años de edad y unos 50 M de jóvenes entre 15-19 años. En 22 países más del 30% de la población total está en edad de asistir a la escuela primaria o secundaria (CEPAL, 2005). Estas cifras muestran la magnitud de la empresa que supone el servicio educativo por el número de alumnos que debe atender, por la cantidad de familias involucradas, por la proporción de personal que ocupa, por la diversidad de instituciones que lo conforman y por el monto de recursos físicos, materiales y financieros que utiliza.

Hay que pensar que los recursos siempre resultarán escasos si se quieren alcanzar logros significativos que impliquen mayor igualdad de oportunidades y una sociedad integrada por ciudadanos responsables, bien formados y comprometidos con el desarrollo de la Nación. Teniendo en cuenta que la Región invirtió 81.900 M de US. en el año 2000, se estima que -para cumplir las nuevas metas de calidad y equidad- deberá gastar alrededor de US. 13.500 M más por año entre 2005-2015 para llegar a los US 150.000 M

Hasta ahora, se han practicado diversas opciones para mejorar la asignación y el uso de los recursos financieros públicos en orden a facilitar la implementación de los cambios:

- *Aumento de los presupuestos educativos:* Por ejemplo, en Argentina, en diciembre de 2005, se promulgó la Ley 26075 sobre financiamiento educativo que propuso un incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar el 6% del PIB para el año 2010.
- *Subsidio a la demanda:* Aprovecha mecanismos de mercado para financiar a las escuelas en proporción a los alumnos que logra captar y mantener en el sistema.
- *Asignación de premios:* En base a evaluaciones estandarizadas que miden la evolución de las escuelas en términos de logros de aprendizaje en competencias básicas de Lengua y Matemática y que estimulan al personal directivo y docente a reforzar el aprendizaje de los alumnos.
- *Competencias interescolares:* Con el objetivo de financiar proyectos de pequeña escala, proyectos diseñados e implementados por directivos y docentes que se hacen responsables por el impacto de los recursos asignados.
- *Distribución del gasto por nivel educativo:* Puesto que un alumno de nivel superior resulta mucho más caro que un alumno de nivel primario y, por lo general, puede contribuir con los costos de su educación.
- *Transferencia directa a familias de escasos recursos:* Son programas recientes que tratan de ayudar económicamente a las familias que tienen niños en edad escolar. Esos programas ofrecen, a veces, subsidios adicionales para el pago de costos de transporte y de adquisición de materiales.

A esos recursos es necesario agregar el aporte del gasto privado que en muchos países de América Latina supera el % del PIB que los privados gastan en los países de la OCDE. Las familias contribuyen al financiamiento de la educación con gastos asociados a la asistencia escolar (libros, transporte, uniforme escolar); con el costo de oportunidad de niños y de jóvenes que no trabajan porque están dedicados a estudiar; con el pago de aranceles, etc. No obstante, es probable que ese aporte provenga mayoritariamente de familias de nivel socioeconómico medio-alto, donde se verifica un mejor rendimiento en el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Esta situación contribuye al aumento de la brecha en logros educacionales según sea el estrato social de las familias de los alumnos.

Por otra parte, es determinante, al momento de recaudar fondos, involucrar a empresarios en el quehacer de la escuela; realizar proyectos de mejora; apoyar la implementación de reformas curriculares y reforzar aspectos vocacionales. Los empresarios serán los principales beneficiados cuando tengan que contratar personal capacitado para adaptarse al cambio tecnológico por eso es importante establecer alianzas con el sector productivo para que contribuyan al sostenimiento de escuelas orientadas a la formación profesional. Además, desde el punto de vista académico, el sector productivo podrá sugerir la enseñanza de determinados contenidos que permitan una mejor articulación del mundo de la educación con el mundo del trabajo. En América Latina es poco lo que se ha hecho en esta materia.

1.2 Metas Educativas 2021: En mayo de 2008, en El Salvador, los ministros de educación iberoamericanos asumieron un compromiso colectivo respecto del logro de metas educativas y de insoslayables transformaciones sociales que hicieran posible el cumplimiento de esas metas.

Sus objetivos eran enormemente ambiciosos: mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. Se trataba de abordar con decisión, y de una vez y para siempre, retos aún no resueltos: analfabetismo, abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo rendimiento de los alumnos y escasa calidad de la oferta educativa pública.

Se pretendía hacerlo con la voluntad de enfrentarse, al mismo tiempo, a las demandas exigentes de la sociedad de la información y del conocimiento: incorporación de las TIC en la enseñanza y en el aprendizaje, apuesta por la innovación y la creatividad, desarrollo de la investigación y del progreso científico.

La consecución del proyecto *«Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios»* de la OEI, cuyas políticas fueron reafirmadas en una reunión que se realizó dos años después en Mar del Plata, exige el impulso de un conjunto de programas que faciliten su logro, lo cual será posible sólo por el esfuerzo sostenido de cada uno de los países y el apoyo solidario de unos y de otros.

De todas las líneas de acción propuestas destacamos las siguientes que se relacionan con los temas tratados en este documento:

Respecto del derecho humano a la educación:

Aspectos que durante décadas han sido tema de constantes debates en diferentes países, como el aumento de la cobertura y la igualdad de oportunidades, siguen siendo debatidos y muchos esfuerzos se siguen aunando para su solución. Para ello constituyen una importante referencia los proyectos dirigidos a incorporar más niños al sector educativo, partiendo desde el preescolar, campo en el que México y Colombia destacan con mayor cantidad de proyectos exitosos, y los que enfatizan la retención escolar, área en la que Brasil tiene mayores experiencias; los que crean oportunidades para la educación secundaria; los que por medio de la educación a distancia facilitan los procesos educativos a profesores y alumnos ubicados en zonas de difícil acceso; los programas compensatorios que ponen atención en los sectores más pobres de la sociedad o los que impulsan la educación bilingüe y multicultural, la cual facilita la educación de la población indígena respetando su cultura. En lo tocante a este último punto, Uruguay y México presentan buenas experiencias.

Programa de atención a la primera infancia: establecer canales de comunicación entre los países de la Región y desarrollar una red de responsables que articule iniciativas, acciones y estrategias en el campo de la educación infantil.

Programa de alfabetización y educación permanente: implementar proyectos intensivos y acciones destinadas a los sectores vulnerables o más desatendidos.

Programa de atención a la diversidad: promover la formación de competencias específicas en funcionarios públicos y en docentes dedicados a la enseñanza intercultural bilingüe.

Programa de educación técnico profesional: fomentar el desarrollo de competencias emprendedoras de los alumnos para favorecer su autonomía personal y su inserción laboral.

“¿Qué es lo que las empresas esperan de los jóvenes? Las organizaciones empresarias buscan a los jóvenes que tengan los mejores rendimientos, buscan la eficiencia para lograr una mejor competitividad y ganar nuevos mercados, buscan a los que puedan ser gestores, a los que se adelantan en todo proyecto y que tienen como objetivo lograr lo que se han propuesto. El docente tiene que acompañar esa formación. Si el docente está tratando de gestionar el conocimiento, entonces su función es ayudar a ese desarrollo, ayudar a los jóvenes a tomar decisiones, a contar con las competencias que van a necesitar en el trabajo. Van a tener que resolver problemas, moverse en un grupo de trabajo. Uno de los requisitos que piden las empresas, además de la creatividad, la responsabilidad y la independencia, es la capacidad de trabajar en grupo” (Haydée Sosisky, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 59)

Respecto de la promoción de la cohesión social:

Se entiende por “cohesión social” a la capacidad dinámica de una sociedad para generar una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento) a través de la interacción y los mecanismos de asignación propios del Estado democrático, el mercado, la sociedad civil y la comunidad. En realidad, este concepto de “cohesión social” es una meta de un largo proceso de sociedades nacionales en el que se han generalizado derechos civiles, políticos y sociales, en el marco de creencias compartidas por todos.

Programa de educación en valores y para la ciudadanía: dar preferencia a temas relacionados con la cultura de paz, del medio ambiente, del deporte, del arte y de la salud.

- Programa de educación artística, cultura y ciudadanía: impulsar redes de escuelas de educación musical y artística para favorecer la integración social y cultural.

“Más allá de la formación para el trabajo y la formación para los estudios superiores hay una formación que la escuela no puede negar y creo que es muy importante e inclusive, quizás más importante que las otras, que es la formación en valores y en ciudadanía. Un profesional el día de mañana se destacará por los conocimientos empíricos que ha estudiado pero también por los valores en los que ha sido formado y eso se ve y mucho, aunque parezca mentira y aunque muchas veces no se le dé el espacio suficiente. Quizás un conocimiento que no han adquirido en la escuela lo puedan adquirir luego en un curso, pero la formación en valores y en ciudadanía que da la escuela es irrenunciable y es algo que los tiene que marcar para toda la vida” (Pedro Schiuma, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 15)

Respecto de la autonomía de gestión de los centros:

Las organizaciones e instituciones educativas que obtienen resultados de calidad y mejores puntajes en pruebas nacionales e internacionales poseen claros objetivos estratégicos y significativos, aprovechan sus recursos y talentos y mejoran continuamente a través de procesos sistemáticos de aprendizaje y reflexión. No obstante, para mejorar o mantener niveles significativamente altos de desempeño, todas las organizaciones, cualquiera sea su naturaleza, pueden aprender de las experiencias de otras o de sí mismas, potenciando lo que saben hacer bien, es decir,

aprendiendo buenas prácticas. Afirma González (2005) que una “buena práctica” se define como:

“Una experiencia: que solucionó un problema o atendió a una demanda social, a través de métodos o mecanismos novedosos, con la participación de diversos actores, que tiene resultados demostrables, superiores a los de otras organizaciones similares, que ha perdurado en el tiempo y que puede ser replicada por otras organizaciones” (Cit. por Cardona, 2010, p. 88).

Programa para mejorar la gobernabilidad de las instituciones educativas: implementar el intercambio de experiencias exitosas de gestión y de supervisión entre las escuelas y las autoridades.

Respecto de la excelencia del servicio educativo:

Aurora Cardona menciona un estudio realizado entre el 2004 y el 2008 en 16 países de América Latina y el Caribe titulado “*Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce)*”, desarrollado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), cuyo objetivo apuntó a la generación de conocimiento sobre los aprendizajes de matemática, lenguaje (lectura y escritura) y ciencias de la naturaleza logrados por los estudiantes de tercer y sexto grados de educación primaria (en Colombia sexto grado corresponde a secundaria), mostró que un clima de respeto, motivación y comunicación variada, utilizando diferentes herramientas, es decisivo en el desempeño académico de los estudiantes.

Los resultados de ese estudio reafirman los desarrollados a nivel mundial en los que una vez más se destaca el papel decisivo que juegan el docente, su

preparación y sus habilidades comunicativas en los resultados efectivos de mejora de la educación. No solo por los procesos comunicativos que se desarrollan al interior de la escuela, sino por ser actor en la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo, clave para promover el aprendizaje entre los estudiantes. Por otra parte, el estudio muestra que el clima escolar, junto con el nivel socioeconómico y cultural promedio de la escuela, son variables importantes que explican el desempeño de los alumnos.

Además, otra investigación comparativa realizada por McKinsey & Company (2007) encontró que los sistemas educativos exitosos tienen en común tres aspectos:

- Consiguieron a las personas más aptas para ejercer la docencia (la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes).
- Desarrollaron a estas personas hasta convertirlas en instructores eficientes (la única manera de mejorar los resultados es mejorando la instrucción). Aquí también se insiste en el papel decisivo que tienen los profesores en el logro de buenos resultados de aprendizaje.
- Implementaron sistemas y mecanismos de apoyo específicos para garantizar que todos los niños sean capaces de obtener los beneficios de una instrucción de excelencia. La única manera de que el sistema logre el mayor desempeño consiste en elevar el estándar de todos los estudiantes (Cardona, op. cit.)

Respecto del uso de las nuevas herramientas tecnológicas

Un docente capacitado en el uso de las TIC desarrolla estrategias efectivas de trabajo autónomo. La formación en este campo cambia la visión paternalista y pasiva de la capacitación de los maestros, permitiéndoles ser creativos al diseñar y adaptar actividades, metodologías y materiales a sus áreas y contextos específicos de trabajo.

Un docente que utiliza las TICs para preparar material de clase creativo, con las facilidades que ofrecen las tecnologías al permitir la inserción de videos, audios, imágenes y ejemplificaciones suficientes, es más que un creador de materiales; se convierte en un diseñador de estrategias de aprendizaje y en protagonista de los procesos educativos (Cardona, 2010, p. 96)

Programa de mejora de la calidad de la educación: disminuir (en alumnos y en docentes) las desigualdades que existen en cuanto al uso de las TICs y avanzar en la incorporación de este recurso para la enseñanza de las disciplinas.

Programa de lectura y bibliotecas: promover la lectura y el uso de bibliotecas en niños, jóvenes y adultos. Integrar la lectura y la escritura en el aprendizaje de todas las materias.

Programa de evaluación de la educación: crear una cultura de evaluación que permita elaborar informes realistas en relación con los objetivos propuestos por los gobiernos y las instituciones. Desarrollar modelos de evaluación para alumnos y docentes.

Respecto de la formación docente:

Los mejores sistemas educativos han implementado mecanismos más eficientes para seleccionar a los postulantes para su posterior capacitación docente que los sistemas con bajo desempeño, y son conscientes de que una mala decisión en la selección puede derivar en hasta cuarenta años de mala enseñanza. Estos mecanismos asumen que para que una persona pueda convertirse en un docente eficiente deberá poseer un conjunto de características identificables antes de ejercer la profesión, como: un alto nivel general de lengua y aritmética, fuertes capacidades interpersonales y de comunicación, el deseo de aprender y la motivación para enseñar. El aprendizaje ocurre cuando alumnos y profesores interactúan entre sí, por consiguiente, mejorar el aprendizaje implica mejorar la calidad de la interacción.

Programa de formación del personal docente: ofrecer apoyo a los profesores principiantes y actividades de perfeccionamiento para los profesores en ejercicio.

Programa de dinamización del espacio iberoamericano del conocimiento: contribuir a la movilidad y a la construcción de redes de académicos e investigadores.

“Para garantizar el sentido progresista de los cambios es indispensable la participación de los actores de la escuela. Necesitamos espacios institucionales de trabajo entre los docentes, no sólo para reflexionar y perfeccionarse profesionalmente, sino para generar, compartir y dar visibilidad a proyectos colectivos valiosos que reflejen los intereses de los jóvenes y las problemáticas de la comunidad” (L. González Velasco, 2013. *Consejo Económico Social*, p. 62)

Frente a estas “metas” debemos preguntarnos si nos encontramos ante un modelo de políticas educativas alternativo al de la década de los noventa y respondemos: “A la fecha, esta pregunta no admite una respuesta concluyente. Esto es así porque estamos comparando intervenciones estatales con distintos grados de implementación y evaluación. En tanto las reformas de los noventa ya han desplegado todos sus efectos y han sido objeto de múltiples juicios de valor, los planes –por su propia naturaleza- expresan objetivos y estrategias deseables pero de incierta materialización por corresponder al futuro... Por tanto, a la fecha sólo estamos en condiciones de cotejar políticas implementadas, por una parte, con programas de acción, por otra, hecho que invita a la prudencia en el análisis” (Bentancur, 2010, p. 14).

2. Propuestas de futuro para Argentina

Luego de hacer un diagnóstico de lo acontecido en las últimas décadas, Pedro Barcia (2016)²⁸ dice “estos lodos

²⁸ Pedro Luis Barcia (Guauguaychú, Entre Ríos, 28 de junio de 1939), es doctor en Letras, lingüista, investigador universitario y profesor. Fue presidente de la Academia Nacional de Educación y de la Academia Argentina de Letras. Estudió profesorado en letras y luego se doctoró en la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de La Plata. Fue profesor titular en esa universidad. Lingüista, lexicógrafo, Investigador Principal del CONICET. Fundador en 1991 del primer Doctorado en Comunicación de la Argentina, en la Facultad de Comunicación de la Universidad Austral, que dirigió hasta 2012. Profesor Emérito de esta Universidad,

vienen de aquellos polvos. La escuela no es una isla, es el producto y espejo de la sociedad en la que está inserta. La escuela es el mejor sismógrafo de una sociedad”:

“Las leyes educativas que nos rigen: Ley de Educación Nacional (26206/06); la Ley de Presupuesto Educativo (el más alto de nuestra historia); la Ley de 180 días de clases, tienen todas una misma modalidad o tónica, digamos: son celebrables manifestaciones de altos y nobles deseos, una suerte de expresión de loables intenciones. Pero se legisla y se descansa, con una curiosa concepción de lo que se va a andar naturalmente *del dicho al hecho*, y con desatención del *cierto trecho* que media entre el *nomos* y la realidad. Son leyes de indudable buena fe. Las dificultades se presentan a la hora de la implementación” (Barcia, 2016, p. 26)

El cambio y la mejora de la calidad de nuestro servicio educativo nos llevará mucho tiempo porque debe darse en el marco de un cambio cultural que afecte a todos los miembros de las comunidades educativas: autoridades, supervisores, directivos, docentes, padres y alumnos. Es necesario empezar a trabajar de inmediato porque ese cambio no se limita a modificar estrategias didácticas o recursos tecnológicos sino que debe apuntar a algo más profundo *la formación integral de las personas*.

HESÍODO

LA CAPACIDAD DE SER

“En época imprecisa, que los historiadores sitúan alrededor de los siglos VIII o VII a.C., el poeta griego Hesíodo afirmó: *La educación ayuda a la persona a aprender a ser lo que es capaz de ser*”.

Hesíodo habla de la persona como destinataria de una ayuda. Es decir, con la guía de sus padres y de sus maestros, la persona es ayudada a conocer: *Averiguar por el ejercicio de las facultades intelectuales, la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas; entender, advertir, saber, echar de ver...*

Hasta la hoy tan desprestigiada memoria ocupa una posición importante en el aprendizaje porque lo que se consigue saber y las relaciones que se logran establecer entre las cosas deben poder ser recordadas para aplicar ese conocimiento a otras situaciones y, sobre todo, para conseguir identificar nuevas relaciones entre cosas y hechos que parecen no tener nada en común. La inteligencia reside, en gran medida, en descubrir esos vínculos que antes nadie vio...

Hesíodo va más allá cuando orienta el aprendizaje hacia el ser de cada uno; en realidad, hacia lo que cada uno es “capaz de ser”. Esas pocas palabras bastan para dar sentido al aprendizaje. Cuando en la descreída sociedad actual, tanto padres como niños y jóvenes se interrogan acerca de la utilidad de la educación, bastaría con recurrir a ellas para que comprendieran el sentido profundo que tiene para la persona estar en disposición de dejarse ayudar a aprender —es decir, en actitud de alumno—, porque eso determinará la posibilidad de ser todo lo que cada uno es capaz de ser...

Aunque no nos dediquemos a la Matemática, aprenderla nos deja una marca indeleble en la manera en que razonamos.

Conocer la Lengua nos proporciona una llave maestra para comunicarnos y para describir el mundo y hasta para imaginar otros mundos. Adquirir cierto sentido del devenir histórico nos proporciona una dimensión de trascendencia. Adentrarnos en la intimidad de los organismos vivos nos hace más humildes al descubrir nuestra propia vulnerabilidad.

Por eso, educar es ayudar a otro a aprender a ser todo lo que es capaz de ser. Desplegarle las posibilidades de lo humano, mostrándole lo que han hecho, pensado y sentido sus semejantes. Guiar a las nuevas generaciones en los estudios, facilitarles experiencias de aprendizaje, es una ayuda imprescindible en una exploración que permitirá a los otros llegar a intuir todo lo que son capaces de ser.

(Guillermo Jaim Etcheverry (14-6-09).
revista@lanacion.com.ar)

En abril de 2015, antes de que el Presidente Macri asumiera el gobierno, la Academia Nacional de Educación elaboró el documento *Las políticas educativas de Estado, consensuadas para la mejora de la calidad educativa argentina*. A partir de ese texto y de las recomendaciones de Pedro Barcia nos atrevemos a formular algunas de nuestras propuestas de futuro:

Cumplimiento de lo dispuesto por las leyes vigentes

Dictado efectivo de los 180 días de clases anuales y recuperación obligatoria de cada día perdido.

Aplicación universal gradual de la jornada extendida a todos los centros educativos

Universalización de la obligatoriedad de la educación del inicial para cuatro años

Universalización de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria

Cumplir lo establecido en la LEN respecto de las modalidades

Formación docente

El INFoD y los ministerios provinciales deben actuar juntos para reorganizar las instituciones destinadas a la formación de docentes: Actualización de los currículos; jerarquización de la profesión; dictado en febrero de cursos obligatorios de actualización y perfeccionamiento para docentes, adecuados a las realidades locales; implementar exámenes de ingreso a las carreras docentes; consolidar instrumentos de evaluación de los docentes; incrementar las prácticas; tomar exámenes finales de graduación

Articular la oferta de los Institutos Superiores con las carreras de grado y de posgrado ofrecidas por las universidades

Desarrollar programas de formación y actualización permanente para docentes.

Incorporar contenidos para formar a los docentes en la prevención de adicciones, particularmente, de drogas.

Desarrollar programas especiales de perfeccionamiento para la formación de directivos y supervisores

Actualizar el presupuesto educativo nacional y distribuir equitativamente los recursos entre las provincias

Carrera docente

Asignación mensual digna.

En la escuela secundaria, designar a los profesores por cargo, con mayor concentración horaria en un mismo establecimiento

Revisar el régimen de licencias para disminuir el ausentismo

Crear el cargo de docente formador auxiliar para acompañar a los alumnos con dificultades de aprendizaje.

Favorecer la inclusión, evitar repitencias y abandonos originados en problemas de aprendizaje

Atención preferente al desarrollo de la comprensión lectora en todos los niveles preuniversitarios. Al respecto, afirma Tenti Fanfani (2013):

“Hay una especie de perversión en Occidente expresada en la contradicción entre el acceso al saber (cada vez más chicos en la escuela) y lo que se llama elitización de los contenidos. Contenidos cada vez más teóricos. Hay una perversión en posicionar al lenguaje como un objeto central de estudio. Me parece muy bien que en la universidad o en el CONICET haya un grupo de individuos que estudien la Lengua, que se especialicen en Lingüística. Para el lingüista la Lengua es un objeto de estudio. El lingüista tiene la tendencia a trasladar la relación que él tiene con la Lengua a la escuela. Entonces nos enseñan la teoría de la Lengua, la Semiótica, los fonemas, desde 4° grado... Los de mi generación, con sujeto, verbo y predicado nos defendíamos. Ahora resulta que para poder comunicar, para expresar demandas o críticas, para analizar o para poder convencer hay que estudiar la Lengua en sí. Hay una tensión entre los que piensan la Lengua como herramienta y los que la piensan como

objeto de estudio que la hace demasiado abstracta para los chicos” (*Consejo Económico Social*, p. 18)

Dotar a las escuelas de gabinetes psicopedagógicos y personal especializado que atiendan, de manera especial, a los alumnos que provienen de sectores vulnerables

Organizar redes entre centros educativos que puedan compartir medidas correctivas y buenas prácticas en los procesos de enseñanza-aprendizaje

Recursos didácticos

Redefinir el rol de las bibliotecas escolares como centros de recursos para los aprendizajes. Ofrecer libros impresos y en soporte digital. Integrar otros materiales: música, videos, etc.

Capacitar a los bibliotecarios para ampliar sus competencias como administradores de contenidos culturales y curadores de contenidos remotos accesibles a través de redes

Capacitar de manera continua a los docentes en la apropiación e introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación en las prácticas pedagógicas

Otros aspectos

Asegurar la nutrición infantil hasta el ingreso del niño en el nivel inicial y dotar de cloacas y agua corriente al 100% de los hogares argentinos

Dotar a todos los centros educativos de la infraestructura edilicia y servicios básicos (luz, gas, agua) para su funcionamiento.

Crear un organismo permanente de evaluación del sistema, independiente del poder político

Por último, nos parece importante superar la histórica dicotomía entre instituciones de gestión estatal y de gestión privada. Se deben implementar programas de colaboración e intercambio que hagan posible un mejor aprovechamiento de los recursos y de las buenas experiencias de aprendizaje.

En el documento *Mochilas en fuga*, Gabriela Ceppi (2015), afirma que en Mendoza: “La inversión pública aumentó y la cantidad de posibilidades para permanecer en la escuela crece día a día, al menos en lo formal. Pero en los números se ve claramente que hay una migración sostenida de los chicos de la primaria estatal hacia el sector privado. De los que asisten al sistema educativo, el 17,09% de los padres eligen colegios privados para enviar a sus chicos, un 4% más que en los últimos diez años. Estos datos son oficiales pero otras mediciones hablan de un crecimiento aún mayor y reportan un 8% el nivel de migración en una década” (p.4)

La Directora General de Escuelas, María Inés Abrile de Vollmer (2015), trataba de explicar las causas de esa migración que, para algunos, era lamentable:

“Se combinan varios factores. Por un lado los procesos de huelga que impidieron en los últimos años que los chicos tuvieran clases todos los días. Lo que se puede ver es que los padres y madres que trabajan, necesitan que los chicos tengan clases todos los días porque no tienen dónde dejarlos durante esas horas. La verdad es que los padres ven en los establecimientos privados la seguridad de que van a estar abiertos...

Además, hay familias que eligen escuelas menos “mezcladas” o con contenidos religiosos. Esto quiere decir

que algunos padres piensan que en las escuelas privadas hay chicos con mejores capacidades y por eso deciden hacer el esfuerzo” (idem, p.4).

Las propuestas que hemos formulado no se mencionaron para ser utilizadas como un manual de “modelos” para las instituciones educativas. Cada práctica exitosa se constituye en una historia dinámica, con altibajos, que probablemente no pueda replicarse al pie de la letra en un contexto con características diferentes pero es una muestra de la creatividad y del empuje necesario para solucionar los problemas educativos de una región. Asimismo, es un indicador de la variedad de alternativas que se pueden implementar y que pueden ser iluminadoras para todos aquellos que están empeñados en reformas y programas de mejoramiento educativo: *“En ningún caso se puede predecir el futuro, todo lo que se puede hacer es inventarlo” (Dennis Gabos, cit. por Barcia)*

LISTA DE PRESIDENTES Y MINISTROS DE EDUCACIÓN DE NACION	GOBERNADORES Y DIRECTORES GENERALES DE ESCUELAS (MENDOZA)
<p>1983-1989: RAUL RICARDO ALFONSIN ALCONADA ARAMBURU 1983 JULIO RAJNERI 1986 JORGE SABATO 1987 JOSE DUMON 1989</p>	<p>1983-1987: FELIPE LLAVER HUGO DUCH 1987-1991: JOSE OCTAVIO BORDÓN MARIA INES ABRILE</p>
<p>1989-1995: CARLOS SAUL MENEM ANTONIO SALONIA 1989 JORGE RODRIGUEZ 1992 1995-1999: CARLOS SAUL MENEM SUSANA DECIBE 1996 M. GARCÍA SOLÁ 1999 1999-2001: FERNANDO DE LA RUA JUAN JOSE LLACH 1999 HUGO JURI 2000 ANDRÉS DELICH 2001 2002-2003: EDUARDO DUHALDE G. GIANNETASIO 2002</p>	<p>1991-1995: RODOLFO GABRIELLI DOMINGO DE CARA 1995-1999: ARTURO LAFALLA DOMINGO DE CARA MARTA BLANCO 1999-2003: ROBERTO IGLESIAS HUGO DUCH</p>
<p>2003-2007: NESTOR KIRCHNER DANIEL FILMUS 2003</p>	<p>2003-2007: JULIO COBOS EMMA CUNNIETI</p>
<p>2007-2015: CRISTINA FERNANDEZ J. C. TEDESCO 2007 ALBERTO SILEONI 2009</p>	<p>2007-2011: CELSO JAQUE IRIS LIMA C. LOPEZ PUELLES 2011-2015: FRANCISCO PEREZ MARIA INES ABRILE</p>

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Abrile de Vollmer, María Inés (1994). *Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes*. Recuperado el 22-12-16 de <http://rieoei.org/oeivirt/rie05a01.htm>

Academia Nacional de Educación (1989). *Ideas y propuestas para la educación argentina*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

----- (2015). *Las políticas educativas de Estado, consensuadas para la mejora de la calidad educativa argentina*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

Arjona, F., Tappatá, H., Maradona, G y Sánchez, A. (1999). *El nuevo debate educativo. Incentivos e instituciones*. Mendoza: Bolsa de Comercio.

Barcia, Pedro (2014). *Causas del deterioro educativo y posibles vías de superación*. En Boletín de la Academia Nacional de Educación, Ns. 94-95. Buenos Aires: ANE, pp. 199-224.

----- (2016). *Marco Conceptual*. En Foro de Educación del NOA del Bicentenario. *Sin educación la Argentina no tiene futuro. Propuesta de una política de Estado*. Salta: Editorial Universitaria Virtudes .

Bentancur, N. (2007). ¿Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas?. Las reformas de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay. En Rev. Uruguay de Ciencia Política, N° 16, pp. 159-179. Montevideo: ICP.

----- (septiembre de 2010). *El “derecho a la educación” como nuevo concepto estelar de las políticas educativas en América Latina*. En Congreso Iberoamericano de Educación: Metas 2021. Buenos Aires.

Bordón, José Octavio (1987). Un plan de gobierno para todos los mendocinos (1987-1991). Mendoza: Editorial Arca

----- (1991). *Cuatro años de esfuerzos compartidos (1987-1991)*. Mendoza: Dirección de Información Pública.

Cardona, Aurora (2010). *Impacto de las prácticas de política educativa para mejorar la calidad de la educación en América Latina y el Caribe*. En Rev. Actualidades Pedagógicas, N° 55. Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, pp. 87-97.

Ceppi, Gabriela (2015). *Mochilas en fuga*. En “Noticias Universitarias”, mayo de 2015. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo. Edición U.

Cobos, Julio (2011). *Educación, el único camino*. Buenos Aires: Grupo Editor Septiembre.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1996). *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad (2ª ed.)*. Santiago de Chile: Nacionales Unidas.

----- (CEPAL, 2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina*. Santiago de Chile: Nacionales Unidas.

----- (CEPAL, 2010). *2021 Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.

Congreso Pedagógico Nacional (1988). *Informe final de la Asamblea Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia de la Nación.

----- . *Comisión honoraria de asesoramiento. Informe sobre posibles reformas del sistema educativo*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, 1988.

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2012). *Debate secundaria 2020: 19 pilares para la escuela secundaria del 2020*. Buenos Aires: Letra viva.

Correas, Edmundo (1942). *Por la cultura de Cuyo*.

Cueto, Romano, Sachero. *Historia de Mendoza*. Fascículos coleccionables. Mendoza: Diario Los Andes.

Cueto, Adolfo (1998). *Historia institucional de Mendoza (segunda parte)*. Mendoza: Ministerio de Cultura y Educación.

De Titto, Ricardo (2004). *Los hechos que cambiaron la historia argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: El Ateneo.

Delors, Jacques (1996). *La educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. Madrid: Santillana.

Didriksson, Axel (2012). *Elementos de construcción de la nueva agenda universitaria*. En Congreso de Prospectiva. Mendoza: UNCuyo.

Dirección General de Escuelas de Mendoza (1999). *La educación en Mendoza. Aportes para la reflexión*. Gobierno de Mendoza.

Discursos de los gobernadores a la Honorable Asamblea Legislativa. Mendoza: Biblioteca de la Legislatura.

Feldfeber, Myriam y Saforcada, Fernanda (2005). La educación en las cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década. Buenos Aires: Laboratorio de políticas públicas. Miño y Dávila.

Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. En Rev. Iberoamericana de Educación, N° 49, pp. 19-59. Madrid: OEI.

Guadagni, Alieto (2017). *La gran debilidad de nuestro sistema escolar*. Recuperado de www.infobae.com/opinion/27-2-17.

----- (2012-17). *Boletín del Centro de Estudios de Educación Argentina*. Ns. 1-59. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

Lafalla, Arturo (2010). *Utopía y realidad. Testimonio de un gobernador (1995-99)*. Mendoza: Edit. de la Universidad Nacional de Cuyo.

Ley de Transferencia de Servicios Educativos (/ 91).

Ley Federal de Educación (24195/93). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

Ley de Educación Superior (24521/95). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

Ley de Educación de la Provincia de Mendoza (6970/02). Mendoza: Legislatura provincial.

Ley de garantía del salario docente y 180 días de clase (25864/8-1-04). Baires: MECyT.

Ley de educación técnico profesional (26058/8-9-05). Buenos Aires: MECyT.

Ley de financiamiento educativo (26075/9-1-06). Buenos Aires: MECyT.

Ley de Educación Nacional (26206/27-12-06): *Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Luna, Félix (2006). *Historia integral de la Argentina*. Volumen II. Buenos Aires: Edit. Planeta.

Llach, J.J.; Montoya, S.; Roldán, F. (1999). *Educación para todos*. Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre la realidad Argentina y Latinoamericana.

Llach, J.J. (2004). *Escuelas ricas para los pobres*. Boletín de la Academia Nacional de Educación, N° 57. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación, pp. 13-21.

Llach, Juan José y otros (2006). El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas. Buenos Aires: Granica.

McKinsey & Company (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company social sector office.

----- (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better* (Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo). En Documentos de Preal, N° 61. www.preal.org

Maffei, Marta y otros (1999). *Educación y modelo de sociedad. Reflexiones desde la carpa blanca*. Mendoza: Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación (SUTE). Edit. Diógenes.

Martinez Paz y Van Gelderen (2001). *XV Aniversario de la carrera de Ciencias de la Educación*. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras-UNCuyo.

Mayor, F. (1995). En: E. Schiefelbein & J. C. Tedesco (Eds.). *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Prólogo. Buenos Aires: Santillana.

Ministerio de Cultura y Educación (1991). *Bases para la transformación educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

----- (1994). *Ley Federal de Educación: la escuela en transformación*. Buenos Aires: Secretaría de programación y evaluación educativa.

----- (1996-1999). *Rev. Zona Educativa*. NN. 1-35. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

----- (1999). *Enseñar el futuro. Diez años de transformación educativa en Argentina 1989-1999*. Buenos Aires: Edición especial de "Zona educativa".

----- (2006). *Ley de educación nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires: Documento para el debate.

----- (2006). *Ley de Educación Nacional*.

----- (2008). Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina. Buenos Aires.

Miranda, David (2017). *La necesidad de trabajar, principal razón de abandono en el secundario*. Recuperado de www.mdzol.com del 8-7-17.

Muscará, Francisco (2010). *La educación en la historia. De la sabiduría a la incertidumbre*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

----- (2014). *Pasado, presente y futuro de la educación superior*. Mendoza: Universidad del Aconcagua.

----- (2015). *Sistema educativo argentino. Historia, política, legislación*. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras- UNCuyo

----- (2015). *Política y educación en Mendoza (1861-1988)*. Mendoza: Universidad del Aconcagua.

Paviglianiti, N., Nosiglia, C., Marquina, M. (1996). *Recomposición neo-conservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (UBA). Edit. Miño y Dávila.

Rapoport, Mario (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Salomone, Oscar B. (1993). *La gestión de calidad en la educación*, N° 1. Colección "Enfoques para la conducción". Mendoza: Instituto Superior de Educación Rayuela.

----- (2005). *El Instituto Tecnológico Universitario. Una institución de gestión social*. Montevideo: CINTERFOR/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

San Martino de Dromi, Laura (1988). *Historia política argentina*. Tomo II (1955-1988). Buenos Aires: Astrea.

Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP, 2000). *La transformación educativa para el nuevo siglo*. Seminario de diagnóstico y propuestas. Buenos Aires: SADOP.

Stubrin, Adolfo (1987). *Educación para todos: El proceso de transformación en Argentina*. En "Educación y democracia". Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires: Edit. Legasa, pp. 167-181.

Tedesco, Juan Carlos (2005). *Opiniones sobre política educativa*. Buenos Aires: Granica.

Voitzuk, Marina (1999). *Esbozo histórico de las políticas universitarias en Argentina*. El proyecto neoliberal contemporáneo. Córdoba.