

# La Agenda de la educación para una Argentina integrada y sustentable

DOCUMENTO PARA LA DISCUSIÓN

Junio 2021

Susana Decibe  
Inés Aguerrondo

## INDICE

### **Introducción**

Educación, vida en sociedad y desarrollo humano  
Educación y Globalización

---

### **CAPITULO I: En qué situación estamos**

- I. **El Estado es ineficiente y no puede conducir el proceso de cambio**
  - Recursos humanos poco idóneos.
  - Procedimientos inadecuados y obsoletos.
- II. **La gestión del sistema educativo es inoperante, y cada nivel acumula problemas que impiden un servicio de calidad**
  - El nivel nacional no asume todas las facultades de gobierno que le da la Ley Nacional de Educación.
  - Las provincias deciden centralizadamente, sin usar información que alimente buenas decisiones.
  - Las escuelas tienen limitadas posibilidades de tomar decisiones para responder a las necesidades de los alumnos.
  - Los cuerpos técnicos y profesionales docentes intermedios cumplen funciones administrativas y no pedagógicas
  - Las autoridades municipales no tienen injerencia en su territorio
  - El lugar del sindicalismo docente es de obstrucción corporativa.
- III. **La cuestión docente y las instituciones en donde se forman requieren cambios urgentes**
  - Las regulaciones laborales

- Los salarios docentes
- La formación docente
- Una oferta que crece sin control
- Más matrícula y más docentes, pero más abandono

#### **IV.- Presupuesto y normativa: dos cajas de pandora**

- La dispar Inversión por alumno: otra evidencia de inequidad.
- Las normas vigentes para la mejora del sector no se cumplen

#### **V.- Las trampas en el funcionamiento del sistema federal.**

---

#### **CAPÍTULO II: Visión de futuro**

- I. La Educación pública, escuelas diferentes
  - II. La Escuela centrada en el aprendizaje significativo y en los saberes del Siglo XXI
  - III. La Educación como espacio público: un nuevo contrato educativo.
- 

#### **CAPÍTULO III: El dilema a transitar: los cambios a operar vs. la gobernabilidad de las reformas.**

- I. **Los cambios estructurales inmediatos**  
**Mejorar las capacidades para la gestión en todos los niveles.**
    - Disponer de regulaciones e instrumentos de gestión del sistema adecuados.
      - Monitoreo y control de la calidad de la educación brindada
      - Reforma laboral para la docencia
      - Revisión de las instituciones formadoras.
      - Transparentar toda la información del sistema
      - Favorecer la participación y el control social.
  - II. **Las urgencias de la coyuntura.**
    - Cómo atender a las poblaciones que egresaron sin aprender o que están directamente afuera.
    - Cómo dar lugar a múltiples oferentes en diferentes plataformas con controles de calidad estatales.
  - III. **La gobernabilidad del sistema y de las reformas.**  
Pacto por la calidad y equidad de la educación
- 

#### **FINAL ABIERTO**

# La Agenda de la educación para una Argentina integrada y sustentable

DOCUMENTO PARA LA DISCUSIÓN

Junio 2021

Susana Decibe

Inés Aguerriundo

## INTRODUCCIÓN

### Educación, vida en sociedad y desarrollo humano

Escribimos estas reflexiones con la intención de ayudar a promover un debate profundo sobre la imperiosa necesidad de renovar y fortalecer nuestro débil sistema educativo. Desde que recuperamos la democracia hasta hoy se ha ido perdiendo el impulso originario del Congreso Pedagógico Nacional de 1984 y los debates y leyes llenos de propuestas transformadoras y expectativas positivas sobre su impacto. Si bien se hizo un enorme esfuerzo para escolarizar a miles de niños y jóvenes que estaban afuera del sistema, ampliar la infraestructura edilicia, el equipamiento, las plantas de personal, la conectividad, las capacidades técnicas de los ministerios y la agenda educativa, está a la vista que después de más de 20 años poco hemos avanzado en materia de calidad y justicia educativa.

La pobreza creciente, producto de sucesivos desaciertos en materia política y económica, las rigideces del sistema educativo y la ideologización del sector actúan como contrapeso a todo intento de mejora. Mientras tanto más del 60% de la población joven es pobre, alrededor del 40% del trabajo es precario y el empleo público ha crecido un 70% desde el 2004 sin impactar en la mejora de sus prestaciones.

La sociedad está políticamente fracturada. Una parte importante de ella se alimenta de relatos sobre un régimen económico y político que nunca funcionó, de prejuicios y mitos sobre el mundo empresario, sobre la competitividad, el esfuerzo y el mérito, entre otros y, lo que es más grave, muchas veces inculcados en nuestras mismas escuelas y universidades. La otra parte no logra transformar en políticas públicas las deudas que la democracia republicana tiene con sectores crecientes de la sociedad y de la juventud.

Por lo tanto debatir sobre la agenda educativa para los próximos años en este contexto significará revisar en profundidad, y sin prejuicios políticos, las trabas que impiden avanzar en el sector y cuáles debieran ser las políticas, las reformas y las estrategias viables.

En el punto de partida hay acuerdos que se fundan en nuestra propia historia: “*Hombre, pueblo, Nación, Estado, todo: Todo está en los humildes bancos de la escuela*” decía Sarmiento. Ciento cincuenta años después nadie en el mundo duda de que una buena educación al

alcance de todos genera personas autónomas, una sociedad integrada y una economía rica y competitiva a escala internacional.

### **Educación y globalización**

Cada vez más la economía del conocimiento define la sustentabilidad de las naciones. Hoy la competencia de los países se basa en su capacidad de generar y distribuir conocimiento. De ahí la necesidad de modificar, sustancial y urgentemente los sistemas educativos porque son los que dan la base, los que hacen posible entrar en el juego competitivo de la economía mundial. Esta no es una tarea fácil porque en la actual sociedad líquida, en la que todo es a corto plazo, la educación, que es un intangible a largo plazo, que no se ve, que da rédito muy retrasado, nunca se prioriza. Todos los países que se han enfrentado seriamente con este objetivo han tenido fuertes problemas de gobernabilidad, que solo son gestionables a través de objetivos claros, bien argumentados y defendidos, alianzas, y un plan capaz de prever los inconvenientes y prevenirlos.

El tema es muy complejo, tan difícil como reordenar el rumbo de lo económico. Por eso, así como para cambiar la economía existen condiciones básicas que operan como sus pilares, porque sin estas condiciones se hace imposible sostener procesos de generación de riqueza sustentables, para que el sistema educativo argentino pueda producir una oferta de calidad se requieren también pilares en los que apoyarse. Una educación de calidad hoy, según los parámetros del mundo, no solo significa oferta de aprendizajes significativos en toda la población a lo largo de toda la vida, sino un sistema que se adapte a las necesidades de múltiples usuarios de edades diferentes e intereses particulares en un mundo que demanda nuevos y complejos conocimientos y competencias.

Para salir de los diagnósticos (conocidos) que describen una educación cuya organización y oferta fueron pensadas para otro momento de la historia y que ya no responden a las demandas actuales, en este trabajo queremos poner el foco en las condiciones para llevar adelante una propuesta de cambio educativo con posibilidades de lograr este objetivo. Veremos que algunos de estos pilares condicionantes coinciden con los que requiere la economía y, en general, son comunes a todas las políticas públicas.

---

## **Capítulo 1. EN QUÉ SITUACIÓN ESTAMOS**

### **I. El Estado es ineficiente y no puede conducir el proceso de cambio**

Una de las grietas que divide al sistema político está centrada en la concepción misma del estado. En los extremos están por un lado quienes profesan “el estado mínimo” donde el mercado regula la vida económica y social, en el otro extremo están los estatistas que proponen un “estado propietario” de la economía y de la sociedad. Falta un debate que, partiendo de la situación de deterioro actual, ayude a conceptualizarlo como un árbitro

inteligente que regule el mercado y que cumpla con eficiencia los servicios a los que está obligado: educación, ciencia, salud, seguridad y defensa, representación internacional, administración y resguardo de la moneda y del sistema financiero.

Si el estado se retira de su rol de regulador y deja al mercado operando solo, el país desaparece, pero si ocupa el lugar donde pueden actuar eficazmente los privados, cambiamos de régimen. Hoy en América Latina la insatisfacción y la pobreza creciente de los sectores medios y la frustración de los jóvenes frente a una política que no ha logrado generar escenarios de futuro, están poniendo en crisis los sistemas democrático republicanos. El debate sobre qué modelo de estado para crecer con justicia social y mejorar la democracia, la representación política y los intereses de los excluidos no es un ejercicio teórico sino una prioridad.

- **Recursos humanos poco idóneos**

Desde el 2004 el gasto público consolidado se expandió aceleradamente y su nivel actual es el más alto de la historia: 42 % del PIB. En relación con el promedio de la última década del siglo XX aumentó 16 puntos del PIB. La planta de personal se expandió en más de 70 % con personal que, en muchos casos, no era necesario o no contaba con las calificaciones mínimas para las tareas que debía cubrir. La verdad es que, a falta de empleo privado creció el empleo estatal de baja calidad en todos los niveles, nacional, provincial y municipal.

Según un estudio del BID (*Mejor gasto para mejores vidas*, 2018), el Estado argentino es el más ineficiente de América Latina. Esa ineficiencia cuesta el 7,2 % del PIB, y financiarla llevó a aumentar los impuestos un 25 %. Esta enorme pérdida de productividad y competitividad impacta negativamente sobre toda la sociedad dificultando el crecimiento y la mejora del bienestar, sobre todo, el de los más postergados.

- **Procedimientos inadecuados y obsoletos**

“¿No es llamativo que la población no tenga acceso a la información sobre el funcionamiento del Estado? ¿Cuántos son los empleados y los contratados en cada municipio, provincia y en la Nación? ¿Qué hace cada empleado? ¿Cuáles son los costos y beneficios de los programas gubernamentales y de las compras e inversiones que realiza? ¿Cómo explica la dirigencia el deterioro de la administración pública? ¿Por qué el ausentismo es tan elevado? ¿Cuál debería ser el régimen laboral para mejorar la calidad de los servicios prestados?”, pregunta provocador Jorge Remes Lenicov en un reciente documento<sup>1</sup>.

Tenemos un Estado sobredimensionado y doblemente costoso dada su ineficiencia. Es imprescindible corregir esa situación y liberar recursos para destinarlos a mejorar la productividad y competitividad de la economía y la calidad de servicios estratégicos como la educación.

---

<sup>1</sup> “El Estado y su impacto sobre el bienestar y la distribución, el ordenamiento macro y la competitividad”, en el libro digital de Garriga M. y otros (ed.), *Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2020*, FCE-UNLP, <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2021/05/Libro-blog-2020.pdf>

El sector educación es el que más personal ocupa y es el menos informatizado del Estado. Por ejemplo, carece de capacidad para tomar decisiones acertadas referidas al personal o a los costos e inversiones en el sector por falta de información en red adecuada y en tiempo real.

### **III. La gestión del sistema educativo es inoperante y cada nivel acumula problemas que impiden un servicio de calidad.**

No es frecuente que en los medios públicos se hable sobre los débiles aprendizajes de los estudiantes y menos aún sobre sus causas. En general el debate educativo está centrado en los salarios, los días de clases o el déficit de infraestructura física y de conectividad. Para tener una mirada más completa de los problemas de la educación argentina, proponemos una simple pregunta: Si desde mediados de los años 90 en el Consejo Federal de Educación, como producto del trabajo de cientos de especialistas en todas las disciplinas escolares, se aprueban y actualizan a nivel nacional contenidos y recomendaciones para su enseñanza que están en consonancia con los que se establecen en países con sistemas educativos muy eficientes sobre qué y cómo enseñar en las escuelas de todo el país, pero los resultados no cambian, más aún, empeoran, **¿cuáles son las trabas que operan en el sistema educativo que impiden las mejoras cualitativas que se buscan?**

Para encontrarlas debemos ampliar el foco. Entre el Consejo Federal de Educación por un lado, donde se acuerdan políticas y contenidos educativos, y las aulas de todo el país por el otro, operan autoridades políticas y técnicas de nivel nacional y provincial con diferentes modelos administrativos de gestión, regulaciones laborales, prácticas sindicales, condiciones socioeconómicas, políticas provinciales particulares, e interrelaciones y tradiciones profesionales diversas adentro de las escuelas.

El sistema educativo es de naturaleza compleja y un acuerdo o una normativa no alcanza para cambiarlo: requiere un abordaje sistémico en diferentes planos. Involucra una enorme cantidad y variedad de actores en distintos estratos de funcionamiento, que interactúan entre sí y con el contexto produciendo cotidianamente la realidad educativa.<sup>2</sup>

A esta complejidad se agrega que en cada nivel de gestión hay debilidades e incumplimientos.

- El nivel nacional no asume todas las facultades de gobierno que le da la ley Nacional de Educación**

Repasemos las principales funciones que la ley da al ministerio nacional:

---

<sup>2</sup> No existe una operación central que regula el sistema educativo, una “mano invisible”. Los ambientes institucionales de los distintos niveles de gestión interactúan y construyen con su entorno, se retroalimentan y lo modifican y se modifican a sí mismas, en estructuras que se auto-organizan como emergentes de las interacciones. La intervención educativa se concibe entonces como la búsqueda de la construcción de un entorno adecuado o más favorable para cierto tipo de interacciones (Snyder, 2013).

*. Investigar los requerimientos de formación para todos los niveles, las demandas del sector laboral, los cambios tecnológicos y las tendencias en el mundo y proponer y acordar en el Consejo Federal de Educación los contenidos educativos fundamentales para todo el país.*

*. Atender las prescripciones para la formación docente y sus instituciones formativas.*

*. Diseñar programas educativos especiales y generales acordados en el CFE y compensatorios para aquellas poblaciones con mayores necesidades.*

*. Evaluar la calidad de los aprendizajes de alumnos, la formación de los docentes y la calidad de las instituciones formadoras.*

*. Certificar la validez nacional de los títulos de todos los niveles.*

En el contexto federal que nos enmarca, la normativa deja bien en claro el lugar y la función del ministerio nacional. A partir de las funciones anteriores vemos que existe una autoridad educativa nacional en diálogo y concertación con las provincias. Sin poder analizar en este trabajo la calidad del desempeño en todas esas funciones, es fácil demostrar que algunas de ellas, fundamentalmente las orientadas a monitorear la calidad de la educación que se brinda, se cumplen solo parcialmente y de manera esporádica, e impiden incluso un seguimiento a lo largo del tiempo.

Destacamos por su importancia las que tienen que ver con la función de garantía de calidad del servicio, propia del estado nacional, para resguardar la justicia educativa. A diferencia de la gran mayoría de los países latinoamericanos, que en las últimas décadas han desarrollado importantes organismos dedicados al tema, **las evaluaciones de los aprendizajes de los estudiantes son parciales y carecen de periodicidad. No se vinculan con ningún proceso obligado de mejora de las escuelas, y sus resultados no están abiertos para el conocimiento de la comunidad.** Las familias no saben cómo y cuánto enseña la escuela a la que concurren sus hijos. Pero lo más importante es que no alcanza con medir, es necesario usar esa información para avanzar. Por eso, las evaluaciones siempre deben estar vinculadas con procesos de mejora en todas las instituciones, sobre todo las que obtengan regulares o malos resultados. El gobierno nacional debe liderar estos procesos, que deben coordinar funciones de monitoreo centrales a nivel nacional y provincial junto con acciones específicas a nivel de las instituciones educativas.

Más grave es que en nuestro país no existen evaluaciones sistemáticas de los docentes, ni de sus instituciones formadoras, tal como lo estipula la ley, otro aspecto que nos diferencia de las estrategias de los demás países de la región.

Un ejemplo más de la incompetencia del accionar nacional tiene que ver con su renuencia a ejercer el control de la validez nacional de los títulos. Esta facultad, que corresponde a la Nación, es vital para el aseguramiento de la calidad de lo que un sistema educativo garantiza a

los habitantes. Bien llevado adelante, a través de verificaciones reales y procedimientos acordes con eso, ordena todo el sistema y lo orienta hacia la mejora.

En nuestra realidad se hace con procedimientos burocráticos que anulan el poder de la autoridad educativa nacional como garante en última instancia de la calidad de los títulos que se emiten. Esto es así porque el ministerio nacional controla formalmente que en los diseños curriculares provinciales se hayan incluido las normas aprobadas en el CFE, pero no ha implementado mecanismos de información para verificar su aplicación en las escuelas. Por lo tanto, no existen evidencias que permitan “sancionar” a una provincia o -dentro de ésta- a una institución estatal o privada que no cumpla con las prescripciones federales en materia de los estándares de enseñanza y aprendizaje acordados. Cuando una provincia obtiene la aprobación de su diseño curricular por parte del ministerio nacional, automáticamente logra la validez nacional de todos los certificados que expide. Esto significa que el ministerio nacional ha renunciado en la práctica a uno de los instrumentos más importantes que le da la ley para ejercer la necesaria función de ser garante de la igualdad educativa, o sea no usa la única facultad punitiva que le dio la ley como autoridad educativa nacional.

- **Las Provincias deciden centralizadamente sin usar información que alimente buenas decisiones.**

El federalismo deformado existente está alimentado por una cadena de centralizaciones, en todas las instancias. Por ejemplo, las administraciones provinciales concentran la gestión de todos los rubros del sector, blandos y duros: se ocupan del personal docente y no docente, de las designaciones y reemplazos, la capacitación, los diseños curriculares y la organización de los tiempos, la infraestructura y el mantenimiento, los programas y los recursos especiales.

Todas estas funciones, y muchas más, están muy centralizadas, tienen sistemas de gestión en algunos casos poco transparentes, carecen de la posibilidad de cruzar datos fundamentales como desempeño docente y resultados educativos, o datos fehacientes de plantas docentes por escuela y matrícula. Esto no significa que en las gestiones provinciales no se produzca información sobre las escuelas. La hay, pero esa información no logra superar su función administrativa, aún en aquellas provincias donde existen registros nominales para la matrícula.

El sistema de información no se utiliza para el seguimiento pedagógico de las escuelas, la historia educativa de los alumnos, el desempeño docente. Tampoco la estructura y el tipo de información está pensada para el uso de las escuelas. Estas tienen una sobrecarga de llenado de planillas para diferentes destinos sin que le encuentren un sentido para su tarea cotidiana. En la época de los Big-data, la escasa informatización del sector, y su estamentalización, incide para que sea poco menos que imposible tener visiones de conjunto o analizar problemas específicos. Tampoco se puede extraer de los presupuestos información sobre costos por escuela o proyecciones confiables que permitan anticipar las necesidades de financiamiento futuras por rubros.

Es llamativo que se pretenda administrar un servicio tan complejo sin conocer y manejar información sobre sus costos desagregados. Ello impide, entre otras cosas, conocer cuál sería el costo real de una escuela para poblaciones educativas vulnerables según sus circunstancias socioeconómica y geográficas para que la oferta sea de calidad, o saber si se podrían ahorrar gastos improductivos para reasignarlos a las escuelas.<sup>3</sup>

Como lo expresa el documento de OEI (Narodowski) “no es admisible que haga falta realizar un censo cada diez años para determinar la cantidad de docentes, edad, género, título profesional y otros datos básicos hoy prácticamente ausentes. Se debe producir información valiosa para la gestión, por ejemplo, sobre el ausentismo docente: ¿Cuáles son las enfermedades recurrentes de los educadores? ¿Cuáles tienen motivos laborales? ¿Cuál es el tamaño óptimo de una escuela en un distrito? ¿Cuál es el gasto por alumno por escuela? ¿Qué relación hay entre estas variables y los resultados de los aprendizajes? Estas pocas y elementales preguntas demuestran que hoy estamos tomando decisiones políticas a ciegas, en base a información inexistente o en todo caso parcial y poco confiable.”<sup>4</sup>

- **Las escuelas tienen limitadas posibilidades de tomar decisiones para responder a las necesidades de sus alumnos**

La escuela es una institución de por sí compleja que requiere una conducción con capacidad y poder para tomar decisiones en tiempo real que hagan a la mejor calidad de su funcionamiento. Esta verdad se ha aprendido a lo largo de más de 100 años, como producto de la expansión de los sistemas escolares y está vigente, aún en países no federales. Hoy es claro que 17.000 escuelas (Buenos Aires), o 150 (TdFgo), no se pueden gestionar solo con decisiones generales, y que debe haber un espacio claramente delimitado para que los equipos escolares puedan decidir sobre los aspectos que hacen a sus particularidades. A pesar de esto, nuestras escuelas estatales no intervienen en decisiones fundamentales como la organización y administración de los tiempos y de la enseñanza, la evaluación del desempeño de sus docentes, la capacitación de sus recursos humanos, o la contratación y el perfil de sus propios equipos docentes. En las escuelas de gestión privada la incorporación de docentes y su selección está basada en los mecanismos del mercado de trabajo, que también regula su régimen laboral.

A diferencia de las escuelas privadas que contratan a sus propios docentes, los nombramientos en las escuelas de gestión estatal mantienen una lógica administrativa centralizada basada en un sistema de méritos individuales y de puntaje a partir del título, la antigüedad y la capacitación. En actos públicos y siguiendo el orden de los listados los docentes reciben ofertas de vacantes disponibles que pueden o no aceptar. “El docente elige la escuela y ésta no tiene cómo no ser elegida por el docente. Los directores de escuelas

<sup>3</sup> En distintas investigaciones en provincias complejas como la de Buenos Aires o aún en otras más pequeñas como La Rioja, no se ha logrado obtener información acerca de los costos de las instituciones educativas. Tampoco lo registran sus ministerios de Economía o de Educación. En los presupuestos las cifras son agregados por rubros y no permiten análisis específicos.

<sup>4</sup> Narodowski, M.; Vinacur, T & Alegre, S. (2014). Los mejores maestros. Mitos, leyendas y realidades. Buenos Aires: Prometeo.

estatales no tienen participación alguna en la incorporación de personal a su propia escuela".  
(Narodowski, 2014)

Esta situación termina revirtiendo las prioridades. En las escuelas estatales, salvo excepciones, la organización de los tiempos y de la enseñanza se realiza ajustándola a la disponibilidad de sus docentes y no a una planificación pensada atendiendo las especiales necesidades educativas de los alumnos.

### **¿Qué se enseña en las aulas?**

El desacople entre los niveles de gestión (escuela / provincia / nación) tiene consecuencias negativas muy concretas. Una de las más notorias es que lo que se enseña en el aula es difícil que tenga en cuenta lo que se ha acordado a nivel nacional que, supuestamente, es obligatorio. En general la planificación anual que presentan los docentes ante el director se formula siguiendo sus rutinas, sus saberes y sus planificaciones históricas, y no en cumplimiento del diseño curricular de la provincia, el que recordemos que debiera contener los núcleos prioritarios o contenidos básicos aprobados en el CFE. **De esta manera en las aulas en general continúan vigentes prácticas y contenidos de enseñanza antiguos y hasta obsoletos, alejados de los acuerdos educativos federales que, en el mejor de los casos, se cumplen muy parcialmente.**

Es sabido que no existe un control de la dirección de las escuelas, o de los cuerpos de supervisores, destinado a verificar la inclusión de las prescripciones del diseño provincial, y menos aún a evaluar el desempeño de sus docentes en el aula. Un director o un supervisor no consideran que sea su función entrar a las aulas para observar el trabajo de los docentes<sup>5</sup> *Las inspecciones que hacen son actos administrativos con información desvinculada del desempeño profesional y de los logros de aprendizaje de los alumnos.*

Recordemos ahora la pregunta del punto II.....

*Si desde mediados de los años 90 en el Consejo Federal de Educación, y como producto del trabajo de cientos de especialistas en todas las disciplinas escolares, se aprueban y actualizan a nivel nacional contenidos y recomendaciones para la enseñanza que están en consonancia con las que se establecen en países con sistemas educativos muy eficientes sobre qué y cómo enseñar en las escuelas de todo el país, y los resultados no cambian, más aún, empeoran, ¿cuáles son las trabas que operan en el sistema educativo que impiden las mejoras cualitativas que se buscan?*

...y saquemos las primeras conclusiones.

En países con sistemas educativos maduros y eficientes la dirección de la escuela tiene facultades que permiten tanto participar en la selección de sus docentes como administrar

---

<sup>5</sup> Proyecto de investigación/intervención sobre la Enseñanza de la Ciencia en las Escuelas Secundarias de Chilcito, La Rioja, a cargo del Instituto de Investigación Educativa de la UnDEC (2018/2020).

contrataciones temporarias, capacitación, recursos especiales e incluso en algunos países, como Inglaterra, manejar su presupuesto. La conducción pedagógica de la escuela y su monitoreo es función de los equipos directivos.

Esos países tienen también buenos sistemas de control de la calidad de los aprendizajes y de la gestión escolar, que permiten reconocer la profesionalidad de sus agentes quienes se hacen responsables por las decisiones que se tomaron.

- **Los cuerpos técnicos y profesionales docentes intermedios cumplen funciones administrativas y no pedagógicas**

Con el correr del tiempo, la aparición de nuevas necesidades y la expansión de los aparatos educativos, se ha incrementado la cantidad de figuras profesionales de la docencia que se incorporan a la educación para asesorar y monitorear lo que pasa en las escuelas. En nuestra realidad esto ha tomado la forma de Programas Especiales, pero su función es diferente. Los cuerpos de supervisión ministeriales y los equipos regionales de docentes que se desempeñan en distritos escolares en algunas provincias, en general no brindan apoyo a las escuelas en materia de los procesos de enseñanza o en el monitoreo de los aprendizajes de los estudiantes. Aun cuando se sabe que el único sentido que tienen los cuerpos de supervisión en otros países es el de promover la mejora continua de los procesos de enseñanza, en nuestro caso atienden casi exclusivamente temas administrativos. En nuestra misma experiencia histórica esa era la función de los supervisores, pero la endogamia creciente del sector hizo que su tarea se fuera limitando a temas burocráticos y administrativos.

- **Las autoridades municipales no tienen injerencia en su territorio.**

Llama la atención que aún los municipios que reclaman un federalismo más activo no tengan ninguna injerencia en el funcionamiento de las escuelas de su territorio, salvo sobre las escuelas que hubieran creado, en general jardines de infantes. Esto no es así en países con sistemas educativos maduros y más aún con régímenes federales. En ellos los municipios complementan a los ministerios con funciones de gestión que hacen más cercana y expeditiva la atención de problemas tales como de infraestructura y de mantenimiento, así como de vinculación y articulación de las escuelas con su entorno y con la comunidad local.<sup>6</sup>

- **El lugar del sindicalismo docente es de obstrucción corporativa**

Una realidad que no puede dejarse de lado en este rápido diagnóstico de la educación argentina es el papel de los sindicatos. Empecemos diciendo que, en general, para poder

---

<sup>6</sup> Existen municipios (county) en EEUU, como el de Miami, que además de cumplir funciones de mantenimiento de los establecimientos educativos, cooperan con las escuelas de su territorio sosteniendo actividades pedagógicas vía virtual, diseñadas y aprobadas por las escuelas para los períodos de recesión escolar.

avanzar en las reformas necesarias en el sector público habría que **liberar a sus instituciones de las corporaciones que las manejan**, dado que en muchos casos están privatizadas de la peor manera, han dejado de ser públicas, son de quienes trabajan adentro de ellas.

En educación este fenómeno fue creciendo en las últimas décadas. A medida que aumentaba la complejidad de los servicios, gracias a la incorporación de poblaciones antes ausentes, fueron insuficientes los recursos para sustentar su financiamiento e inapropiadas las estrategias de gestión. El estado fue perdiendo eficiencia en su gobierno y en su administración, generándose lo que aparentemente parece una contradicción: un estado sobredimensionado pero ineficaz y unos actores sindicales muy ideologizados que por el supuesto ejercicio de defender los derechos de sus afiliados se fortalecieron más como actores políticos partidarios que como profesionales de la educación.<sup>7</sup>

### **III. La cuestión docente y las instituciones en las que se forman requieren cambios urgentes**

El déficit de aprendizaje de nuestros niños y jóvenes que surge de las evaluaciones y que se comprueba en la vida cotidiana es enorme. Las permisivas regulaciones laborales y las bajas calificaciones profesionales del promedio de quienes enseñan están ocupando la atención de las autoridades educativas y de los especialistas del sector.

#### **● Las regulaciones laborales**

La primera regulación laboral docente del país fue el Estatuto del Docente, sancionado como Ley nacional 14473 en septiembre de 1958. La mayor parte de la oferta educativa era todavía nacional y esta regulación fue un avance importante en el reconocimiento del trabajo docente. Hoy en día el servicio educativo está en manos de las provincias y las regulaciones laborales docentes existentes en cada una de ellas, a pesar de haber sido sancionadas décadas después, fueron establecidas por leyes e inspiradas en el Estatuto Docente de 1958. Esta normativa organiza no solo el trabajo docente sino la dinámica del sistema y, por la época que se toma como referencia (1958), obstaculiza los cambios acordes con lo que hoy se entiende como un sistema moderno, y los que debieran hacer las escuelas para lograr buenos niveles de aprendizaje en sus alumnos.

Por ejemplo, las condiciones de ingreso a la carrera están basadas en datos administrativos como el título, la antigüedad y la capacitación, pero no incluyen ni la calidad de la formación ni datos sobre su desempeño basado en evaluaciones objetivas. Es el docente y no la escuela quien elige el cargo y la institución, y ésta no puede rechazarlo. El gremio, en casi todas las provincias, tiene activa participación en los concursos. Esta modalidad no solo le impide a la

---

<sup>7</sup> En algunas provincias el poder de los sindicatos es muy fuerte y no solamente se ocupa de las condiciones laborales y los salarios, sino que regula los concursos, los reemplazos, las licencias y los días de clase, todas cuestiones que corresponden claramente a la competencia del Estado.

escuela elegir y formar su equipo docente de acuerdo con sus necesidades, sino que además está expuesta a la alta movilidad de su planta, tanto de docentes como de directores, quienes pueden elegir otros cargos y escuelas según la oferta de los concursos que se abran, lo que genera además una cadena de reemplazos y licencias para muchos cargos.

La carrera docente estatal siempre se inicia por el cargo de menor jerarquía escalafonaria de cada nivel educativo (inicial, primario, secundario o terciario) y para cada nivel de enseñanza existe un escalafón diferente. En algunas provincias hay escalafones diferenciados y no conectados aún dentro de un mismo nivel educativo como efecto de las regulaciones que traían consigo las escuelas nacionales transferidas.

Los directivos escolares asumen sus cargos de manera análoga a los docentes de aula. Ellos eligen, por orden de mérito, el cargo y la escuela a concursar. Esto hace que lleguen a la conducción de una escuela muchas veces sin conocerla y obviamente sin un proyecto de gestión específico. Es la burocracia central de cada provincia la que define los concursos y asigna los cargos, independientemente de las necesidades y particularidades de cada escuela.

Más allá del Estatuto del Docente de cada provincia, la Ley Nacional de Educación establece en el artículo 69 la posibilidad de que existan al menos dos opciones dentro de la carrera docente: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión, siendo la formación continua una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional. Esta regulación, que podría ser la base para ordenar la escuela y hacer que se llegue al máximo de la escala salarial sin abandonar la enseñanza en el aula, como ocurre actualmente, no se cumple. Tampoco existe una formación y carrera profesional vinculada a las instancias de dirección, administración y supervisión.

A pesar de estar centralizado, lo que supuestamente facilitaría la concentración de la información, una anomalía seria del sistema es la ausencia de un registro individual de cada docente o directivo donde se lleve su historia profesional, que se active en el momento de un nuevo concurso. Se da el caso de que un docente apartado de una escuela, aún por causas serias, puede aparecer cumpliendo servicios en otra localidad de la misma provincia, y con mucha más facilidad en otro lugar del país. El despido de un docente en el régimen estatal es un trámite de muy difícil resolución. La sanción generalmente es el traslado.

En las escuelas de gestión privada la selección de sus docentes está basada en mecanismos de mercado y lo resuelve cada escuela basándose en sus propios criterios. Además, el despido -con o sin causa- se rige por la ley laboral general.

El análisis del régimen de licencias vigente tiende a permitir un número considerable de ausencias justificadas. Lamentablemente hay pocos estudios específicos, pero adquiere relevancia la experiencia conocida de que, a través de los años, en muchas provincias, se salió de los conflictos otorgando más días de licencia que mejoras salariales reales.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Un estudio que combina bases de datos administrativas y bases estadísticas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Montoya, 2014), muestra que, para el año 2013, cada docente de la educación primaria común se ausentó un promedio de 20 días siendo que apenas un 6% de tales inasistencias serían injustificadas, mientras que las restantes serían por motivos contemplados en el Estatuto del Docente. (Narodowski en Informe PREAL, OEI, Argentina “El estado de las políticas públicas docentes”, 2018).

Todas las evidencias disponibles muestran que el sector docente encabeza el ranking argentino de días no trabajados por conflictos laborales, siendo inferior en el sector privado a pesar de que los salarios son similares<sup>9</sup>. A la luz de esos datos, podríamos decir que el mayor porcentaje de ausentismo en la docencia estatal está basado en el cumplimiento de las normas que imperan en el sector.

Un estudio del Observatorio de la Educación Básica Argentina, año 2014, integrado por el Centro de Estudios de políticas Públicas (CEPP) y la Universidad de Buenos Aires muestra que los estudiantes de más de 500 escuelas encuestadas tenían en promedio casi tres horas semanales libres por ausencia de sus profesores registrando que el 40% de los docentes estatales faltan más de 4 horas semanales abriendo así una brecha cada vez mayor con el sector privado. El efecto de la conjunción de alta conflictividad más ausentismo viene produciendo un corrimiento de la matrícula al sector privado, aunque no todas las investigaciones lo adjudican a esos motivos. Lo cierto es que, según la DNIECE (MCE), el crecimiento gradual de la última década muestra que el 30% de la educación obligatoria es privada y llega al 40% en las grandes ciudades.

El problema del alto ausentismo está en auge. En la última década al ausentismo docente se sumó el ausentismo de los alumnos, sobre todo en las escuelas secundarias estatales. Si se computaran todas sus faltas, más de la mitad de la matrícula quedaría libre.

En muchas provincias se ha ido modificando el régimen de inasistencias. Por ejemplo, en la Prov. de Buenos Aires, donde además de flexibilizarse los casos de inasistencia por razones excepcionales, la inasistencia se computa por materia habiéndose aumentado de dos a tres las oportunidades para rendir las evaluaciones de aquellas en las que el alumno hubiera quedado libre.

### ● Los salarios docentes

El mapa de los salarios docentes presenta muchas diferencias entre las provincias para los mismos cargos. Si bien existe un mínimo salarial acordado en paritarias nacionales que sirve de referencia, el salario real se establece por provincia en mesas de negociación locales. El esquema es centralizado y no existen ítems vinculados con el desempeño y menos aún participa la escuela en la asignación de algún rubro salarial.

El sistema salarial premia solo el paso del tiempo y las categorías por antigüedad entre las provincias no varían mucho, siguen la lógica original del Estatuto Docente de 1958<sup>10</sup>. La estructura de liquidación del salario docente es sumamente complicada y varía de una provincia a otra, lo que complica su transparencia y posibilidad de comparación. Por otro lado, la diversidad de cargos que han ido apareciendo a lo largo de los años, producto de diferentes

<sup>9</sup> Narodowski, M.; Moschetti, M. & Alegre, S. (2016). "Teacher strikes and private education in Argentina". *Revista Colombiana de Educación*, No. 70, p. 27-

<sup>10</sup> Información específica sobre el tema puede verse en: "Evolución del salario nominal de maestra con 10 años de antigüedad, por dos cargos, por jurisdicción. 2015-2017". En: *Argentina, el estado de las políticas públicas docentes*, OEI.2018.

necesidades reales o de intentos de mejora de la propuesta pedagógica, hace aún más difícil el problema.

- **La formación docente**

Los docentes argentinos se forman mayoritariamente en instituciones superiores no universitarias, los Institutos de Formación Docente (IFD). También las universidades ofrecen esta formación, pero en ellas se prioriza la formación académica y ofrece escaso desarrollo la formación pedagógica. En cambio, en los IFD el peso está en la formación pedagógica en detrimento del dominio de la disciplina que muchas veces es deficitaria. (Mezzadra y Veleda, 2014)<sup>11</sup>.

- **Una oferta que crece sin control**

Desde la transferencia de estas instituciones del ámbito nacional al provincial (1994) se han establecido de manera acordada en el CFE regulaciones y estándares de calidad que mayoritariamente no se cumplen. Los institutos están sujetos a políticas locales de empleo más que a la función específica de ofrecer carreras de calidad para atender las necesidades de los perfiles docentes correspondientes con las demandas de las escuelas. Como consecuencia, las instituciones formadoras de docentes han crecido de manera descontrolada y sin correspondencia con las necesidades de las escuelas, por lo que es frecuente que en la secundaria existan durante uno o más ciclos lectivos cargos vacantes que no pueden cubrirse en materias como Matemática, Física, Química, por ejemplo.<sup>12</sup>

Mientras que en Argentina hay 34 institutos de formación de docentes por cada millón de habitantes, en Brasil 6, en Chile y México 4 por millón, en Colombia 2,3, en Estados Unidos 3,6 y en Francia mucho menos: tan solo 0,5 por millón. La sobreoferta en nuestro caso explica que en el año 2015 la mayoría (56%) de los Institutos tenían menos de 250 estudiantes, pero hay también muchos con menos de 100 estudiante. En este caso, la situación es muy variable entre las provincias: mientras en Córdoba el 38% de los ISFD tenía este tamaño, en Río Negro ninguno. (*Memoria INFOD, 2016/2019*).

Otro problema es el desacople de las carreras ofrecidas con las necesidades de personal en las escuelas. En el 2015 la carrera con mayor oferta era de la Educación Primaria, con 705 profesorados en todo el país, seguida por la Educación Inicial con 488 profesorados. En contraste, las carreras de Física y Química para el nivel secundario eran las de menor oferta, con 85 y 76 profesorados respectivamente. El sector privado comparte los mismos déficits de planificación con el agravante de que muchas de estas instituciones están también financiadas por el estado y destinan básicamente su oferta para los niveles primario e inicial. (*Memoria INFOD 2016/2019*).

---

<sup>11</sup> Mezzadra, F y Veleda C (2014), *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Documento CIPPEC.

<sup>12</sup> Este no es un fenómeno nuevo, a punto tal que hay provincias donde existe la norma de que si durante un año lectivo completo no fue posible cubrir un cargo (en general del secundario y de asignaturas como matemática, física o química) cuando esos alumnos terminan el secundario se les expide de todas formas el certificado correspondiente.

La raíz del problema la encontramos a fines de la década del 60 cuando comenzó la expansión descontrolada de la oferta formativa. Sin planificación se convirtió a la mayoría de las Escuelas Normales donde se formaba a los maestros para el nivel primario en institutos de formación superior no universitaria. Esa medida, junto con el crecimiento de la intervención de otros actores y niveles estatales como las provincias y los municipios, sectores privados confessionales y laicos y hasta legisladores, fueron creando instituciones formadoras de docentes, en muchos casos como opción de formación terciaria para jóvenes que no podían emigrar de sus ciudades de origen para cursar estudios superiores.

- **Más matrícula y más docentes, pero más abandono**

Tanta cantidad de instituciones distribuidas en el país ha tenido como consecuencia un crecimiento de la matrícula, pero no tanto del número de docentes graduados. Aumentó la matrícula en el sector pero las tasas de egreso son muy bajas. Entre el 2011 y 2015 se dio un fuerte aumento de la cantidad de estudiantes en ISFD, que pasó de 370.219 a 491.405 (32,7%), con mayor fuerza en el sector estatal, donde el crecimiento fue del 38%, mientras que en el sector privado fue del 15%. Sin embargo, un estudio de cohorte realizado por el INFOD (2008-2015) muestra que el 55% de los estudiantes deja de cursar durante el primer año de formación y otro 19% a partir del segundo año. Asimismo, con respecto al 26% que consigue egresar, el porcentaje mayor pertenece a docentes para el nivel primario.

#### **IV.- Presupuesto y normativa: dos cajas de pandora**

- **La dispar Inversión por alumno: otra evidencia de inequidad**

Según un estudio de costos laborales del sistema de educación superior del Ministerio de Educación de la Nación (Relevamiento Anual y datos de la DNIEE), para el año 2016 la inversión anual promedio por estudiante era de 21.301\$. Este costo no es estable incluso dentro de un mismo territorio: hacia adentro del sistema la variación entre las instituciones es muy grande. En la prov. de Buenos Aires, por ejemplo, se destinaba más de 80.000\$ por año para el 25% de las instituciones, pero para el 25% con menor presupuesto la cifra por docente era \$15.700. Estas diferencias se podrían explicar por la dispersión interna y la baja matrícula en muchos de ellos, y también por la cantidad diferencial de cargos que provee la provincia según el tamaño<sup>13</sup>.

La feminización de la profesión docente como rasgo característico del sector sigue vigente. Según el mismo Relevamiento Anual el 76% de los estudiantes de los profesorados son mujeres. Un dato significativo que surgió de la evaluación Enseñar del año 2017 lo constituye el hecho de que el 57% de los estudiantes encuestados provenían de familias cuyas madres no habían completado el nivel secundario. Esto indica que es muy importante el esfuerzo que debiera hacer cada institución formadora de docentes para suplir las carencias culturales de parte de su matrícula.

---

<sup>13</sup> Es común que los IFD más chicos no tengan vice directores, bibliotecarios, o tengan menos proporción de bedeles.

- **Las normas vigentes para la mejora del sector no se cumplen**

La Ley Nacional de Educación fija objetivos y herramientas de política educativa para la mejora de la formación docente y establece, (tal como lo hacía la Ley Federal de Educación), que el Ministerio de la Nación (actualmente delegado en el Instituto Nacional de Formación Docente, INFoD), es el responsable de regular el sector, la formación inicial y los planes para la formación continua, tanto del sector estatal como privado, la evaluación de sus egresados y la autoevaluación y acreditación externa de las instituciones, las carreras y la validez nacional de títulos docentes y certificaciones. Las especificaciones normativas para el cumplimiento de la ley se aprobaron en el Consejo Federal de Educación, pero una vez más, hay que decir que no se cumplen.

## V.- Las trampas en el funcionamiento del sistema federal

La política educativa está mediada, y en cierto modo afectada, por el modo en el que funciona nuestro federalismo. Las provincias son autónomas y ejercen la gestión directa de sus escuelas. En los años 90 se terminó de transferir el 20% de las escuelas que aún estaban en el ámbito nacional, básicamente pertenecientes al nivel secundario, todas las de gestión privada y las instituciones de formación docente. A partir de allí y con el objeto de preservar la unidad nacional, la integración cultural, la calidad de la formación de todos los habitantes y el perfil de su ciudadanía, las leyes marco que se sancionaron establecieron que la política educativa y los programas específicos para ejecutarlas serían concertados entre la Nación y todas las provincias.<sup>14</sup>

Como hemos visto, la legislación asignó distintas funciones de gobierno tanto para el ámbito nacional como para el provincial (las provincias adhieren por leyes propias a las leyes marco que dicta el Congreso de la Nación). Pero el funcionamiento del sistema federal ha sido siempre y es complejo, en él se juegan vínculos, intereses y transacciones políticas que desvirtúan o debilitan los acuerdos federales de políticas públicas.

Por un lado, el federalismo fiscal no cumple su objetivo. El régimen de coparticipación federal de impuestos tiene muchos defectos. El principal es la falta de correspondencia entre lo que gasta y recauda cada provincia y los criterios con los que se distribuyen los impuestos coparticipables. Como lo señala Jorge Remes Lenicov, los tributos propios de cada provincia cubren en promedio solo el 33 % de sus gastos (algunas menos del 20 %). Las consecuencias son negativas sobre el grado de responsabilidad fiscal y sobre el control por parte de los contribuyentes del uso de sus impuestos. Además, la distribución entre provincias no se explica por ningún indicador objetivo y es muy injusto para algunas, sobre todo para la de Buenos Aires, que hace el mayor aporte. Además, coexisten muchos mecanismos de

---

<sup>14</sup> En Dic de 1991 se sancionó la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las provincias. Había en el Congreso cuatro proyectos de diferentes partidos políticos cuyo trámite estaba demorado, pero la ley de Presupuesto 1992, que envió el Ministerio de Economía, incluía la transferencia, como medida presupuestaria más que educativa, y eso aceleró la sanción de la ley específica.

distribución ad hoc, con transferencias no automáticas y/o condicionadas. La última ley (23.548/88) preveía que el 57% de los ingresos nacionales se distribuiría entre las provincias, pero nunca se cumplió; por el contrario, la Nación se fue apropiando de un porcentaje cada vez mayor a pesar de que las provincias se hicieron cargo de toda la educación y la salud.

Por otro lado, en la mayoría de las provincias los únicos recursos para programas de mejora de la enseñanza, capacitación docente o inversiones de equipamiento e infraestructura provienen de proyectos específicos de Nación, pero son líneas de inversión y programas que no se han mantenido con los cambios de gobierno ni han estado condicionados al cumplimiento de determinados acuerdos de política.

En general la gestión de las políticas no es transparente y se crea la falsa idea en la sociedad, e incluso entre los mismos funcionarios, de que las decisiones que se toman en el seno del Consejo Federal de Educación se aplican en las escuelas de todo el país. Ello no es así. Si bien se fijan contenidos y criterios pedagógicos fundamentales y obligatorios, se verifica fácilmente que no necesariamente las provincias los bajan a sus escuelas y por lo tanto no se cumplen o se cumplen muy parcialmente.

Lo cierto es que en las últimas dos décadas se ha ido debilitando el poder de Nación en materia de monitoreo y control de la oferta educativa. A veces han sido las presiones de las provincias sobre las autoridades educativas nacionales y otras las decisiones políticas de los funcionarios nacionales, pero lo cierto es que la política educativa está sin control. Como hemos visto, es el caso, entre otros temas, de las escasas evaluaciones sistemáticas de los aprendizajes, desvinculadas por otro lado de los procesos de mejora, la aprobación ciega de los diseños curriculares provinciales sin información sobre lo que se enseña en las escuelas, la certificación nacional automática de los títulos, o la inexistencia del avance de mecanismos de evaluación del desempeño docente.

---

## CAPÍTULO II: Visión de futuro

*“La escuela debe liberarse de su visión regeneradora o reparadora de la sociedad y asumir que no es más que una entre las muchas instituciones de la sociedad que promueven la educación.” Antonio Novoa, Rector Univ. de Lisboa, Portugal. En Educación 2021, Para una Escuela del futuro”. OEI, Revista Iberoamericana de Educación. 2009.*

Después de enumerar, en un diagnóstico general, algunos de los grandes problemas que aquejan a la educación de hoy, se puede caer en la tentación de plantear algunas líneas de acción que deberían estar presentes para redireccionar el rumbo perdido. Pero en estos cambios no nos podemos conformar con la vuelta a las escuelas que conocimos. El mundo ha

cambiado de manera sustantiva desde que se crearon los sistemas escolares y la respuesta conocida ya no alcanza. Las estrategias que se adopten para resolver los problemas diagnosticados no pueden ser las que existían con anterioridad, deben estar orientadas hacia nuevos objetivos, hacia nuevas perspectivas.

Tomando como base las interesantes propuestas de Antonio Novoa, citamos su ensayo de escenarios que describen las evoluciones deseables, y proponemos una lectura de sus propuestas para ilustrar nuestros debates y empezar a caminar. Al hacerlo, se trazan caminos y se definen orientaciones para la acción en el presente.

La imagen final de la educación para una Argentina sustentable se resume en tres grandes áreas:

1. La Educación es un bien público, que debe reorganizarse ofreciendo escuelas diferentes según las necesidades del alumnado.
2. La Escuela se centra en el aprendizaje, el fin es que el alumno aprenda a aprender, y logre comprensión profunda de los grandes temas científicos necesarios hoy para la participación social y para la sustentabilidad del país.
3. La Educación es un nuevo espacio público: urge un nuevo contrato educativo.

## **I. La Educación pública, escuelas diferentes**

La educación se define como un «bien público», regulada y controlada por el Estado como garante de la equidad. Las ideologías de la educación como un «bien privado», algunas particularmente seductoras, dejan de lado la verdad de que el accionar natural del mercado es concentrador y aumenta la inequidad. Además de distribuir los conocimientos que la sociedad requiere para el crecimiento, uno de los principales beneficios de la escuela pública es la posibilidad de instaurar historias compartidas y culturas de diálogo, base de la democracia. La escuela es una institución donde esta participación compartida puede tener lugar de forma prudente y selectiva, asentando de ese modo una base sólida y evolutiva sobre la que construir prácticas de vida en común.

El concepto de educación pública debiera incorporar la coexistencia de diferentes tipos de escuelas y modos de enseñanza en vez de la homogeneización que caracterizó las escuelas del siglo XX.

Desde este punto de vista podríamos pensar para nuestro país que a condición de que las autoridades nacionales y provinciales logren fortalecer sus capacidades para asegurar el cumplimiento de los acuerdos básicos para la enseñanza en todo el país, monitoreando, evaluando y asistiendo a las instituciones educativas en tiempo real, es decir, si logran condiciones óptimas para gobernar la educación, entonces podremos pensar en escuelas que:

- . tengan libertad para definir las trayectorias escolares y el currículum según las necesidades de la población que atienden,
- . posean equipos de conducción con recursos adecuados que les permitan asumir todas sus responsabilidades de gestión, participen en la selección de sus docentes y en la evaluación de su desempeño,
- . conozcan el presupuesto asignado a su escuela y pueda tomar decisiones sobre algunas líneas de inversión,
- . estén autorizadas a realizar convenios con instituciones científicas, universitarias o empresas orientadas a la mejora de su oferta educativa,
- . puedan trabajar en cooperación y en red con otras escuelas, compartir experiencias y recursos.

## **II - La Escuela centrada en el aprendizaje significativo y en los saberes del Siglo XXI**

Centrar la escuela en el aprendizaje significativo y en los saberes del siglo XXI implica vincular a las escuelas con la ciencia y las tecnologías como parte de la cultura. Estudiar y aprender ciencia es aproximar a los estudiantes al modo en el que los científicos tratan de resolver problemas y es lograr que la escuela incorpore una metodología que permita que los estudiantes entren en contacto con las cuestiones que preocupan a la ciencia en la actualidad. Trabajar escolarmente en ciencias supone investigación, arte y método, enseñar a pensar, razonar, resolver, argumentar, comparar y saber usar las tecnologías para los aspectos instrumentales. Una escuela para el nuevo siglo deberá además suplantar su propuesta humanista clásica hacia un humanismo tecnológico.

En este punto nos interesa volver a la cita del comienzo “*La escuela debe liberarse de su visión regeneradora o reparadora de la sociedad y asumir que no es más que una entre las muchas instituciones de la sociedad que promueven la educación.*” Nuestro autor defiende la necesidad de liberar a la escuela de la sobrecarga que la sociedad ha ido atribuyendo a ella progresivamente. Esto implica que las familias y la sociedad en general recuperen funciones y responsabilidades educativas que fueron transfiriendo a las escuelas. El hogar, las entidades deportivas, de salud, científicas, culturales, políticas y los medios de comunicación, por ejemplo, son agentes educativos que influyen en la formación de niños y jóvenes. Una “sociedad que educa” asume responsablemente esas funciones.

De todas maneras Novoa no deja de reconocer que “si bien es cierto que para que el aprendizaje pueda tener lugar, la escuela tendrá, sin duda, que cumplir algunas misiones sociales y asistenciales. Los dramas de la miseria, el hambre y los malos tratos, los embarazos prematuros o el consumo de drogas, entre tantos otros, hacen inviable un proyecto educativo que los desconozca. Pero asumir estas tareas, provisionalmente, por imperativo ético, no es lo mismo que definirlas como misiones primordiales de la escuela, y esto ha sido el mayor error de la escuela sobrecargada”.

También hay conciencia del desfasaje curricular que se resuelve con la ‘inflación’ del currículo. (Cesar Coll,2007). Se integran temáticas nuevas pero no se supera la división disciplinar. Una enseñanza basada en la resolución de problemas obliga al abordaje interdisciplinario y a la interconexión y ruptura de las divisiones entre las disciplinas escolares. Y un aprendizaje centrado en conceptos fundamentales de cada campo del saber a lo largo de toda la escolaridad organiza la tarea docente y flexibiliza los tiempos de la escolaridad de cada alumno ajustándola a sus propios logros de aprendizaje. Se trata, en definitiva, de abrir nuevas perspectivas que pongan al aprendizaje, en su sentido más amplio, en el centro de las preocupaciones.

### **III - La Educación como espacio público: un nuevo contrato educativo**

Una escuela centrada en el aprendizaje implica un nuevo contrato educativo entre la escuela y la sociedad. Orientar la escuela al logro real de aprendizajes significativos para el Siglo XXI solo será posible “si la sociedad se responsabiliza progresivamente de un conjunto de tareas que hasta ahora han sido asumidas por la escuela” como señalamos en el punto anterior.

Nos dice Novoa en este punto que “no se trata de regresar al debate sobre la relación escuela-sociedad, sino de asumir la realidad de la complejidad creciente de un espacio público de educación en el cual la escuela tendrá su lugar, pero no un lugar hegemónico ni único en la educación de los niños y de los jóvenes.” Desde esta perspectiva, la propuesta adquiere todo su sentido, abriendose a la posibilidad de un nuevo contrato educativo con responsabilidad compartida entre un conjunto de actores y de instancias sociales, no solamente en manos de educadores profesionales. Si bien es verdad que la escuela ha cumplido a lo largo del siglo XX un importantísimo trabajo social, no es menos cierto que hoy resulta esencial evolucionar hacia una mayor responsabilización de la sociedad.”

Y sentimos que también habla de nosotros cuando recuerda que” la «sociedad civil» revela señales de gran fragilidad, sobre todo por la corrosión de algunos lazos y estructuras tradicionales. Pero este argumento solamente viene a reforzar la necesidad de reconstruir solidaridades, espacios de convivencia y de vida social y cultural que tengan como uno de sus puntos centrales la educación de niños y jóvenes”.

**CAPÍTULO III: El dilema a transitar: los cambios a operar vs. la gobernabilidad de las reformas.**

Vivimos una etapa tan crítica que solamente podremos superarla si reconocemos los problemas que arrastramos desde hace ya décadas, hacemos el enorme esfuerzo de ponernos de acuerdo, y comenzamos a ensayar reformas que tal vez nunca hubiéramos pensado que sería posible implementar.

“Nuestros países se encuentran en una encrucijada. Si no mejoran de manera sustancial y sostenida la calidad de la educación, los enormes esfuerzos realizados para aumentar la escolaridad no rendirán los frutos esperados. El futuro económico, social y político de la región depende de que nuestras sociedades y gobiernos logren avanzar una agenda ambiciosa de calidad educativa. Mejorar la calidad de la educación representa la diferencia entre estancamiento y desarrollo”<sup>15</sup>.

Para avanzar en esta perspectiva es necesario conjugar una serie de acciones muy complejas, unas orientadas a los cambios estructurales, y otras que se ocupan de algunos de los más urgentes problemas de la coyuntura. Señalamos acá algunos de ellos.

## I. Los cambios estructurales inmediatos.

### . Mejorar las capacidades para la gestión en todos los niveles

Creemos exactamente en el párrafo que hemos citado más arriba correspondiente al Diálogo Latinoamericano, sobre todo en la afirmación que dice que, “mejorar la calidad de la educación representa la diferencia entre estancamiento y desarrollo”. Para lograrlo hay dos grandes y difíciles líneas de cambio: por un lado, qué se enseña, y por el otro cómo se enseña. Hemos señalado anteriormente que el Consejo Federal de Educación ha llegado a acuerdos de contenidos de la educación que están en la línea de lo que se enseña hoy en el mundo, e inclusive dan orientaciones para el cómo enseñarlos. Y hemos expuesto las razones políticas y técnicas que impiden que esas prescripciones lleguen a las aulas. Podemos afirmar en virtud de ello que **la organización del sistema y su gestión condicionan el qué y el cómo se enseña en las aulas.**

Por lo tanto, el buen gobierno de la educación a futuro deberá estar fundado en:

- Regulaciones e instrumentos de gestión del sistema adecuados y mejoras en las capacidades para su gerenciamiento en cada nivel.
- La transparencia de toda la información del sistema.
- La participación y el control social.

---

<sup>15</sup> Ricardo Lagos, Ernesto Zedillo y otros en *Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina*. Santillana, 2016. Edición para Diálogo Interamericano.

- **Disponer de regulaciones e instrumentos de gestión del sistema adecuados.**

- *Monitoreo y control de la calidad de la educación brindada*

Las regulaciones vinculadas con el monitoreo y el control de la calidad de la educación que se brinda en las escuelas y en los Institutos de Formación Docente están contenidas en la Ley Nacional de Educación. Allí se establece la obligación del Ministerio de Educación de la Nación de crear y desarrollar políticas y sistemas de información y de evaluación de la calidad educativa en todas las instituciones, en coordinación con las autoridades provinciales. También se establece la facultad de brindar la validez nacional de los títulos que se expiden en las provincias.<sup>16</sup>

Es decir que para tener sistemas de información, control y monitoreo de la calidad de la educación no es necesario crear nuevas regulaciones. Solamente alcanza con cumplir la Ley. Para eso hay que superar trabas de dos tipos: políticas y tecnológicas.

La mejora de las capacidades de gestión en cada nivel del sistema, el cuidado de la profesionalidad y de las competencias del personal, la incorporación de tecnologías de gestión para facilitar la administración en red y en tiempos reales deben estar dentro de la necesaria y pendiente reforma del estado. Comenzar por educación sería un enorme avance.

- *Reforma laboral para la docencia*

Es imprescindible enfrentar este desafío, pero muy difícil avanzar en este campo sin una ley marco. Según la situación que se detalló previamente todo el campo de la docencia necesita un cambio urgente e importante. Una ley marco, de mirada de largo plazo, serviría de referencia para las negociaciones laborales nacionales y provinciales y permitiría superar la inercia del sector y los intereses en juego.

Es imprescindible crear una carrera profesional que jerarquice esta labor distinguiendo las funciones y recorridos de directores y administradores de la carrera de los docentes vinculados con la enseñanza. Las condiciones de ingreso al cargo, evaluaciones sistemáticas de desempeño, incentivos y sanciones vinculadas con la actividad, la formación permanente según las necesidades profesionales de cada uno y las de la escuela en donde se desempeñan, el régimen de licencias, una estructura salarial de referencia que permita a los docentes crecer en la escala sin dejar de enseñar, los perfiles profesionales que serán destinados a las escuelas y los puestos que requieran mayores exigencias por las poblaciones que atienden y cómo serán retribuidos.

Estos son, entre otros ítems, lo que permitirá que se comience a corregir la endogamia del sector, se asigne a los mejores para los puestos más desafiantes, y se ajusten las plantas y los presupuestos a las necesidades reales de las escuelas y de la población.

- *Revisión de las instituciones formadoras.*

---

<sup>16</sup> Cf. Ley Nacional de Educación, artículos 5,32, 36, 37, 76, 85, 94, 115 y 121.

Esta ley debiera, además, incorporar las regulaciones referidas a las instituciones formadoras de docentes. La Ley Nacional es clara en cuanto a la distribución de funciones de gobierno entre Nación y provincias para definir cómo se forman los docentes, su evaluación y los requisitos para la acreditación de las instituciones. Sin embargo no alcanza para ordenar un sector sobredimensionado que no responde, a pesar de su tamaño y costos, a la formación de los perfiles docentes que necesita el sistema.

Es imprescindible ordenar la oferta, mejorar la formación docente y destinar los recursos e instituciones que saturan al sector a otras formaciones profesionales en las que hay serias carencias. Eso puede y debe hacerse sin dejar a nadie afuera, en un proceso de unos años en que la transición vaya profundizándose, pero que dé lugar a los acomodamientos necesarios para lograr mejor educación.

- *Transparentar toda la información del sistema.*

Es evidente que un país federal, extenso y socialmente injusto necesita de una construcción colectiva que ponga en juego a todos los actores en sus diferentes niveles, Nación, Provincia, Municipio, Escuela, y que haga públicas sus responsabilidades, recursos, debilidades, aciertos y errores. Es el modo en el que funcionan los países desarrollados y más aún los de organización federal, y será el modo con el cual podremos aprender juntos, eliminar prejuicios y crecer como sociedad, abandonar el centralismo engañoso y emprender el duro camino de hacernos cargo.

Por esa razón hemos pensado las propuestas de cambio dentro de un proceso gradual y progresivo de transferencias de algunas responsabilidades y recursos, que podrán ser gestionadas a nivel de las instituciones. Están expresados en la visión de las escuelas del futuro del capítulo II.

Una política de descentralización podría ser materia de acuerdos federales entre las provincias, o en cada una de ellas. Es decisión de cada jurisdicción y requiere procesos que generen experiencias y aprendizajes horizontales. Lo que podemos afirmar es que un modelo de esa naturaleza se ha iniciado ya en algunos pequeños espacios de nuestra realidad, que muestran que enriquece la vida social y hace más transparente y próxima la escuela.

- *Favorecer la participación y el control social.*

Se hace imprescindible un nuevo contrato educativo que evolucione hacia una mayor responsabilidad de la sociedad. Para ello, la labor educativa y sus resultados deben ser conocidos por el público en general y las familias en particular. Para ese fin son los instrumentos de monitoreo y control que deben aplicarse, los que además de servir para las correcciones y mejoras dentro del sistema, deben alimentar la información y las decisiones de las familias. No se trata de generar competencia entre las escuelas sino cooperación entre todos los actores encaminados hacia beneficios comunes.

## **II. Las urgencias de la coyuntura.**

En este esfuerzo por los cambios urgentes no debiéramos olvidar las deudas del pasado expresadas con claridad en el diagnóstico del Capítulo I. Son muchas y muy grandes, y deben ser parte de la discusión. A modo de ejemplo se incluyen algunas en este espacio.

### **a. Cómo atender a las poblaciones que egresaron sin aprender o que están directamente afuera.**

Una de las deudas más importantes es el alto nivel de deterioro de los conocimientos básicos de nuestra población (analfabetismo funcional, repetición y deserción, escasos logros de aprendizaje). Para enfrentarlo se deben generar estrategias de formación diversas que se transformen en oportunidades de aprendizaje adaptadas a las distintas necesidades personales, a todas las etapas de la vida, y a las demandas regionales.

Prácticamente la mitad de la matrícula escolar de nivel secundario no finaliza en los tiempos previstos y un porcentaje importante abandona. Si además sumamos a la enorme cantidad de egresados que carecen de competencias y saberes para el mercado de trabajo tendremos la foto de los miles de jóvenes y adultos que requieren una formación que les permita lograr las habilidades y los conocimientos que no recibieron en la escolaridad regular.

Una estrategia que asocie al estado con actores privados, y que ha sido probada, podría ser organizar una oferta que puede ir desde tres meses a no más de dos años a nivel de los municipios, en donde se brinde formación en Matemática, Lengua, Informática y un oficio. Esto permite que la oferta formativa en oficios cambie según las señales del mercado laboral.

Conocemos la exitosa y larga experiencia de los Community College en EEUU que comenzó siendo una oferta para las poblaciones más vulnerables de latinos y afroamericanos y hoy son centros en donde se reciclan hasta profesionales que buscan nuevos saberes para el mercado laboral.

Y definitivamente, la oferta educativa regular cercana a las poblaciones más pobres deberá estar a cargo de los profesionales mejor formados y de los recursos y condiciones que permitan crear una posibilidad cierta para esos niños y jóvenes de salida del círculo perverso de la pobreza en la que viven. Una vez más esta medida está contenida en la Ley Nacional de Educación, no se cumple y ni siquiera se reclama.

### **b. Cómo dar lugar a múltiples oferentes en diferentes plataformas con controles de calidad estatales**

Las oportunidades de aprendizaje no se restringen al sistema escolar, ni al sistema educativo formal (universidades). La sociedad del conocimiento, que se apoya en las redes sociales, ha

diversificado los canales nacionales e internacionales de distribución del conocimiento haciéndolos mucho más permeables y de mayor acceso. Como dice la UNESCO (2005): “El fenómeno del aprendizaje está destinado a generalizarse en nuestras sociedades a todos los niveles, y también está llamado a estructurar la organización del tiempo, el trabajo y la vida de las instituciones”.

Todos deben aprender a aprender y, de manera concomitante, todos deben aprender a enseñar. Esta capacidad está, así, distribuida en el conjunto de la población atendiendo a la variedad de espacios de aprendizaje existentes.

Los actuales sistemas escolares **no alcanzan**. La oferta de conocimiento debe estructurarse a través de sistemas de educación transformados en complejos ecosistemas, que se presentan como una constelación de ofertas de oportunidades de aprendizaje, producidas por diversos oferentes, entre los cuales el más importante -desde el punto de vista de la dirección y de la regulación para la garantía de calidad en relación con el ‘sentido’- es **el Estado**. *“Las políticas públicas no son el único modo de conseguir objetivos públicos. Existe un amplio espacio público no estatal, y también es posible la coordinación con agentes sociales y empresariales que pueden alcanzar objetivos (a veces) mejor que la propia Administración”*. Fabio Quetglas -- clarín 28 abril 2021.

### III.- **La gobernabilidad del sistema y de las reformas**

#### **Pacto por la calidad y equidad de la educación.**

Muchas leyes en nuestro país no se cumplen y la vida en sociedad se va deteriorando gradualmente mientras las conciencias de los políticos están en paz porque en algún momento se ocuparon de los problemas y de las regulaciones posibles para solucionarlos. Ocurre que en este caso llegamos a un punto de deterioro tan enorme que esas conciencias debieran movilizarse: Es indisoluble la relación que existe entre calidad de vida, crecimiento sustentable y educación. Además hoy, para la mitad de los niños y jóvenes de nuestro país, es la diferencia entre ser ciudadanos o ser parias en una sociedad fracturada.

Esos son los motivos que obligan a los actores políticos de todos los partidos a trabajar por un Pacto por la calidad y la equidad de la educación.

Seguramente no serán fáciles de superar:

- . las fallas en el modo de nuestro federalismo,
- . la cultura imperante en los partidos políticos referida a la gestión pública,
- . los prejuicios ideológicos de algunos actores tanto del mundo académico como del sindicalismo,
- . la resistencia de quienes operan el sistema y tienen poder sobre él en diferentes niveles,
- . el velo que oscurece la información y genera falsas ideas y prejuicios sobre los motivos de un cambio trascendental.

Sin embargo, siempre hemos tenido la convicción de que las reformas que hay que operar tendrían alta aprobación de la sociedad en general y entre los docentes en particular, a condición de que se expliciten con claridad los problemas y se compartan los caminos posibles para solucionarlos, dado que solo van en la dirección de aumentar la calidad del servicio y mejorar la profesionalidad docente.

Por lo tanto, el primer paso para generar un clima favorable a los cambios es la difusión pública y el debate abierto. Si ese debate crece, sobre todo en este momento de mayor sensibilidad por la crisis de funcionamiento de las escuelas que ha generado la pandemia y la política, será posible pasar del discurso a la acción.

Logrados los acuerdos, se impone la tarea no común y sostenida de monitorear su cumplimiento.

---

## **FINAL ABIERTO**

Volvemos a recurrir a la interesante propuesta de Novoa, que nos inspira también en este Final Abierto. Abierto porque intenta que sea completado con el aporte de muchos argentinos de cualquier pertenencia, comprometidos con el país e interesados por la educación.” *Son muchos los futuros posibles, pero solo uno tendrá lugar dependiendo de nuestra capacidad para pensar y actuar”.*

Vivimos una profunda crisis de Estado. Su autoridad y su capacidad de gestión está muy debilitada. Son muchos los futuros posibles, pero solo uno tendrá lugar, dependiendo de nuestra capacidad para pensar y actuar. Es necesario en primer lugar reconstituir las capacidades para la gobernabilidad del sistema educativo. Y luego abrir los sistemas de enseñanza a nuevas ideas: en vez de la homogeneidad y la rigidez, la diferencia y el cambio; en vez de la escuela sobrecargada, una nueva concepción del aprendizaje; en vez del enajenamiento de la sociedad, el refuerzo del espacio público de la educación.

Estas propuestas procuran provocar un debate que va más allá de las fronteras nacionales y abren nuevos horizontes para la educación. Son ideas que solo serán útiles si son debidamente contextualizadas y adaptadas a la realidad de las posibilidades y de los sueños de una Argentina sustentable.