

APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO EN ARGENTINA 2010

3



APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO EN ARGENTINA / 2010

DESARROLLO HUMANO, INCLUSIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010
Esmeralda 130, 13° piso, (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina
www.pnud.org.ar

Todos los derechos reservados. Queda prohibido reproducir, transmitir o almacenar en un sistema de recuperación cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin autorización previa.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros. El trabajo es una publicación independiente encargada por el PNUD y es el fruto del esfuerzo conjunto de un equipo de prestigiosos consultores y asesores y del equipo encargado de los *Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2010*.

ISBN 978-987-1560-15-8

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Representante Residente del PNUD en Argentina y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina

Martín Santiago

Representante Residente Adjunta (Programa)

Cecilia Ugaz

Asesor Especial en Desarrollo Humano y Gobernabilidad

Fernando Calderón

Investigadores principales

Gabriela Catterberg, Ruben Mercado, Ana Lourdes Suárez

Asistentes de investigación

Antonella Bonacina, Tomás Bril Mascarenhas

Asistente administrativa

María Cristina Rivero

Equipo de consultores

Entre el universalismo y la discriminación: desafíos de la educación

Néstor López

Tendencias educativas, desigualdades sociales y fragmentación provincial

Axel Rivas

Los desafíos de la segmentación

María Antonia Gallart

Edición, diseño y producción

Ignacio Camdessus; Marcelo Morán y Carlos Araujo; Sonia Jalfin

Los trabajos de la presente publicación, compilada por Ana Lourdes Suárez (PNUD), estuvieron a cargo de Néstor López (Instituto Internacional de Planificación Educativa-Unesco), autor de “Entre el universalismo y la discriminación: desafíos de la educación”; Axel Rivas (Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento), autor de “Tendencias educativas, desigualdades sociales y fragmentación provincial”, y María Antonia Gallart (Centro de Estudios de Población), autora de “Los desafíos de la segmentación”.

PREFACIO

La serie *Aportes para el desarrollo humano en Argentina*, de la Oficina del PNUD en el país, es una iniciativa de gran valor para la promoción y difusión del enfoque de desarrollo humano. A través del estudio de temáticas específicas y sensibles al bienestar de todas y todos los argentinos, *Aportes* contribuye con análisis metodológicamente innovadores y empíricamente rigurosos. Sus propuestas apuntan a la expansión de las oportunidades y capacidades de las personas.

Aportes se enmarca dentro de una amplia trayectoria del PNUD/Argentina de elaboración y publicación de documentos que indagan y reflexionan sobre los desafíos y oportunidades de una agenda de desarrollo compartida. El *Informe nacional de desarrollo humano 2002*, por ejemplo, dio cuenta de la crisis de 2001–2002 e intentó buscar respuestas tanto a problemas estructurales como a las urgencias impuestas por la coyuntura. *Argentina después de la crisis: un tiempo de oportunidades*, publicado en 2005, centró su análisis en las creencias y aspiraciones de la ciudadanía, así como en la situación de las zonas más vulnerables del país, especialmente las provincias del norte. Asimismo, la primera edición de *Aportes* evaluó la situación del desarrollo humano en el país a través del cómputo de diversos índices y abordó el tema de la innovación productiva. La segunda edición, *Segregación residencial en Argentina*, exploró las consecuencias de habitar en territorios segregados en los logros laborales y educativos.

Como una continuación de estas publicaciones, tengo el agrado de presentar la tercera entrega de *Aportes*, con una de nuestras más recientes investigaciones. En *Desarrollo humano, inclusión y calidad educativa en Argentina*, el lector encontrará una exploración pormenorizada sobre aspectos fundamentales del sistema educativo del país; entre ellos, la igualdad de oportunidades en el acceso y en los logros educativos. Asimismo, la investigación invita a la reflexión sobre el tipo de políticas de mediano y corto plazo que faciliten la articulación de un sistema equitativo y al mismo tiempo de calidad. En otras palabras, este libro nos invita a pensar una educación para el progreso, el pensamiento, la ética y la ciudadanía.

El primer trabajo, “Entre el universalismo y la discriminación: desafíos de la educación”, analiza el sistema educativo desde una perspectiva regional e invita a repensar dilemas clave como descentralización–centralización y focalización–universalización. El segundo trabajo, “Tendencias educativas, desigualdades sociales y fragmentación provincial”, presenta un diagnóstico de la educación argentina centrado en el acceso a la educación, la oferta y los resultados educativos. Por último, “Los desafíos de la segmentación” destaca la coordinación e interacción entre el nivel federal, el provincial y el local, el rol de los docentes, y la institución escolar en tanto ámbito de la educación.

Un cuarto volumen de la serie, *El género en cifras en Argentina*, se encuentra actualmente en elaboración. La investigación se propone la incorporación de elementos innovadores en el cálculo de los índices de desarrollo humano sensible a la desigualdad y la puesta al día de indicadores en áreas clave para comprender mejor las brechas que persisten en el país entre hombres y mujeres.

A través de estos documentos buscamos incentivar la reflexión y el debate sobre los desafíos y las ideas fuerza que contribuyan a profundizar el desarrollo humano. La serie Aportes es un intento de plantear caminos, inspirar ideas y brindar propuestas concretas en la Argentina del bicentenario.



Martín Santiago

Representante Residente del PNUD
en Argentina

AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestro reconocimiento a los miembros del comité institucional, cuyos aportes fueron de fundamental importancia: Lino Barañao (ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación), Aldo Ferrer (profesor de la Universidad de Buenos Aires), Alfredo Garay (profesor titular de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires), María de los Ángeles González (ministra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe), Bernardo Kliksberg (asesor principal de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD), Bernardo Kosacoff (director de Cepal en Argentina), María Cristina Perceval (senadora nacional por Mendoza), Claudia Piñeiro (escritora), Margarita Poggi (directora de la sede regional del IPE-Unesco en Buenos Aires), Jesús Rodríguez (director de Escenarios Alternativos), Marta Rovira (presidenta del Conicet) y Juan Carlos Tedesco (secretario ejecutivo de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación, de la Presidencia de la Nación).

De gran valor para la realización de estas investigaciones fueron los comentarios de Fernando Calderón (asesor especial y coordinador del informe de desarrollo humano del Mercosur de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD) y

Félix Abdala (investigador del Centro de Estudios de Población). Agradecemos también a María Clelia Guiñazú, quien se desempeñó como coordinadora del área de desarrollo humano del PNUD/Argentina.

Asimismo, extendemos nuestro reconocimiento a todas las personas que participaron en diversos talleres y reuniones y también a quienes aportaron sus comentarios, opiniones y experiencias: María Rosa Almandoz, María Martha Ambrosoni, Andrea Balzano, Julián Bertranou, Alejandra García, Virginia García, Marcela Kelly, Daniel Kostzer, Paula Magariños, Mónica Merino, Laura Seoane y Pablo Vinocur.

Agradecemos el apoyo de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, especialmente de Cora Steinberg. También expresamos nuestra gratitud a Sonia Jalfin e Ignacio Camdessus por su valioso asesoramiento editorial, y a Horacio Cao y Noemí Muchnik de la gobernación de San Juan, y a María Eugenia Vargas Zambrano y Amalia Viau, de la Casa de Salta, por su apoyo durante las visitas realizadas a sus respectivas provincias.

Para finalizar, deseamos agradecer muy especialmente a todas las funcionarias y los funcionarios de la oficina del PNUD en Argentina, sin los cuales esta publicación no habría sido posible.

CONTENIDO

Prefacio IX

Introducción 1

I. Entre el universalismo y la discriminación: desafíos de la educación

Introducción 6

1. La educación argentina desde una perspectiva regional 7

2. Algunos desafíos de la agenda educativa actual 10
Los mecanismos de la discriminación educativa 11

3. Apuntes para el debate de las políticas educativas 13
La diversidad en el núcleo de la agenda educativa nacional 14
Un nuevo lenguaje para el diseño de las políticas educativas 16

Notas 19

Bibliografía 21

II. Tendencias educativas, desigualdades sociales y fragmentación provincial

Introducción 24

1. El acceso a la educación 27

2.	La oferta educativa	31
	El financiamiento educativo	32
	Recursos de las escuelas	35
	El tiempo de aprendizaje	37
	La dualización público-privado	39

3.	Los resultados educativos	43
	La trayectoria de los alumnos	43
	La calidad de los aprendizajes	46
	Recuadro 1. El Instituto Nacional de Formación Docente	49

Notas 55

Bibliografía 57

III. Los desafíos de la segmentación

Introducción 62

1.	Panorama del sistema educativo argentino	62
	Génesis de la situación actual	63
	La situación actual	65

2.	Perspectivas futuras	69
	Puntos clave de intervención	69
	Los desafíos	71
	Los instrumentos	72

Notas 75

Bibliografía 77

INTRODUCCIÓN

La presente publicación trata sobre la relación entre inclusión, calidad y equidad en la educación en Argentina. El objetivo es aportar al debate sobre la interacción entre estos tres atributos clave del sistema educativo, que ha adquirido creciente relevancia en las últimas décadas en los países de América Latina. Como señaló Cepal en el *Panorama social de América Latina 2007*, ante la masificación del acceso en los niveles primario y secundario, la disparidad de la calidad educativa ha pasado a jugar un rol diferenciador importante para el tránsito a la educación post-secundaria y, por esa vía, a empleos adecuados y con remuneraciones suficientes. La calidad educativa es cada vez más importante en la reproducción intergeneracional de las oportunidades de bienestar (Cepal, 2007: 188).

Los avances en materia de acceso, progresión y conclusión apoyan el objetivo de un sistema educativo más inclusivo. Sin embargo, no han sido uniformes en todos los grupos poblacionales. Los avances en las zonas rurales no han sido suficientes para disminuir las brechas educativas que se registraban a comienzos de los años noventa. El mejor desempeño educativo de niñas y mujeres jóvenes en los diversos países de la región se contrarresta con la fuerte desigualdad posterior en la inserción laboral. En un contexto de masificación del acceso educativo, el origen socioeconómico sigue siendo relevante para explicar gran parte de las diferencias en la progresión y conclusión de los estudios. Esta desigualdad en el logro de competencias educativas constituye un importante reto para el sistema educativo.

En Argentina, el acceso a la educación escolar está cubierto casi en su totalidad en el nivel primario y ha crecido significativamente en el secundario y, recientemente, en la educación inicial. En los últimos años, hay señales de que la matrícula ha detenido su crecimiento, pero el acceso ya no constituye el problema central. La preocupación es ahora la calidad, que configura circuitos educativos que incrementan las diferencias entre los estudiantes, y restringe la posibilidad y el derecho de adquirir conocimientos socialmente significativos.

La interacción entre inclusión, calidad y equidad educativa se torna particularmente relevante en el marco de la erosión de los mecanismos de inclusión social que Argentina ha experimentado en

las últimas décadas: el mercado de trabajo, la educación y el estado nación. Urge, por tanto, repensar nuevas estrategias para regenerar el capital social y cultural de nuestras sociedades, principal acervo para motorizar el desarrollo, la equidad y la inclusión (Tedesco, 2007).

¿Ante qué dilemas se enfrenta actualmente el sistema educativo en Argentina? ¿Cuáles son los desafíos para garantizar plena inclusión y estándares de calidad? ¿Cuáles son las claves analíticas para entender la matriz del sistema educativo? ¿Qué tipo de políticas educativas se requieren para garantizar equidad y calidad educativa? Los tres autores de esta compilación encarar estas preguntas desde una perspectiva conceptual e histórica y hacen propuestas y sugerencias para la agenda pública tanto a nivel normativo como empírico.

En el primer trabajo, “Entre el universalismo y la discriminación: desafíos de la educación”, Néstor López analiza el panorama educativo argentino con foco en el dilema que genera la existencia de más demandas de la sociedad y un mayor compromiso por parte de los estados, en momentos en que estos tienen menos capacidad de gobierno de los aspectos económicos y sociales. Analiza primero la situación educativa argentina en perspectiva regional y luego se centra en destacar elementos de las tendencias recientes que ilustran la complejidad de la nueva agenda educativa. El autor argumenta que el síntoma más relevante del panorama educativo actual es el estancamiento en el crecimiento de la matrícula y la imposibilidad del sistema educativo de retener a los alumnos. La dificultad que tiene la escuela en establecer una relación fluida, estable y productiva con los adolescentes es uno de los factores clave de este problema. La consolidación de brechas económicas, pedagógicas y valorativas ha ido generando mecanismos cotidianos de discriminación, que alejan a los adolescentes de la escuela. López plantea la necesidad de emprender un conjunto de acciones orientadas por un lado a avanzar con políticas específicas de fortalecimiento de la capacidad económica de las familias, y por otro con programas de fortalecimiento escolar y de formación docente, orientados a crear capacidades institucionales que faciliten el diálogo con los alumnos. El autor invita así a repensar dilemas clave de la política educativa, como descentralización–centralización y focalización–universalización.

En “Tendencias educativas, desigualdades sociales y fragmentación provincial” Axel Rivas presenta un diagnóstico de la educación argentina en base a dos fenómenos: la desigualdad socioeducativa y la fragmentación federal. Sobre la base de series estadísticas efectúa un profundo análisis del sistema educativo en torno a tres aspectos: el acceso a la educación, la oferta y los recursos educativos, y los resultados. El trabajo destaca los logros de cobertura gracias a la incorporación de los sectores de menores ingresos, así como el aumento del financiamiento educativo. Sin embargo, estos logros son paralelos a desigualdades educativas y bajos resultados en la calidad de los

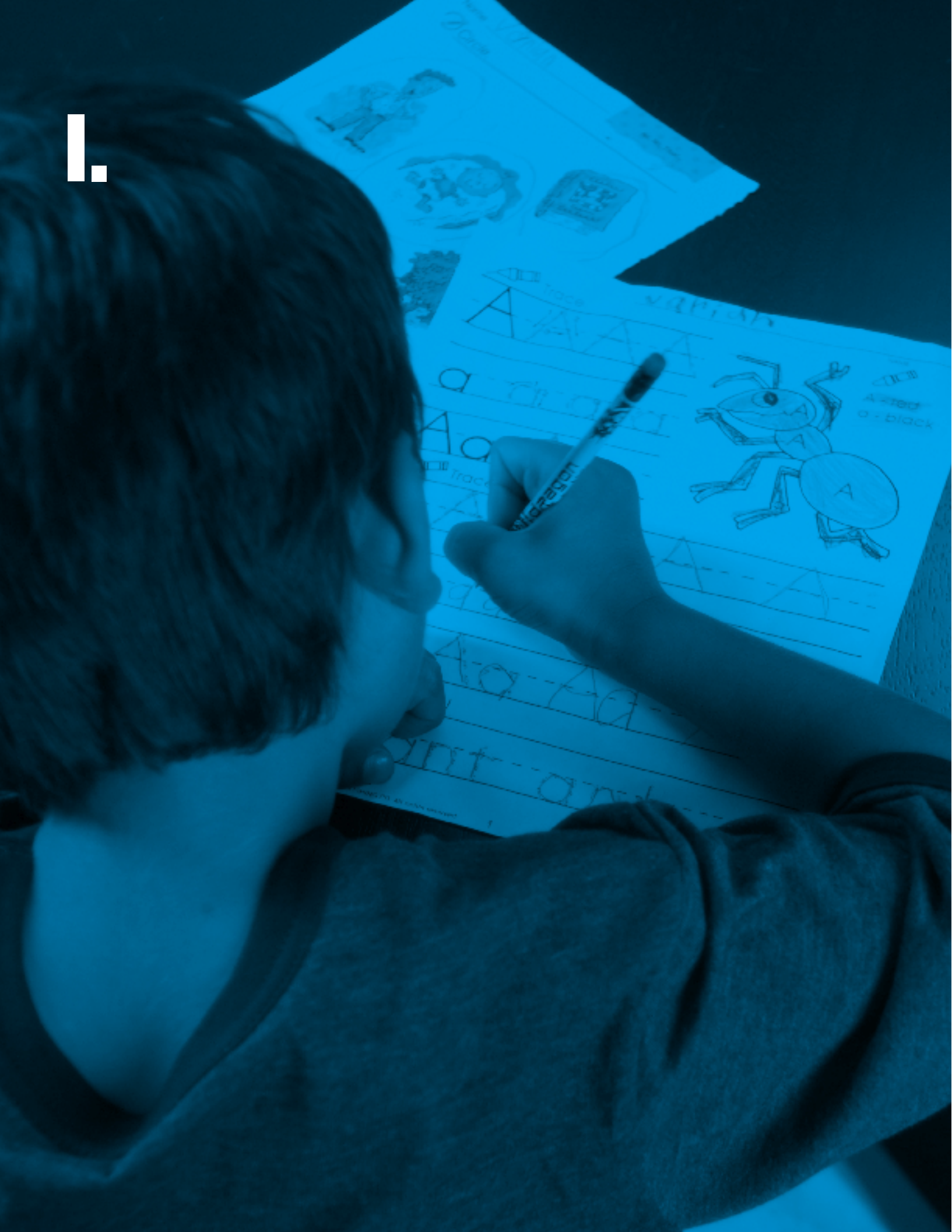
aprendizajes. El análisis destaca que se han establecido circuitos diferenciados de escolarización que no parecen capaces de revertir la desigualdad social e incluso parecieran prolongarla, con la segregación de los alumnos desde edades muy tempranas.

Por último, María Antonia Gallart efectúa una reflexión sobre las características generales del sistema educativo argentino, su génesis y su situación actual en “Los desafíos de la segmentación”. Gallart caracteriza al sistema educativo argentino como inclusivo pero cada vez menos progresivo si se considera la trayectoria educativa de las personas, y crecientemente insuficiente para la adquisición de competencias laborales. Con base en el diagnóstico del sistema educativo detecta puntos clave de intervención, desafíos y propone instrumentos de acción. Entre los puntos clave de intervención destaca la coordinación e interacción entre el nivel federal, el provincial y el local, el rol de los docentes, y la institución escolar en tanto *locus* de la educación. Los tres desafíos cruciales que plantea son la articulación entre niveles de gobierno, el compromiso de los actores de la institución escolar con objetivos realistas y la evaluación de los resultados, y la gestión institucional para lograr un equilibrio entre autonomía y regulación de la vida escolar. La autora menciona finalmente posibles instrumentos de acción: el seguimiento de egresados, los exámenes nacionales de finalización de ciclo, voluntarios y gratuitos, y la carrera y formación de los docentes.

Referencias

- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007. “Calidad de la educación: las desigualdades más allá del acceso y la progresión educativa”, en *Panorama social de América Latina 2007*. Cepal, Santiago de Chile.
- Tedesco, Juan Carlos. 2007. “Inclusión social, nuevos procesos de socialización y ciudadanía social en América Latina”, en Fernando Calderón (coord.) *Ciudadanía y desarrollo humano*. Cuadernos de gobernabilidad democrática I. PNUD y Siglo XXI, Buenos Aires.

1.



ENTRE EL UNIVERSALISMO Y LA DISCRIMINACIÓN: DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN

Néstor López

Introducción

Una reflexión sobre el panorama de la educación en Argentina —y en la mayoría de los países de América Latina— nos enfrenta con una paradoja estructural: el mismo estado que asume crecientes responsabilidades ante la sociedad en el campo educativo, y que se posiciona como garante de una educación de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes, ha ido perdiendo en el transcurso de las últimas dos décadas la capacidad de gobierno de los procesos económicos y sociales necesarios para hacer efectivo ese compromiso.

Cabe detenerse en este punto. Por un lado, estamos en un momento de crecientes demandas y expectativas en torno a la educación. Sea por la preocupación por mejorar el perfil de los recursos humanos para la producción, el objetivo de garantizar a todos y todas el acceso a los recursos para una ciudadanía plena, o la demanda de conocimientos en tanto derecho, distintos sectores de la sociedad exigen crecientemente más y mejor educación.

En América Latina, la gran mayoría de los estados ha emprendido acciones que buscan avanzar hacia la consolidación de sistemas educativos a la altura de estas expectativas. Expresión de ello son, por ejemplo, las reformas que se han implementado, especialmente las que surgen de las leyes de educación que se han sancionado en el último lustro. En el caso argentino, la ley 26.206, sancionada en 2006, puede ser interpretada en este marco; tal vez una de las señales más representativas de este esfuerzo sea el artículo 16, donde se proclama la obligatoriedad de la escolaridad desde los 5 años hasta la finalización del nivel secundario, definiendo así un ciclo de 13 años de educación obligatoria. Más aún, el artículo 19 establece la obligación del estado nacional, los provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de universalizar los servicios educativos para las niñas y los niños de 4 años de edad (Ley de Educación Nacional, 2006).

Chile también proclamó obligatorio al nivel secundario, y más recientemente lo hizo Uruguay. Brasil se propone una progresiva extensión de la obligatoriedad de la enseñanza media. Finalmente, una revisión de los planes nacionales de educación vigentes en la región permite ver que en los hechos, y más allá de lo que indiquen las normas, son muchos los países que están trabajando por una educación secundaria universal. Esta ampliación de la obligatoriedad aparece acompañada en general por un conjunto de acciones y normas que apuntan a promover una educación de calidad. Esta decisión no es menor, en tanto obliga a los estados a garantizar una oferta educativa para todos los niños y adolescentes, y a impartirles una educación de calidad.

Estas definiciones establecen un nuevo principio de justicia educativa en la región. Hasta hace aproximadamente dos décadas, las políticas educativas aspiraban a garantizar a todos los niños y niñas igualdad de oportunidades para acceder a la escuela. Hoy, en cambio, el objetivo de las políticas va más allá de garantizar el acceso. Se busca que las alumnas y alumnos permanezcan escolarizados —como mínimo 13 años—, que logren completar el nivel secundario y, además, que en esos años vivan una experiencia escolar que implique aprendizajes. Ya no alcanza con la igualdad de oportunidades en el acceso: el nuevo eje de las políticas educativas de la región apunta a la igualdad de los logros educativos.

Ante este nuevo desafío, sin duda más complejo y ambicioso, los estados se posicionan como garantes ante la sociedad. Recurrentemente se ve en los textos de las leyes educativas la afirmación de que la educación —y cada vez más el conocimiento— es un derecho, y el estado es su garante. En la ley argentina, ello queda expresado en el artículo segundo: “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el estado”.

La paradoja radica en que vivimos un momento de mayores expectativas, más demandas desde la sociedad, y de un mayor compromiso por parte de los estados, en momentos en que estos tienen menor capacidad de gobierno de los aspectos económicos y sociales que permiten dar respuesta a ello. Este debi-

litamiento de los recursos estatales para incidir en la dinámica social responde a múltiples factores, entre los que cabe destacar los procesos de desregulación que fueron centrales en las reformas implementadas hace ya dos décadas, y que acompañaron la entrada de los países de la región a un proceso de globalización con una fuerte matriz neoliberal. En este nuevo escenario, la capacidad de revertir los efectos de segregación y exclusión social que generan mercados de trabajo tan competitivos y excluyentes como los de los países de la región están sumamente limitadas.

El análisis del panorama educativo argentino que aquí se propone se enmarca en esta paradoja, y se organiza en dos grandes ejes. El primero de ellos apunta a mirar a Argentina desde una perspectiva regional. El segundo se centra en destacar elementos de las tendencias recientes que ilustran la complejidad de la nueva agenda educativa. El capítulo finaliza con una reflexión que invita a repensar aspectos del debate en el campo de las políticas sociales y educativas, para así avanzar hacia un escenario en el que sea posible un acceso universal de las nuevas generaciones al conocimiento.¹

1.

La educación argentina desde una perspectiva regional

Cuando se analiza el caso argentino a la luz del panorama educativo latinoamericano, es posible identificar un conjunto de aspectos singulares. Un primer rasgo distintivo del país es que la expansión educativa es una de las más tempranas de la región. Hay un ejercicio muy sencillo que permite —con información producida recientemente— describir en forma aproximada cómo se fue dando la expansión de los sistemas educativos de la región. Si tomamos los últimos datos de los censos de población o de las encuestas de hogares de los países de América Latina, y vemos la proporción de personas adultas con el nivel primario o secundario completo, obtenemos de ese modo una imagen de cuán extendidos estaban los sistemas educativos cuando esos adultos tenían edad de cursar cada uno de esos niveles.

Por ejemplo, entre los argentinos que hacia 2005 tenían entre 64 y 67 años, el 81% tiene el nivel primario completo.² Ello indica que por 1955 —época en que estos adultos estaban en edad de terminar el nivel primario— la expansión de la oferta para ese nivel ya era muy alta. De hecho, era la más alta de la región. Le siguen Uruguay (68,2%), Panamá (61,8%) y Chile (57,7%). Para esa misma época, seis países de América Latina tenían niveles menores al 40%.

Con la educación secundaria ocurre lo mismo. Un ejercicio similar permite concluir que hacia 1955 el 25% de los argentinos lograba completar ese nivel. Le seguían Chile (24%) Perú (18%) y Panamá (17%). En ese mismo año cuatro países de Centroamérica tenían niveles de cobertura inferiores al 10%. Esta primacía en el proceso de expansión se sostuvo durante toda la segunda mitad del siglo pasado. Un

Ya no alcanza con la igualdad de oportunidades en el acceso: el nuevo eje de las políticas educativas de la región apunta a la igualdad de los logros educativos.

análisis década tras década de estas tendencias muestra siempre a Argentina entre los primeros lugares, compartiendo esta tendencia con los otros países mencionados.³

Como consecuencia directa de este temprano proceso de expansión educativa, Argentina tiene uno de los niveles más elevados de escolarización de adultos. Según la base de datos del SITEAL, junto con Perú son los únicos países donde poco más del 15% de los mayores de 25 años completó el nivel superior o universitario de la educación formal. Luego están Chile, con un 11%, y México y Brasil, con valores cercanos al 9%.

En segundo lugar, y coherente con los datos recién comentados, las tasas de escolarización de los niños, niñas y adolescentes de Argentina están entre las más altas de América Latina. En una región donde la educación primaria está ampliamente extendida en todos los países, con tasas netas superiores al 80%, Argentina, junto con Panamá, México, Uruguay y Costa Rica, llegan a valores superiores al 95%. En el nivel secundario el panorama regional es mucho más heterogéneo. Hay países como Nicaragua, Honduras y Guatemala donde las tasas netas de escolarización son inferiores al 50%. En el otro extremo del espectro, Argentina y Chile son los únicos países donde esas tasas toman valores superiores al 80%.⁴

Esta alta escolarización en el nivel medio se refleja en la proporción de jóvenes que logra completar el nivel secundario de educación. Un documento recientemente publicado por SITEAL muestra que en América Latina menos de la mitad de quienes tienen 20 años de edad han completado el nivel medio. Argentina, junto con Perú y Colombia, supera levemente el 60%, detrás de Chile, donde se gradúa más del 70% (SITEAL, 2009b).

¿Qué relación existe entre la graduación en el nivel medio y el ingreso al nivel superior o al universitario? No hay una única respuesta a esta pregunta. En Uruguay y Costa Rica la tasa de pasaje desde el nivel medio a los superiores es la más alta: más del 60% de los jóvenes que completan el nivel medio continúan estudiando. Sin embargo, en esos dos países las tasas de graduación en el nivel medio son llamativamente bajas (menores al

40%), por lo cual puede entenderse que la escuela secundaria opera como espacio de selección de aquellos que van a seguir sus estudios en el nivel superior o universitario.

En el otro extremo aparecen Chile o Colombia, países en los que la tasa de graduación es alta, pero la proporción de jóvenes que pueden continuar una carrera superior se reduce significativamente, con valores inferiores al 40%. En estos casos, la selección se da en el paso de un nivel a otro: una educación media más universalizada, y una educación superior más selectiva.

La situación más crítica aparece en países como Nicaragua o Guatemala, donde ambos indicadores toman un valor muy bajo. Son pocos quienes logran terminar la educación media, y entre ellos quienes continúan estudiando son una minoría. En estos países se hace visible un proceso de doble selección (o múltiple, si se tiene en cuenta que ya son menos quienes ingresaron a la escuela secundaria). Argentina tiene en este panorama un lugar destacado. La tasa de graduación en el nivel medio está entre las más altas, así como también lo está el porcentaje de jóvenes que continúa estudios superiores. Ambos indicadores toman valores cercanos al 60% (SITEAL, 2005).

En síntesis, los indicadores de la expansión del sistema educativo posicionan a Argentina entre los países con mayores logros de la región.⁵ De todos modos, el panorama es más complejo cuando se incluyen en el análisis los datos de desempeño educativo en América Latina de estas últimas dos décadas. Por ejemplo, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés),⁶ que se aplica entre adolescentes de 15 años de edad escolarizados, muestra que Argentina obtiene puntajes entre los más bajos de la región.

Un análisis más detenido evidencia que entre los seis países de América Latina en los que se hizo el estudio se pone de manifiesto una tensión entre los niveles de desescolarización y los resultados de las pruebas de rendimiento educativo. Si se toman los resultados de las pruebas de lectura, puede apreciarse que Argentina logra el puntaje promedio más bajo, con 374 puntos, seguida de Colombia (385) y Brasil (393). En el otro extremo se encuentran

Chile, que obtiene el nivel más alto (442), seguido de Uruguay (413) y México (410) (OCDE, 2006). Ahora bien, si se analizan las tasas netas de escolarización secundaria en estos mismos países para 2006 (el mismo en que se realizó el estudio PISA) se ve —según las estimaciones de la base de datos que el SITEAL tiene en línea— que Argentina tiene la tasa más alta (84%) seguida de Chile (81,8%) y Brasil (76,4%). En el otro extremo están Colombia, Uruguay y México, con tasas entre 70 y 71%. Es decir, los países con mayores niveles de escolarización logran los resultados más bajos en el estudio PISA, en tanto que los que tienen tasas de escolarización más bajas logran los más altos. Pareciera que existe en los hechos una tensión entre inclusión y excelencia. Los mejores resultados se logran a expensas de que una mayor proporción de adolescentes esté fuera de la escuela, y la mayor inclusión aparece asociada a logros educativos más bajos. Ante esta tensión, está claro que en la región falta aún una agenda de políticas educativas que logre integrar ambas dimensiones, buscando la universalización de una educación que garantice buenos logros académicos.

Es mucho lo que queda por delante en la agenda educativa local. Si bien todos los niños y niñas acceden a la escuela, y es alto el porcentaje que logra completar el nivel medio, se generan trayectorias diferenciadas por nivel socioeconómico, o una graduación selectiva. Aun cuando 2 de cada 3 adolescentes logra

completar el nivel medio, entre aquellos que provienen de los hogares de nivel socioeconómico bajo solo se gradúa el 13%. En contraste con este dato, entre los de nivel socioeconómico alto lo hace el 96%.

Es habitual entender el acceso a la escuela como condición de posibilidad para la calidad educativa. No hay prácticas educativas exitosas posibles si los niños, niñas y jóvenes no están en las escuelas, si no se logra retenerlos en las aulas. Ahora bien, el caso argentino es un caso muy particular; puede concluirse que sin prácticas educativas adecuadas se atenta contra la permanencia de los y las adolescentes en el aula. Considerando que todos los niños y niñas ingresan a la escuela y casi la mayoría completa el nivel medio, la caída de los niveles de escolarización hacia el final de este nivel —y en especial entre quienes provienen de los sectores sociales más golpeados— no responde a la imposibilidad de escolarizar a los y las adolescentes, sino a que el sistema educativo no puede retenerlos. Este es tal vez el síntoma más relevante del panorama educativo actual; en él se expresa una dimensión cuantitativa de las políticas relacionada con la capacidad de incorporar y retener a los niños, niñas y adolescentes en las aulas, con una más cualitativa, que da cuenta de la calidad y la pertinencia de las prácticas educativas. Ambos aspectos aparecen en este punto articulados de un modo que genera suma complejidad al actual escenario educativo.

2.

Algunos desafíos de la agenda educativa actual

Durante la década de 1990 hubo un crecimiento significativo de las tasas de escolarización en casi todos los países de América Latina. En la región, la proporción de niños y adolescentes de entre 5 y 17 años de edad se incrementó a un ritmo del 1,5% anual, lo cual representa —acumulado para toda la década— una expansión cercana al 16%. En aquellos grupos de edad para quienes la escolarización estaba menos generalizada este ritmo fue muy superior. En el caso de los niños de 5 años de edad (que en la mayoría de los países deben asistir al nivel inicial) la tasa de escolarización creció a un ritmo del 4,2%, representando para la década una expansión cercana al 50%. Entre los adolescentes de 15 a 17 años de edad el ritmo anual de crecimiento fue del 2,8%, lo cual significó que la presencia de estos jóvenes dentro del sistema educativo creció, para el conjunto de la década, un 32% (López, 2009).

Los factores que subyacen a esta significativa expansión son varios. Desde el lado de la oferta educativa, pueden destacarse la ampliación de la obligatoriedad que tuvo lugar en varias de las reformas educativas implementadas en la región durante esa década (entre ellas la Ley Federal de Educación de Argentina) y la implementación de programas de becas orientadas a retener a los adolescentes en la escuela. Con la mirada en la comunidad, hay señales claras —ya desde décadas anteriores— de que hubo una expansión de la demanda como consecuencia de una revalorización de la educación en general, y del nivel medio en particular.

Ahora bien, cuando se analiza la tendencia en la década actual, se aprecia una reducción sumamente fuerte de este ritmo de crecimiento. En lo que va de este nuevo decenio, el ritmo de expansión de la escolarización de niños y adolescentes de entre 5 y 17

años se redujo a un tercio del anterior: 0,5% anual. Cuando se analiza el ritmo de expansión entre los adolescentes de entre 15 y 17 años, en esta década es cinco veces menor que en la pasada.

Lo más preocupante es que esta reducción en el ritmo de la expansión educativa no responde al hecho de que se esté llegando a la meta de la plena escolarización. En el caso de los adolescentes, aún hay un 25% fuera de la escuela. Esto es, cuando todavía queda mucho por avanzar frente a la meta de universalización del acceso al conocimiento, la capacidad de expandir el acceso y la permanencia se ha reducido significativamente.

En el caso argentino, hay señales que indican que este límite a la expansión también está presente. Según datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), en el segundo ciclo del nivel secundario la matrícula se redujo en un 6,5% entre los años 2003 y 2007.⁷ Si bien hay información que permite suponer que parte de esta matrícula se desplazó hacia establecimientos de educación para adultos, está claro que no se está pudiendo retener a los adolescentes en la escuela. Este es, tal vez, uno de los aspectos del escenario educativo actual más preocupantes. Este límite a la expansión se da cuando las tasas de escolarización están lejos del horizonte de universalidad que propone la ley, y cuando las desigualdades en el acceso son aún significativas. ¿Qué hay detrás de este estancamiento?⁸

Hay un factor ya muy analizado, que es el económico. Para algunas familias, que sus niños puedan ingresar a la escuela a más tardar a los 5 años de edad, permanezcan escolarizados durante trece años, y logren así aprendizajes significativos para su vida representa un gran esfuerzo. En primer lugar, sus niños deben estar sanos y bien alimentados. En segundo lugar, la educación siempre representa algún tipo de gasto; puede ser en algunos casos el guardapolvo o el calzado, en otros los útiles escolares, libros u otros rubros cuyo costo suele ir en ascenso en la medida en que se avanza en los niveles de escolarización. En tercer lugar, las prácticas escolares suelen implicar la necesidad —por parte del alumno— de un tiempo y espacio en su hogar donde reali-

zar tareas, leer textos y estudiar. Por último, para que un adolescente pueda completar la educación secundaria es casi imprescindible que no recaiga sobre él ninguna responsabilidad en relación con las actividades de sostenimiento económico de su familia. Esto es, que pueda prescindir de ir al mercado de trabajo, o de asumir tareas cuya realización obstaculiza la dedicación que requiere la escuela. En síntesis, la escolarización de los niños y adolescentes presupone un nivel de bienestar que no todas las familias logran. Por el contrario, son muchas las familias que no cuentan con la base material necesaria para acompañar a sus hijos en su educación; los niveles de pobreza que aún persisten en el país atentan contra la posibilidad de hacer efectivo el proyecto de universalización del acceso al conocimiento.

De todos modos, cada vez más puede apreciarse que entre quienes no logran completar la educación media una proporción significativa son adolescentes que provienen de familias que no son pobres. En el *Informe sobre tendencias sociales y educativas* que publicó SITEAL en 2008 pudo verse que, en el conjunto de la región, casi la mitad eran de sectores medios y altos. En Argentina, donde la escolaridad está más extendida, esta proporción se reduce a un tercio.

Esto significa que la dimensión económica solo explica una parte de la dificultad para retener a los adolescentes en la escuela y lograr que todos la terminen. Otra parte importante del problema es la dificultad de la escuela para establecer una relación fluida, estable y productiva con los adolescentes.

Los mecanismos de la discriminación educativa

Sea por la cuestión económica o por aspectos que tienen que ver con la identidad de los alumnos, en las prácticas educativas opera un conjunto de mecanismos que terminan excluyendo a quienes provienen de los sectores más pobres, o a quienes portan rasgos identitarios inexistentes en las aulas un par de décadas atrás. ¿Cómo se producen, en los hechos, estos procesos de discriminación? Un eje fundamental

para entender este punto es tener en cuenta que hoy los alumnos que ingresan a las aulas poco tienen que ver con aquellos para los cuales las escuelas fueron diseñadas, o para quienes los docentes fueron formados. Hay una distancia creciente entre el nuevo alumno, que resulta de este nuevo escenario económico social y cultural, y el alumno que los docentes tienen en mente, aquel al que saben educar, al que conocen, con el que se sienten seguros.

En estudios realizados por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) en Argentina se analizaron en profundidad las características de esa creciente brecha entre el alumno ideal y el real. Se identificaron básicamente tres tipos de factores que aportan al distanciamiento, lo que llevó a hablar de la brecha económica, la brecha pedagógica y la brecha valorativa (como resultado de esa investigación hubo varias publicaciones, entre las que cabe destacar, por tratar el caso argentino, López, 2005, y Feijoo y Corbetta, 2004).

La brecha económica es la que resulta de las malas condiciones de vida de una proporción relativamente importante de familias, aspecto que fue desarrollado en párrafos anteriores. El IIPE avanzó mucho en mostrar que por debajo de ciertos niveles de bienestar las prácticas educativas se ven fuertemente amenazadas, que la educación presupone un nivel de bienestar razonable como condición de posibilidad. El proceso de expansión de la cobertura de los sistemas educativos permitió que hoy asistan a las aulas niños y adolescentes de comunidades pobres, y su condición de pobreza instala una brecha que es necesario superar si se quiere garantizar a estos nuevos alumnos su derecho a la educación.

La segunda brecha a la que se hizo referencia, la brecha pedagógica, resulta del desajuste cultural entre una propuesta educativa y el perfil de los alumnos a quienes esta propuesta está dirigida. Tal vez el ejemplo más claro está en el problema de la lengua. Suele dictarse clases en español en escuelas a las que asiste una mayoría de niños que no dominan ese idioma, poniendo en evidencia que la propuesta educativa presupone un alumno capaz de hablar una lengua que en los hechos

Los alumnos que ingresan a las aulas en la actualidad poco tienen que ver con aquellos para los cuales las escuelas fueron diseñadas, o para quienes los docentes fueron formados.

desconoce. Pero esta brecha se construye de modos muchos más diversos y complejos, que tienen que ver con un desconocimiento de los perfiles culturales e identitarios de los alumnos que ingresan a las aulas. Sin dudas esto representa un gran desafío para las escuelas, que deben dar respuesta a las preguntas de quiénes son sus alumnos y cuál es la propuesta educativa más adecuada para lograr con ellos los resultados esperados.

Por último, la brecha valorativa hace referencia a la distancia que genera, en muchos casos, el prejuicio o la valoración negativa que los docentes hacen de sus alumnos. En el trabajo de campo realizado por el IIFE, fue habitual encontrar docentes que en las entrevistas marcaran como dificultad para la enseñanza aspectos de los alumnos tales como su apariencia, sus costumbres o consumos culturales, aspectos de la vida privada de su familia, u otros atributos cuya sola mención ponía en evidencia valoraciones negativas o discriminatorias de los docentes hacia sus alumnos. Estos hallazgos se agudizaban cuando los alumnos provenían de grupos sociales cuya presencia es nueva en las aulas, como los indígenas, pobres, marginales, especialmente cuando se trata de docentes del nivel medio, quienes suelen mostrar una gran dificultad para interactuar y crear un clima de diálogo con los adolescentes de hoy.

La persistencia de la desigualdad no hace más que profundizar la primera brecha, la económica. En cambio, la creciente diversidad cultural, en todas sus formas, profundiza la brecha pedagógica y la valorativa. La pedagógica, pues en cada escuela el universo de alumnos es cada vez más atípico, con su propia identidad cultural, su historia y sus dinámicas, y en consecuencia, representa un desafío pedagógico también único, al enfrentar a los docentes con la necesidad de elaborar una propuesta educativa a la medida de esos alumnos. La valorativa, porque este nuevo alum-

no es quien genera este malestar a la institución educativa. La escuela y sus docentes no solo no saben tratar con él, sino que además llegan a estigmatizarlo y juzgarlo por su origen, su apariencia o sus costumbres. No hay educación posible si no se garantiza que cada alumno logre con su docente una relación fluida, una comunicación plena que dé lugar al proceso de aprendizaje, a la producción de conocimiento implícita en él. Esa relación se ve afectada, y es incluso inviable, en la medida en que esas brechas adquieren vigencia, se instalan en las prácticas, impregnan la situación educativa.

En estas brechas se generan los mecanismos cotidianos de discriminación que terminan alejando a los adolescentes de la escuela. Las prácticas educativas, y la dinámica cotidiana dentro de las escuelas, están diseñadas a la medida de aquel alumno con el cual estas instituciones están en condiciones de interactuar. La institución se dirige a sus alumnos desde esta perspectiva, y en esta interacción aquellos que son diferentes —tanto desde el punto de vista económico como identitario— se sienten violentados, no reconocidos, forzados a actuar un personaje que no les es propio.

El estancamiento o reducción de la matrícula en el segundo ciclo del nivel secundario alerta entonces sobre estos dos aspectos. Por un lado, sobre la dificultad de avanzar hacia la plena escolarización y la universalización de la educación secundaria en contextos en que aún hay una proporción significativa de familias que viven en condiciones de pobreza o de marginalidad. Por el otro, sobre la necesidad de repensar la institución educativa, para que pueda establecer un diálogo basado en el reconocimiento de cada alumno a partir de su propia identidad, generando de este modo una relación que, lejos de expulsarlos de las aulas, logre retenerlos en ellas hasta que puedan completar el nivel medio.

3.

Apuntes para el debate de las políticas educativas

Los desafíos educativos que enfrentan los países de América Latina son muy diversos. En algunos de ellos persisten niveles bajos de escolarización en el nivel primario, situación que da lugar a que aún pueda encontrarse una proporción relevante de adolescentes analfabetos. En otros casos, la fuerte incorporación de los adolescentes en la escuela permitió que se generalice la finalización del nivel primario de educación. Existen, en tercer lugar, países con serias dificultades de avanzar en la escolarización en el nivel medio, aun cuando tienen una larga historia de consolidación de sus sistemas educativos. Podría identificarse, en esta rápida categorización, un cuarto conjunto de países en los cuales el proceso de expansión educativa está muy consolidado, y donde quedan por delante desafíos frente a los cuales la experiencia acumulada es escasa. Entre estos últimos se encuentra Argentina (Sourrouille, 2009).

Como pudo verse, el sistema educativo argentino no tiene grandes dificultades en convocar a los niños y adolescentes. Casi la totalidad pasa por las aulas, y 2 de cada 3 logran completar la educación secundaria. La principal dificultad —ya se dijo— está en retenerlos en las aulas. La caída relativa de las tasas de escolarización en los últimos años del nivel secundario respecto a los anteriores y el estancamiento de la matrícula muestran que los adolescentes declinan en el esfuerzo cuando están avanzados en el nivel medio, y que el sistema educativo no logra revertir esta situación.

Como ya se señaló, esta dificultad tiene un componente económico y otro institucional. El componente económico remite a las dificultades materiales que impiden sostener

el esfuerzo personal y familiar que implica un adolescente escolarizado. El institucional, a la dificultad de establecer una relación fluida e integradora con los adolescentes.

Ante este panorama, es posible emprender un conjunto de acciones orientadas a avanzar sobre ambas dimensiones. Por un lado, con políticas específicas de fortalecimiento de la capacidad económica de las familias para que puedan afrontar el esfuerzo que supone la escolarización de sus hijos. En este sentido, son ya conocidos los programas de becas a los alumnos o las transferencias condicionadas de ingresos; la asignación universal por hijos que entró en vigencia en Argentina durante 2009 representa un gran avance al respecto. Por el otro, mediante programas de fortalecimiento escolar y de formación docente, orientados a crear capacidades institucionales que faciliten el diálogo con sus alumnos. Seguramente, acciones específicas de este tipo tendrían efecto. De todos modos, hay ya cierto consenso en que este tipo de acciones —muchas de las cuales ya se han realizado en la región y en el país— se diluyen si no se avanza en una transformación más profunda del conjunto de las políticas económicas, sociales y educativas.

La dimensión económica de los procesos de exclusión educativa nos remite, como ya pudo verse, a la constatación de que para que una familia pueda sostener a sus hijos escolarizados hasta que logren como mínimo completar el nivel secundario, hace falta un nivel de bienestar relativamente alto. Ahora bien, cuando se indaga cuáles son los mecanismos de distribución de los recursos necesarios para acceder a esos niveles razonables de bienestar, lo que se aprecia es que la principal —y casi única— fuente de distribución de recursos es el mercado de trabajo.

Otras fuentes de ingresos como los que provienen de instancias de solidaridad entre pares o de diferentes formas de transferencias estatales suelen ser insuficientes, o solo hacen diferencia en hogares que no están inmersos en situaciones de pobreza extrema. Para los hogares muy pobres estas formas de acceso a los ingresos tienen sin dudas un efecto relevante pero insuficiente para crear las condiciones materiales para las prácticas educativas de

sus niños y adolescentes. Cuando se analiza de dónde provienen los ingresos de los hogares que logran sostener a sus hijos en la escuela se aprecia la relevancia del mercado de trabajo como fuente principal de recursos.

Es aquí donde se hace evidente la paradoja a la que se hizo referencia anteriormente. El mismo estado argentino que se asume como garante del derecho a la educación, y que pone como umbral de obligatoriedad el nivel secundario, muestra serias dificultades en controlar la principal fuente de recursos desde donde se construye la base de bienestar para que esa meta sea posible. Lejos de ello, y a pesar de diversas políticas que intentaron revertir muchos de los avances pro mercado que se implementaron durante la década pasada, el mercado de trabajo argentino es altamente competitivo, condenando a quienes tienen una baja instrucción o a quienes carecen de un capital social que le permita acceder a buenas oportunidades a ocupar las posiciones menos remuneradas o más inestables del sistema productivo, e incluso a la desocupación crónica.

La meta de universalización del acceso al conocimiento lleva inevitablemente a observar en detalle las políticas económicas, laborales y sociales que se implementan en el país, en tanto en ellas se juega el soporte material para que todos y todas puedan acceder a prácticas educativas de calidad. Diferentes aproximaciones a este punto realizadas por el proyecto SITEAL llevaron reiteradamente a la conclusión de que la meta de una educación de calidad para todos y todas requiere como condición una revisión del modelo de desarrollo que prevalece en los países de la región.⁹

Un estudio recientemente publicado por el IIPÉ basado en un conjunto de entrevistas a expertos en políticas sociales y económicas de la región pone en evidencia la vigencia que tiene en el debate educativo la necesidad de pasar de acciones estructuradas en programas específicos orientados tanto a la oferta como a la demanda a una revisión del cuerpo de las políticas educativas en conjunto (López, 2009). La idea que subyace a esta tendencia es que hay aspectos estructurales del funcionamiento de los sistemas educativos que impiden el

avance hacia la universalización en el acceso al conocimiento, y en los cuales puede encontrarse la raíz del límite a la expansión educativa que se experimenta actualmente.

La diversidad en el núcleo de la agenda educativa nacional

Uno de los aspectos más cuestionados de los sistemas educativos es el peso que tiene sobre sus prácticas una tradición igualitarista que apunta a promover prácticas educativas estandarizadas. Se tiende a tratar a todos los alumnos, independientemente de sus características sociales, culturales o personales, del mismo modo: se les ofrece una misma estructura institucional y una misma estrategia de trabajo en las prácticas de enseñanza y aprendizaje.

Esta tradición forma parte de la identidad de los sistemas educativos de la región desde sus orígenes, hace ya más de un siglo, cuando a través de prácticas estandarizadas que partían de desconocer los rasgos de identidad de sus alumnos se buscó construir una nueva identidad, en nuestro caso el “ser argentino”. Este modo de abordaje de la diversidad, en que su negación estuvo legitimada por el proyecto de construcción de una ciudadanía argentina, pierde sustento en la actualidad, cuando crecientemente se intenta una integración de la diversidad desde una visión basada en el reconocimiento y la reivindicación de las identidades individuales.

Los mecanismos de discriminación educativa descriptos anteriormente tienen sustento en este principio de igualdad en la relación de las instituciones con sus alumnos. En el caso de la educación secundaria, nivel educativo en el que más visibles se hacen las brechas que subyacen a los procesos de exclusión educativa, los efectos expulsivos que resultan de este desconocimiento de la diversidad fueron el sustento de la función de selección, constitutiva de este nivel. Cabe recordar que hasta comienzos de la década de 1980 las escuelas secundarias argentinas contaban con el recurso del examen de ingreso

como un modo de selección de los alumnos; posteriormente quedaba a las autoridades de las instituciones el recurso de la expulsión como modo de sancionar conductas o prácticas ajenas a las esperables en ese grupo homogéneo de alumnos al cual estaba dirigida la educación media.

A aquellas instituciones que durante un siglo se les otorgó la función de selección hoy se les impone el mandato de la integración. Esta escuela que hasta hace poco podía expulsar hoy tiene la obligación de retener a sus alumnos, y garantizarles un aprendizaje de calidad. ¿Podrán dar este salto instituciones que tienen impreso en su ADN el mandato de la selección? Una mirada atenta a lo que ocurre día a día en una escuela secundaria pone en evidencia un sinnúmero de pequeñas prácticas, rituales o marcas institucionales que persisten, y en las que se construye la sanción a quienes se alejan de la imagen del alumno deseado. Estas marcas institucionales son las que hoy generan una relación violenta con los adolescentes, invitándolos permanentemente a retirarse de sus claustros.

Difícilmente se pueda avanzar hacia la universalización del acceso al conocimiento si no se rompe con esa tradición igualitarista de las prácticas educativas, instalando en las propuestas institucionales y pedagógicas un conjunto de desigualdades justas que permitan de reconocer la diversidad como un rasgo constitutivo del alumnado, y que promuevan de este modo la igualdad en los logros educativos.¹⁰

El universo de alumnos que ingresan a las aulas es sumamente heterogéneo. Los procesos migratorios, el acceso a la escolarización de grupos sociales históricamente ajenos a las prácticas educativas, como los indígenas o los afrodescendientes, las nuevas y cada vez más diferenciadas culturas juveniles, la mayor tolerancia social a nuevas identidades sexuales, que lleva a que estas no necesariamente deban ser ocultadas o reprimidas, el nuevo perfil de los jóvenes rurales en momentos de una notable transformación de la relación entre lo urbano y lo rural son todos aspectos que alimentan esta profunda heterogeneidad del universo de adolescentes que hoy acuden a la escuela media.

Esta diversidad de las identidades de los adolescentes y jóvenes que asisten a los establecimientos educativos se expande en momentos en que no tienen legitimidad prácticas que intenten negarlas o desconocerlas. Por el contrario, desde hace ya más de dos décadas se instaló la demanda de que toda acción llevada a cabo desde el estado parta de la incorporación de esta diversidad, su integración y valoración. Ya no una integración basada en la negación, sino en el reconocimiento y reivindicación de esas múltiples identidades. Sostenen en este contexto una oferta educativa estructurada en torno a esta tradición igualitaria es violar el principio de no discriminación presente en las declaraciones de derechos vigentes en la normativa actual.

Un punto de partida para avanzar en esta transformación es reconocer que los perfiles socioculturales de los alumnos adquieren una distribución territorial muy específica. Se entiende aquí que cada punto del territorio es el espacio en que las diferentes dimensiones de la vida —la social, cultural, económica, productiva, demográfica, geográfica, etc.— adquieren una forma de articularse única, una combinatoria específica, y que como consecuencia de ello los sujetos que lo habitan portan formas de identidad fuertemente asociadas a esas particularidades territoriales. Nacer, criarse o vivir en un lugar específico del mapa deja marcas en el sujeto, que necesariamente están presentes cuando ingresa a una escuela, cuando interactúa con su docente. Por ello no es igual el perfil de los alumnos que ingresan a una escuela ubicada en la periferia de la ciudad de Córdoba respecto a otros que van a una en pleno centro porteño, a una escuela rural de Jujuy o a otra de Río Negro. En cada una de ellas el contexto define un alumnado diferente, y consecuentemente impone una relación única entre la institución y la comunidad.

El paso hacia una oferta educativa sensible a las diversas formas de identidad de sus alumnos implica la posibilidad de crear instituciones educativas preparadas para construir una propuesta adecuada a su contexto, capaz de producir prácticas pensadas a la medida de los y las adolescentes —en el caso de la educación media— que allí habitan, reduciendo

El reconocimiento de la diversidad y la promoción de la igualdad son condiciones necesarias para avanzar hacia la universalización del conocimiento.

al máximo las brechas que las distancian de ellos. Desde esta perspectiva, ninguna propuesta educativa es en sí buena o mala, sino que lo será en la medida en que pueda establecer una relación adecuada con el contexto en que está ubicada, con su comunidad.

Un nuevo lenguaje para el diseño de las políticas educativas

Si se analizan en profundidad las implicancias políticas que tiene avanzar hacia una oferta educativa centrada en la capacidad de generar propuestas institucionales y pedagógicas a la medida de cada contexto, aparecen al menos dos desafíos fundamentales. El primero de ellos es que un sistema educativo en el cual la escuela tiene tal protagonismo requiere una relación muy fluida entre las instancias centrales de gobierno del mismo y el espacio local. Un sistema educativo fuertemente centralizado carece de la sensibilidad necesaria para dar cuenta de la especificidad de cada punto de la geografía, de cada escenario en que tendrán lugar las prácticas educativas, y consecuentemente tenderá a reproducir prácticas similares en contextos sumamente diferentes. Por el contrario, un sistema sumamente descentralizado pierde la capacidad —propia del centro— de garantizar en cada contexto los recursos necesarios para que ese ejercicio de diseño y puesta en funcionamiento de una propuesta institucional y pedagógica única sea posible. La solución, claro está, no pasa por optar por una solución intermedia: ni muy centralizada, ni tan descentralizada. Por el contrario, un esquema de este tipo solo será viable si se avanza hacia una adecuada articulación entre instancias centrales, intermedias y locales de gobierno de los sistemas educativos, entre las cuales exista una precisa distribución de funciones y responsabilidades, estructuradas en torno a la prioridad de que cada escuela pueda establecer una relación fluida con su contexto.

El segundo desafío que propone un esquema de este tipo es el de romper con la lógica

de las políticas focalizadas, en la cual todos los contextos son abordados de modo similar, y solo tienen un tratamiento diferenciado aquellos expuestos a situaciones específicas, como la pobreza, la marginalidad, etc. Desde la perspectiva territorial que aquí se presenta, cada punto de la geografía, o cada contexto educativo, requiere un tratamiento diferenciado, en tanto cada uno ellos es único. En este sentido, es necesario renunciar a una aproximación focalizada a los desafíos de la desigualdad y de la diversidad, y promover un nuevo universalismo. Ya no el universalismo igualitario que es constitutivo de la historia de los sistemas educativos, sino un universalismo que exprese en sí el reconocimiento de la diversidad, que pueda resolver de un modo adecuado esa tensión con la que se encuentra cada escuela, que es la de conjugar lo particular de cada alumno con lo universal de la sociedad en que vivimos.

¿Están dadas las condiciones para encarar estos desafíos? Anteriormente se hizo referencia a un estudio realizado por el IIPE, basado en entrevistas a expertos (López, 2009). Mientras se hacía una lectura cuidadosa de esas entrevistas se ponían en evidencia los límites que imponen las categorías actuales con las cuales se piensan las políticas a todo intento de una transformación estructural de las mismas.

Diffícilmente pueda avanzarse hacia un sistema educativo estructurado en torno a la diversidad territorial si el espacio local y el central siguen siendo interpretados como espacios en pugna, inconciliables, imposibles de ser articulados. El modo en que se presentó el debate entre lo local y lo central a fines de la década de 1980 dejó instalada una tensión entre ambas esferas que dificulta seriamente esa articulación inevitable. Lo mismo ocurre con la relación entre lo particular y lo universal. Si la única respuesta posible al universalismo tradicional es la promoción de políticas focalizadas, se hace muy difícil avanzar hacia nuevas formas de universalismo, sensibles a la diversidad. El debate sobre las políticas económicas y sociales —y entre ellas las educativas— se estructura en torno a un conjunto de categorías analíticas con las cuales es sumamente complejo construir estrategias

adecuadas para superar los obstáculos hacia la universalización del acceso al conocimiento.

Las mismas categorías que aportaron a la construcción del escenario actual no serán las indicadas para resolver los problemas de exclusión y discriminación que le son propios. El análisis de la situación educativa argentina, cuyos desafíos remiten a aspectos estructurales del modelo de desarrollo y de las políticas orientadas a la educación, nos confronta con la necesidad de reabrir un debate en el cual puedan redefinirse las relaciones entre estado y mercado, lo universal y lo particular, el centro y lo local, o el estado y la sociedad civil, entre otros.

Para convertir a las sociedades latinoamericanas en sociedades globalizadas y en las que las lógicas de los mercados son las principales orientadoras de las prácticas cotidianas hizo falta un gran esfuerzo de construcción y legitimación de un lenguaje sin el cual ese desafío hubiera sido imposible; destacados intelectuales y comunicadores tuvieron un rol clave en esa tarea. El salto que hace falta dar hoy hacia una sociedad más justa e integradora, en la cual el proyecto de garantizar una educación de calidad para todos y todas sea viable, requiere de un nuevo lenguaje, de nuevas categorías con las cuales construir el debate sobre las políticas.

NOTAS

¹ Este texto se nutre especialmente de la producción reciente del IPE-Unesco Buenos Aires en investigaciones realizadas tanto en temas de equidad educativa como en el marco del proyecto SITEAL (IPE-Unesco Buenos Aires y Organización de Estados Iberoamericanos).

² Véanse más datos para Argentina en “Tendencias educativas, desigualdades sociales y fragmentación provincial”, de Axel Rivas, en esta misma publicación.

³ Un mayor desarrollo de la expansión de los sistemas educativos en América Latina puede apreciarse en SITEAL (2009a), en el capítulo “La expansión de la escolarización desde mediados del siglo XX”. De allí fueron tomados los datos que aquí se comentan.

⁴ Todos los datos corresponden a 2007 y 2008, y fueron tomados de la base de datos que el proyecto SITEAL tiene en línea en www.siteal.iipe-oei.org.

⁵ Cabe aquí destacar que a la hora de producir sus propios indicadores el SITEAL no tiene acceso a las bases de datos de algunos países, entre los que se encuentra Cuba. De todos modos, se sabe, a partir de otras fuentes de información —entre ellas las publicaciones del Instituto de Estadísticas

de la Unesco—, que en cada uno de los aspectos tratados en esta descripción de la situación regional Cuba muestra los mejores resultados. Si bien el proceso de expansión del sistema educativo es relativamente tardío en relación con otros países de la región, tiene hoy los niveles de escolarización, graduación del nivel secundario, ingreso y graduación de la educación superior y nivel de instrucción de la población adulta más altos de América Latina.

⁶ PISA es un programa para la evaluación internacional de alumnos de la OCDE, que se aplica a jóvenes de 15 años de edad escolarizados. El operativo correspondiente a 2006, del cual se toman los datos aquí comentados, se aplicó en 57 países, 6 de los cuales son de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

⁷ Datos producidos por el Área de Programación Educativa/SsPE, a partir de la elaboración de la DiNIECE sobre el relevamiento anual 2007.

⁸ La preocupación por las dificultades que representa la escolarización de los adolescentes —y consecuentemente la universalización de la educación media— está plenamente instalada en el debate político y

académico local, y como resultado de ello hay una amplia producción de textos, entre los que cabe destacar IPE-Unesco y PNUD (2009), Jacinto y Terigi (2007) o Montes y Tiramonti (2009). En el ámbito de las políticas educativas, no puede dejar de mencionarse el documento publicado por el Ministerio de Educación de la Nación en octubre del 2009 para la discusión sobre la educación secundaria.

⁹ SITEAL (2007) se centró en el análisis de las condiciones materiales para el aprendizaje. Allí puede apreciarse en detalle cuáles son los mecanismos a través de los cuales las desigualdades en las oportunidades laborales de los adultos se traducen en desigualdades en las trayectorias educativas de sus hijos.

¹⁰ Para profundizar en una reflexión sobre la noción de desigualdades justas, véase Sen (1995), específicamente el capítulo “Igualdad de qué”. Una propuesta de conceptualización de la equidad educativa a partir de Sen puede encontrarse en López (2005).

BIBLIOGRAFÍA

- Feijoo, M. y Corbetta, S. 2004. *Escuela y pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires*. IIPPE-Unesco, Buenos Aires.
- IIPPE (Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación, Unesco) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*. Buenos Aires.
- Jacinto, C. y Terigi, F. 2007. *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. IIPPE-Unesco y Santillana, Buenos Aires.
- Ley de Educación Nacional 26.206. 2006. Disponible en http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf.
- López, N. 2005. *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. IIPPE-Unesco, Buenos Aires.
- López, N. (coord.) 2009. *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*. IIPPE-Unesco, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación. 2009. "Lineamientos políticos y estratégicos para la educación secundaria obligatoria". Octubre, Buenos Aires.
- Montes, N. y Tiramonti, G. 2009. *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Manantial, Buenos Aires.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2006. Resultados PISA 2006. Disponible en <http://pisa2006.acer.edu.au/interactive.php>.
- Sen, A. 1995. *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza, Madrid.
- SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina). 2005. "La educación superior en América Latina: acceso, permanencia y equidad". Dato destacado n° 4. Disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/DatosDestacadosV1/upload/10/educacion_superior.pdf.
- . 2007. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. OEI, IIPPE-Unesco, Buenos Aires.
- . 2008. "La escuela y los adolescentes". Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. OEI, IIPPE-Unesco, Buenos Aires.
- . 2009a. Atlas de las desigualdades educativas en América Latina. Disponible en <http://atlas.siteal.org>.
- . 2009b. "Universalizar el acceso y completar la educación secundaria. Entre la meta social y la realidad latinoamericana". Datos para el debate n° 7. Disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/DebatesV1/upload/deb_123/SITEAL090302a.pdf.
- . s/f. Base de datos. Disponible en <http://www.siteal.iipe-oei.org/basededatos/basededatos1.asp>.
- Sourrouille, F. 2009. "Obstáculos a la plena escolarización y configuraciones educativas en América Latina. Distintas formas que asume la desigualdad". Cuaderno 2 del SITEAL, Buenos Aires. Disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/boletinesV1/upload/27/SITEAL_Cuaderno02_20090901.pdf.



TENDENCIAS EDUCATIVAS, DESIGUALDADES SOCIALES Y FRAGMENTACIÓN PROVINCIAL

Axel Rivas

Introducción

El sistema educativo argentino se expandió progresivamente en todo el país desde su momento fundacional a fines del siglo XIX. Paralelamente, la educación se fue consolidando como uno de los principales mecanismos de integración social de la población. En la actualidad, el alto grado de inclusión del sistema educativo refleja los importantes avances logrados tanto en el acceso como en la progresión y la finalización del proceso educativo. De acuerdo con el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Argentina está en vías de cumplir las principales metas educativas propuestas para 2015. Respecto de los países latinoamericanos se encuentra en una excelente situación.¹

A finales del siglo XX la historia de amplia cobertura del sistema educativo exhibía sus límites tanto en su estructura organizativa como en sus procesos de enseñanza y aprendizaje. Esta situación llevó al intento más importante de reforma educativa desde el inicio del desarrollo del sistema educativo nacional. En la década de 1990 se completó la transferencia a los estados provinciales de la gestión de todas las escuelas y su financiamiento. Cambiaron, asimismo, el currículo y la estructura de niveles. Sin embargo, la reforma encontró una fuerte oposición de los docentes y generó una desarticulación en sus modalidades de implementación y gestión por parte de las provincias.

Esto se combinó con un crecimiento de las desigualdades sociales que, más allá de los ciclos económicos específicos, fue en aumento desde mediados de la década de 1970 y culminó en la peor crisis social de la historia argentina en 2002. En ese contexto, las escuelas se vieron desbordadas por nuevas problemáticas sociales que quitaron prioridad a los procesos pedagógicos. La conformación de nuevos modos de contención social a través de la escuela se hizo presente con una fuerza inusitada en el sistema educativo.

La extensión de las desigualdades se entroncó a su vez con el aumento del acceso a la escolarización, una tendencia permanente del sistema educativo argentino, que se incrementó con la aplicación de la reforma educativa. En la segunda mitad de los años noventa ingresaron masivamente nuevos alumnos de sectores populares a la educación secundaria, que antes abandonaban al concluir la escuela primaria.

Estas tendencias, tomadas en conjunto, trajeron aparejados dos procesos que caracterizan el sistema educativo argentino en la actualidad. Por un lado, la extensión del acceso a la escolarización en contextos de mayor exclusión social enmarca una caída en los resultados de aprendizaje de los alumnos, que se refleja en las evaluaciones internacionales de la calidad. Por otra parte, la combinación de un mayor acceso con el crecimiento de las desigualdades sociales generó una profundización de la segmentación educativa, cuestión que ya había sido estudiada en los años ochenta (Braslavsky, 1985; Filmus, 1986).

A partir de estas transformaciones recientes, comenzaron nuevos debates en la investigación educativa, en busca de comprender fenómenos inéditos que reclamaban no solo diferentes perspectivas sino incluso nuevos conceptos políticos y sociológicos para nombrar a la educación. Así, aparecieron nuevas investigaciones sobre el fenómeno de la segregación y los mercados educativos (Narodowski y Gómez Schettini, 2007), estudios sobre la crisis de sentido de la escuela secundaria (Filmus et al., 2001; Tiramonti, 2004; Jacinto y Terigi, 2007; Gallart, 2006) o investigaciones en el terreno sobre las nuevas relaciones entre la escuela y los sectores populares (Duschatzky, 1999; Redondo, 2004). También surgieron estudios sobre los factores asociados a la calidad educativa, desde perspectivas renovadas que comenzaron a contemplar cómo medirlos estadísticamente (Casassus, 2003; Cervini, 2002).

En el debate por los nuevos conceptos aparecen divergencias tanto en el ámbito de la investigación como en el de las políticas. Por un lado, se destacan las discusiones acerca de las nuevas relaciones entre la pobreza y la escolarización. Algunos especialistas presentan

la noción de educabilidad como el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que permiten que los alumnos aprendan (López y Tedesco, 2002). Así, se plantea que no solo la educación es condición de la equidad sino que una base mínima de equidad social es necesaria para poder educar (López, 2004).

En el ámbito de las políticas, la década de los noventa presentó grandes debates conceptuales acerca de las estrategias diferenciadas para abordar situaciones cada vez más desiguales en el sistema educativo. Las políticas compensatorias tienen defensores de su rol inevitable en contextos de profunda desigualdad y detractores de sus potenciales efectos estigmatizantes. En el medio quedan abiertas múltiples preguntas que deben aún ser investigadas en profundidad acerca de los efectos que producen las nuevas políticas diferenciadas, en el contexto de las desigualdades en el sistema educativo.

En este marco, comienza a discutirse la posibilidad de sostener el principio de igualdad que primó en la conformación histórica del sistema educativo argentino. La noción de equidad es presentada por algunos autores como un concepto superador de la igualdad, ya que en sociedades con profundas desigualdades ofrecer lo mismo a todos y todas solo permite la posibilidad de no ampliar esas desigualdades (Feijoo, 2002). La equidad es entendida como la posibilidad de brindar respuestas específicas a problemas específicos, para asegurar la igualdad en el terreno de los derechos.

En el presente informe se retoman dos conceptos orientadores del diagnóstico de la educación argentina en la actualidad: la desigualdad socioeducativa y la fragmentación federal. Ambos conceptos refieren a las disparidades en los circuitos de escolarización, que vulneran derechos de los sujetos y reproducen o amplían condiciones sociales injustas.

El concepto de fragmentación educativa hace referencia a dos procesos diferentes, aunque en última instancia vinculados. Por un lado, refiere a la situación del federalismo educativo y a las enormes desigualdades entre las provincias tanto en sus capacidades de financiamiento, gestión de gobierno y condiciones sociales de escolarización. La imple-

mentación de la nueva estructura de niveles de la Ley Federal de Educación en la década de 1990 profundizó esta fragmentación hasta el punto de desarticular el sistema educativo en 24 subsistemas, cada vez más difíciles de compatibilizar.

Por otra parte, algunos autores han señalado otro proceso de fragmentación que se observa en el plano de las instituciones educativas. Los bruscos cambios sociales definen la coexistencia de fragmentos educativos que poco tienen que ver entre sí, no solo por el origen social diferencial de la matrícula que reclutan sino, más importante aún, por “el eje cultural” que articula cada fragmento y que genera experiencias educativas cada vez menos “comunes” (Kessler, 2002). Según Tiramonti (2004), los fragmentos son espacios más o menos cerrados que se organizan con un parámetro cultural determinado: similar conjunto de creencias, valores, patrones de socialización, modelos disciplinarios, modos de articularse con los de afuera, apreciaciones del saber, que varían de fragmento en fragmento. A diferencia del concepto de segmentación, que suponía campos integrados, la fragmentación habla de totalidades aisladas.

El concepto de segregación resulta complementario al de fragmentación, denotando que ambos procesos conviven mutuamente. La segregación se define como la separación y concentración de alumnos según su nivel socioeconómico en circuitos educativos que brindan condiciones de aprendizaje, experiencias de socialización y saberes asimétricamente diferentes (Veleda, 2008). Este concepto es superador de la noción de segmentación porque pone un énfasis especial en dos cuestiones: la relación con los territorios urbanos y la participación de los propios actores en las prácticas de exclusión.

La operacionalización de estos conceptos estará centrada en dos dimensiones centrales: el federalismo y la estructura social. La fragmentación y la segregación educativa se analizarán, especialmente a partir de las series estadísticas vigentes más robustas, en relación con las desigualdades provinciales y según el nivel socioeconómico de la población. En este abordaje se propone sistematizar la situación comparada de los derechos educativos según

el lugar donde habitan los ciudadanos y según las condiciones sociales de vida que influyen en sus trayectorias educativas.

Estas problemáticas remiten inevitablemente a la política educativa y a las capacidades de articulación estatal en el contexto de una amplia fragmentación federal. Las tendencias recientes en el gobierno de la educación en Argentina evidencian un esquema paradójico, donde las jurisdicciones provinciales tienen enormes atribuciones pero sin suficientes capacidades técnicas y presupuestarias para hacer pleno uso de ellas. El gobierno nacional, en cambio, cuenta con estas capacidades pero no posee la llave de entrada para modificar las dinámicas de las escuelas que dependen de las provincias. Así, la actual división de atribuciones entre la Nación y las provincias en materia de gobierno de la educación conlleva un profundo desequilibrio que pareciera potenciar las desigualdades y la fragmentación.

La educación argentina afronta demandas estructurales de cara a las extendidas brechas sociales: la formación ciudadana para

una democracia genuina, los desafíos que plantea un acelerado ritmo de cambios culturales y tecnológicos, y las necesidades de una economía que impulse el desarrollo. Estas demandas se traducen en enormes retos que implican garantizar mayor acceso, equidad y calidad en la oferta, los procesos y los resultados educativos.

El presente trabajo indaga en las tendencias del sistema educativo actual. Por un lado, se analiza el acceso y los resultados en relación con la oferta estatal y privada, destacando las formas en las cuales la educación se relaciona con la desigual estructura social. Por otra parte se estudian estas mismas dimensiones en torno del federalismo, al comparar las situaciones provinciales como una capa específica de la desigualdad educativa. El diagnóstico, que solo se plantea como un resumen introductorio a diversas temáticas educativas, destaca los logros de cobertura y aumento del financiamiento educativo, en paralelo a las extensas desigualdades educativas y los bajos resultados en la calidad de los aprendizajes.

1.

El acceso a la educación

Una de las características centrales del sistema educativo argentino es su desarrollo temprano en comparación con el resto de la región. El impulso estatal de la educación primaria a fines del siglo XIX fue denominado por algunos historiadores como “sistema de instrucción pública centralizado estatal” (Puiggrós, 1990). La llegada de contingentes de inmigrantes predispuso una intervención preponderante del estado, que halló en el sistema educativo una instancia vital de homogeneización cultural.

Sin embargo, la escolarización masiva tardó en completarse, evidencia de lo costoso y complejo que resultaba el proceso llevado hasta su meta universalista. La educación primaria, que alcanzaba al 20% de los habitantes de 6 a 12 años en 1869 pasó al 43% en 1914 y recién pisó el 80% en 1960. Incluso hoy, con una cobertura del 98%, deja a algunos niños y niñas fuera de toda posibilidad de acceso a la educación.

El acceso a la educación secundaria resultó un proceso mucho más complejo y, en los últimos años, paradójico. En sus orígenes, a diferencia de la impronta homogeneizante e integradora de la escuela primaria, el nivel secundario se conformó como un sistema de diferenciación y estratificación social (Tenti Fanfani, 2003; Jacinto y Terigi, 2007). Su modelo enciclopédico y sus dispositivos de enseñanza, basados en múltiples profesores, disciplinas y exámenes, eran una carrera de obstáculos para seleccionar a los más aptos.

En los años recientes, desde el retorno de la democracia en 1983, comenzó a definirse un rol democrático de la educación secundaria, que en el marco legal culmina en 2006 con la sanción de la obligatoriedad del nivel establecida en el artículo 16 de la ley 26.206 de Educación Nacional. El objetivo de universalizar el acceso a la escuela secundaria con un

dispositivo de organización de la enseñanza montado para la selección social y académica es una contradicción latente en el sistema educativo argentino, que el reciente debate por una nueva escuela secundaria busca saldar. La discusión iniciada en 2008 con el lanzamiento de un documento del Ministerio de Educación de la Nación (2007) augura un debate que podría llevar a reformas sustantivas en este nivel del sistema educativo.

En términos de cobertura, la meta de la educación secundaria universal está lejos de completarse y las desigualdades entre provincias, sectores sociales y ámbitos geográficos son profundas. Si bien los datos del Censo 2001 han quedado desactualizados, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) demuestra avances posteriores en la escolarización del nivel secundario, con una cobertura del 81% en ese nivel (datos de 2006).

Una mirada histórica no puede dejar de destacar el avance en el acceso a la escolarización secundaria: si en 1980 asistía el 42% de los jóvenes, en 1991 la tasa de escolarización había aumentado al 59% y en 2001 alcanzó el 71% (cuadro 1). El impulso de la reforma educativa de la Ley Federal de Educación, con la expansión de la obligatoriedad de 7 a 10 años, tuvo un fuerte papel en la creciente cobertura de la escolarización secundaria, especialmente en lugares como la provincia de Buenos Aires, con el segundo mayor salto de crecimiento de cobertura del nivel entre 1991 y 2001.

El papel que jugó la implementación de una nueva estructura de niveles, pasando de la primaria y secundaria a la EGB y el Polimodal, tuvo según las provincias un rol central pero diverso en los patrones de escolarización secundaria. Estudios previos señalan que mientras en el período 1991–1996 se incluyeron 125.000 nuevos alumnos al sistema, en el período de aplicación de la reforma, 1996–2001, la cantidad nueva de alumnos fue de 400.000 (Rivas, 2003). Pero la enorme fragmentación de modelos de implementación de la reforma (véase Ministerio de Educación de la Nación, 2000), tanto en su localización de la EGB 3 como en las etapas, tiempos y modalidades organizativas y políticas de aplicación, hizo que algunas provincias obtuvieran mejor acceso a y más

Tasa neta de escolarización, nivel primario y secundario, por jurisdicción*

CUADRO 1

Jurisdicción	Primario		Secundario	
	1991	2001	1991	2001
Buenos Aires	96,4	98,5	60,2	78,8
Catamarca	95,2	98,1	54,8	70,5
Chaco	88,5	96,1	41,3	55,2
Chubut	96,6	98,4	61,2	75,1
Ciudad de Buenos Aires	96,9	98,4	82,0	84,3
Córdoba	96,6	98,0	64,5	67,0
Corrientes	94,2	96,4	44,5	57,2
Entre Ríos	95,9	97,7	56,9	67,1
Formosa	94,2	97,3	48,5	60,1
Jujuy	95,9	98,2	60,8	72,1
La Pampa	96,3	98,4	59,8	73,7
La Rioja	95,8	97,6	57,4	67,9
Mendoza	96,3	98,2	58,4	70,8
Misiones	92,4	93,8	39,4	52,9
Neuquén	96,9	98,8	58,9	69,7
Río Negro	96,4	98,6	57,8	68,3
Salta	94,5	97,2	59,1	69,0
San Juan	96,2	97,1	58,4	67,7
San Luis	95,2	97,3	55,7	65,9
Santa Cruz	97,7	99,2	73,2	75,8
Santa Fe	96,2	98,4	61,4	72,7
Santiago del Estero	92,7	96,3	41,6	50,4
Tierra del Fuego	98,1	99,1	73,4	84,3
Tucumán	95,1	97,2	52,8	59,4
Total país	95,7	97,9	59,3	71,5

* La tasa neta de escolarización se calcula como la relación entre la cantidad de personas escolarizadas en cada nivel educativo con la edad escolar teórica correspondiente al nivel (primario: 6–12 años, secundario: 13–17 años) y el total de población de ese grupo de edad.
Fuente: censos nacionales de población, hogares y vivienda 1991 y 2001 (INDEC). Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales.

retención en la educación secundaria que otras (Rivas, 2003).

De todas formas, sigue siendo el nivel socioeconómico la principal explicación de la brecha entre las provincias en las tasas de escolarización secundaria, lo cual evidencia la estructura social desigual del federalismo argentino. El cuadro 1 expresa la distancia entre las jurisdicciones con mayores niveles de pobreza, como Santiago del Estero, Misiones o Chaco, con apenas un 50% a un 55% de los jóvenes escolarizados, y las jurisdicciones más

ricas, con niveles que rondan o superan el 80% de escolarización secundaria.

Luego de la sanción de la obligatoriedad de la educación secundaria en 2006 y en el contexto de un período de fuerte incremento de la inversión educativa, los datos futuros indicarán la evolución de este indicador. Las estadísticas disponibles actualmente (EPH de 2006 y Censo 2001) no permiten todavía observar el impacto de esta nueva etapa de crecimiento de la escolarización en el nivel secundario, más allá de la recuperación observada luego de la caída de la crisis de 2002.

Complementariamente, el análisis por niveles de ingreso permite concentrar la atención en el acceso a la educación inicial y secundaria desde 1992 hasta 2006, ya que la cobertura en primaria es cercana a la universal. En el nivel secundario se constata el fuerte impacto de la reforma educativa en la segunda mitad de los años noventa, cuando se dio su aplicación masiva. Allí se logró un salto del 50% al 70% de acceso a la escuela secundaria del primer quintil de ingresos (gráfico 1), un impulso impactante que no pudo ser sostenido luego de la crisis de 2002 y en 2006 se asomaba nuevamente a alcanzar ese porcentaje histórico.

En el nivel inicial el avance de la escolarización es más reciente y parece formar parte de una segunda etapa de reformas, iniciadas en los años noventa y reforzadas en la etapa posterior a la crisis de 2002. La cobertura de la población de 3 a 5 años del primer quintil pasó del 22% en 1992 al 47% en 2006,² con un peso preponderante de la sala de 5 años, que en estos años empieza a alcanzar una cobertura similar a la del nivel primario, cumpliendo con su obligatoriedad decretada en 1993. La tasa de escolarización para la población de 5 años en 2001 ya alcanzaba el 91%, aunque desde entonces la matrícula de la sala de 5 años se ha mantenido relativamente estable.

Aquí el gran desafío de acceso se sitúa en la sala de 4 años, de cobertura universal a partir de la Ley de Educación Nacional, como una puerta de entrada ineludible para garantizar el derecho a la educación de los sectores más vulnerables. Este es un desafío que muchas provincias han asumido como prioritaria-

rio, luego de que la comunidad de especialistas enfatizara que cuanto más temprano sea el ingreso a la escuela de los sectores vulnerables, más estructuralmente se logra reducir las desigualdades posteriores en la trayectoria educativa (IPE-Unesco, 2002).

En cuanto a las diferencias según género, en las series de la EPH se mantiene una tendencia muy similar desde principios de los años noventa. En el nivel inicial la tasa de escolarización de niñas y niños es similar (62%). En el nivel secundario existe una mayor tasa de escolarización de las mujeres: el 84% frente al 78% de los varones.

Más allá del crecimiento significativo de la tasa de escolarización de los sectores más pobres tanto en el nivel inicial como secundario, la brecha de desigualdades en la cantidad de años de escolarización se mantuvo o

continuó ampliándose durante las dos últimas décadas. Existen distintas formas de medir la brecha en el acceso a la educación según niveles de ingreso a partir de las fuentes estadísticas disponibles.³ En algunos estudios se constata que tanto para Chile como para Argentina (a diferencia de Brasil) durante la década del noventa el mayor acceso a la escolarización reprodujo las desigualdades sociales previas (SITEAL, s/f a).

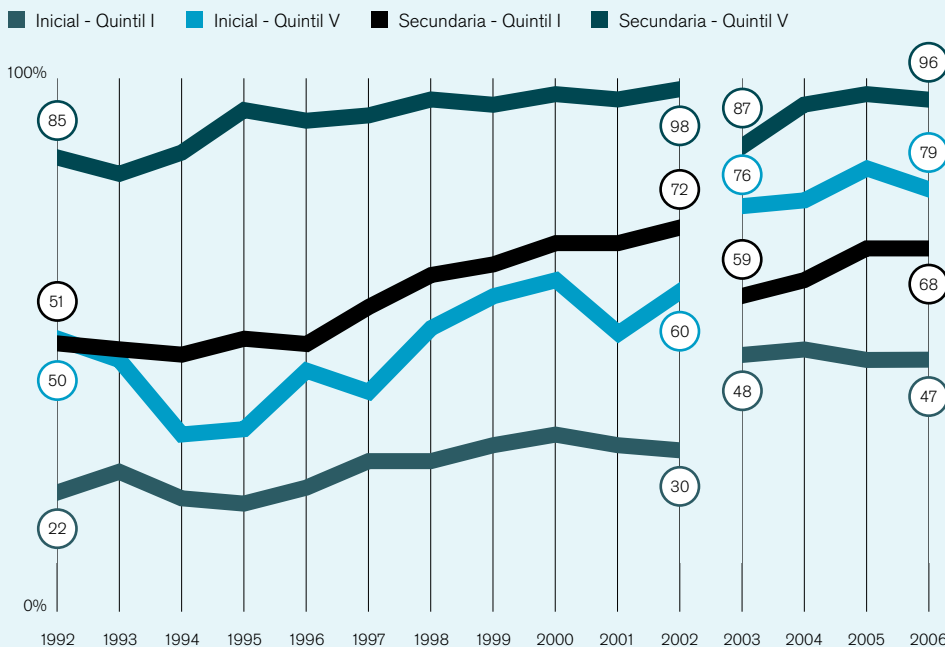
Cuando se analizan los años de escolarización de la población adulta, se observa que la brecha continuó expandiéndose. Como se desprende del gráfico 2, si bien el primer quintil aumentó de 7,2 a 7,8 sus años promedio de escolarización, el quintil más rico pasó de 12,2 a 13,7 años de escolarización entre 1992 y 2006. Esto muestra un avance muy lento en la educación de adultos durante los años no-

Cuanto más temprano sea el ingreso a la escuela de los sectores vulnerables, más se reducirán las desigualdades posteriores en la trayectoria educativa.

Evolución de la tasa de escolarización de nivel inicial y secundario*

GRÁFICO 1

Total aglomerados urbanos, primer y quinto quintil de ingreso (1992–2006)



* Para el nivel inicial se incluye la tasa bruta de escolarización de la población de 3 a 5 años; para el nivel secundario, la tasa neta de escolarización.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS, basado en EPH; 1992–2002: puntual, onda octubre; 2003–2006: continua, segundo semestre).

El financiamiento y el planeamiento estratégico resultan ineludibles para garantizar la universalización de la oferta en el ámbito rural.

venta, a la vez que en estos años todavía no se logra observar el impacto en el conjunto de la población adulta de los grandes avances en la escolarización de los jóvenes durante esta etapa. A su vez, estos datos denotan que los sectores de mayores ingresos continúan expandiendo su acceso a niveles de educación superior, que expresan una reproducción ampliada de las desigualdades sociales.

Durante el período inmediatamente posterior a la restauración de la democracia en 1983 la matrícula en educación superior comenzó a crecer exponencialmente (oferta terciaria, universitaria y, posteriormente, de posgrado). Esta democratización en el acceso a la educación superior⁴ siguió un patrón social que benefició mayoritariamente a los sectores medios y altos, que sumaron a su escolaridad más años de educación que los sectores de menores ingresos (véase el gráfico 2).

En cuanto a las diferencias según ámbito geográfico, las fuentes estadísticas disponibles se reducen, ya que la EPH solo mide conglomerados urbanos. El dato más adecuado para comparar el ámbito rural y urbano es la tasa de asistencia escolar.⁵ Para el Censo 2001 las desigualdades eran manifiestas: mientras en el ámbito urbano el 82% de los jóvenes de 15 a 17 años asistían a la escuela, en el ámbito rural la tasa disminuía al 56%.

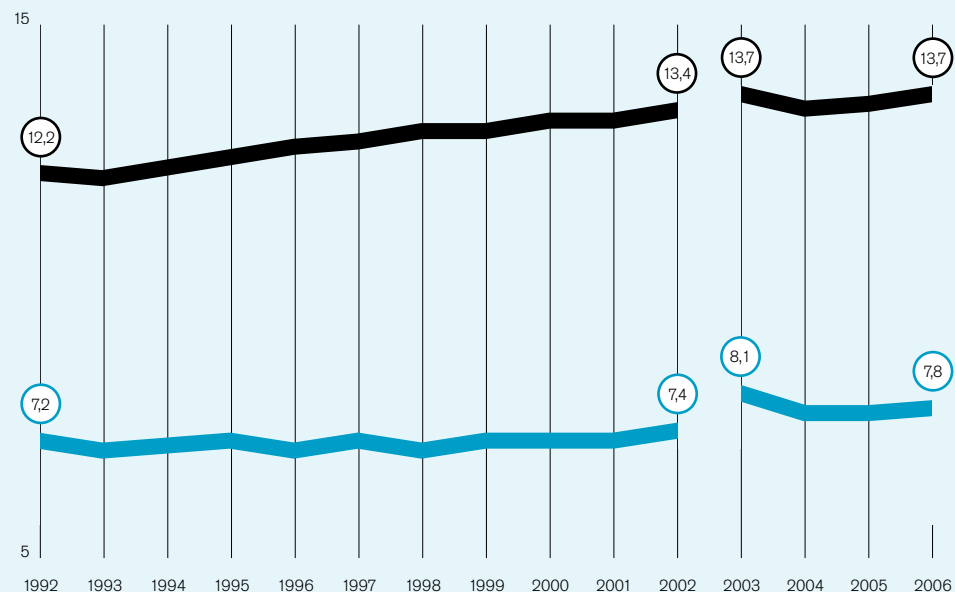
Estos datos señalan el desafío pendiente de lograr la llegada de la educación secundaria a las comunidades rurales. Luego de sancionada la Ley de Educación Nacional en 2006, que establece la obligatoriedad del nivel secundario, resulta ineludible resaltar la necesidad de financiamiento y planeamiento estratégico para garantizar la universalización de la oferta en el ámbito rural. Así como actualmente la escuela primaria abarca casi todo el

Evolución de la cantidad de años de educación de la población adulta (25 a 65 años)

GRÁFICO 2

Total aglomerados urbanos, primer y quinto quintil de ingreso (1992–2006)

■ Quintil I ■ Quintil V



Fuente: elaboración propia en base a datos del CEDLAS (basado en EPH; 1992–2002: puntual, onda octubre; 2003–2006: continua, segundo semestre).

territorio del país, en los próximos años se debería alcanzar un logro similar con la educación secundaria. Un avance para la medición de esta meta lo constituyó el Relevamiento de Educación Rural implementado por el Ministerio de Educación de la Nación durante 2007 y 2008, que arrojará datos sobre las condiciones de escolarización y la oferta actual.

2.

La oferta educativa

Después de repasar el acceso a la educación, es tiempo de analizar las características de la oferta pública y privada de educación. La mirada sobre la oferta educativa se centrará en la información disponible y en investigaciones recientes que permiten dimensionar cómo el estado distribuye los bienes educativos, según provincias y nivel socioeconómico de los alumnos. A su vez, se sintetizarán las tendencias recientes de distribución de los alumnos en escuelas estatales y privadas según su perfil socioeconómico, con lo cual se advertirán los procesos de segmentación de la oferta educativa.

El conjunto de dimensiones de la oferta educativa excede lo tratado en el presente apartado. El recorte específico se basó en la información estadística disponible y en una mirada más centrada en ciertas dimensiones críticas señaladas por diagnósticos recientes. Aspectos centrales de la oferta como el currículo legislado e implementado (Dussel, 2001; Terigi, 1999), las condiciones laborales y la capacitación de los docentes (Serra, 2004) y la organización del gobierno y la gestión pedagógica de las escuelas (Duschatzky y Birgin, 2001) han quedado fuera del panorama presentado.

El análisis de la oferta educativa resulta clave para comprender mejor las formas en que la acción del estado condiciona el acceso y los resultados educativos, especialmente en el contexto dispar del federalismo argentino. Si bien, como se analiza en el siguiente apartado, los factores que inciden en la calidad educativa son diversos y entre ellos las características sociales de la población tienen un rol central, la mirada sobre la oferta educativa pretende vincular las acciones del estado con la situación educativa de la población. Las formas en las cuales se distribuyen los recursos, los docentes, el equipamiento y las políticas expresan la capacidad estatal de revertir las profundas desigualdades sociales de los alumnos.

El financiamiento educativo

Una primera manera de observar indirecta pero estructuralmente la variación de la oferta educativa es analizar la evolución del financiamiento educativo, que permite contextualizar el esfuerzo estatal por garantizar el cumplimiento del derecho a la educación. Existen diversas medidas de la inversión pública en educación, entre las cuales las dos más significativas para un análisis histórico refieren al gasto en educación como porcentaje frente al producto interno bruto (PIB) y al gasto por alumno en pesos constantes (en este caso a valores de 2001).

El gráfico 3 permite observar las oscilaciones del financiamiento educativo consolidado (incluyendo la inversión nacional y provincial) entre 1980 y 2006. Ambos indicadores corren paralelos; expresan la situación económica del país y las decisiones prioritarias de inversión. Así, la dictadura militar de 1976 a 1983 impulsó una disminución de la inversión educativa (Tedesco, Braslavsky y Carciofi, 1987) que tuvo su pico en plena crisis económica de 1982, donde se llegó al valor más bajo registrado de la inversión por alumno y el gasto en educación frente al PIB fue apenas de 1,9%.

Durante la década de la restauración de la democracia, la inversión educativa chocó contra los recurrentes problemas económicos y en conjunto no se saldó la deuda pendiente de la dictadura militar. Incluso, la notable expansión del acceso a la educación tuvo que ser financiada con la depreciación del salario docente, en una magnitud ampliada por la hiperinflación de fines de los ochenta.

Las crisis más profundas (1989 y 2002) tuvieron su impacto en el financiamiento educativo, que se derrumbó inmediatamente. La reconstrucción tardó varios años en ambos casos: en los años noventa aumentó significativamente la inversión por alumno y como parte del PIB, cubriendo la extensión de la escolarización con más escuelas, cargos docentes y novedosas políticas compensatorias que se conjugaron con los altos costos de la propia reforma educativa. En este período

la inversión por alumno aumentó de apenas unos \$700 anuales por alumno en 1990 a más de \$1.100 en 2000, aunque no afectó el nivel salarial de los docentes, que se mantuvo congelado durante toda la década.

Este fue el principal motivo que impulsó la fuerte resistencia docente, que se concentró en la Carpa Blanca, símbolo de la lucha de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) entre 1997 y 1999. El resultado de ese proceso fue la sanción de la Ley de Incentivo Docente, que estableció una partida fija salarial para todos los docentes del país proveniente de las arcas del gobierno nacional.

Luego de la crisis de 2002, el financiamiento educativo cobró un impulso aún más vertiginoso que en los años noventa. La inversión por alumno fue en 2006 la más alta de los últimos 25 años y, según cálculos actualizados pero aún no oficiales, superó el porcentaje histórico del gasto educativo frente al PIB. La inversión en educación, ciencia y tecnología representó en 2007 un 5,4% del PIB.

Este crecimiento impactante de la inversión educativa en el período reciente se vio acompañado y fortalecido por la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en diciembre de 2005, que estableció la meta de destinar el 6% del PIB en educación, ciencia y tecnología para 2010. Informes recientes señalan que en los dos primeros años de implementación de la ley, la Nación y el conjunto de las provincias han cumplido esta meta (CIPPEC, 2008).

Más allá de la evolución histórica del financiamiento educativo, es clave analizar la situación comparada de las provincias. En este plano la fragmentación federal se combina con las profundas desigualdades sociales regionales para dar lugar a un panorama de disparidades en la inversión provincial por alumno. Estas condiciones afectan y vulneran el derecho igualitario a la educación, con independencia del lugar del territorio donde habiten los alumnos y docentes.

Tal es así que entre provincias puede llegar a haber una diferencia de casi cinco veces en la inversión en educación por alumno. Mientras en Tierra del Fuego se invertían \$7.171 por alumno del sector estatal en 2006,

en Salta apenas se llegaba a una inversión de \$1.497 (cuadro 2). Esta desigualdad expresa las grandes deudas en el desarrollo equilibrado de las regiones del país y las injusticias en el esquema distributivo de los recursos estatales por provincia.

El principal factor determinante de la desigual inversión por alumno es la cantidad de recursos fiscales de las provincias, condicionados por la capacidad de recaudación provincial y el impacto de los recursos federales, especialmente de la coparticipación federal de impuestos (Mezzadra y Rivas, 2005).

A su vez, la relación entre el nivel de recursos fiscales por habitante y la inversión estatal por alumno es afectada por al menos cuatro variables importantes: el esfuerzo presupuestario por la educación que realiza cada

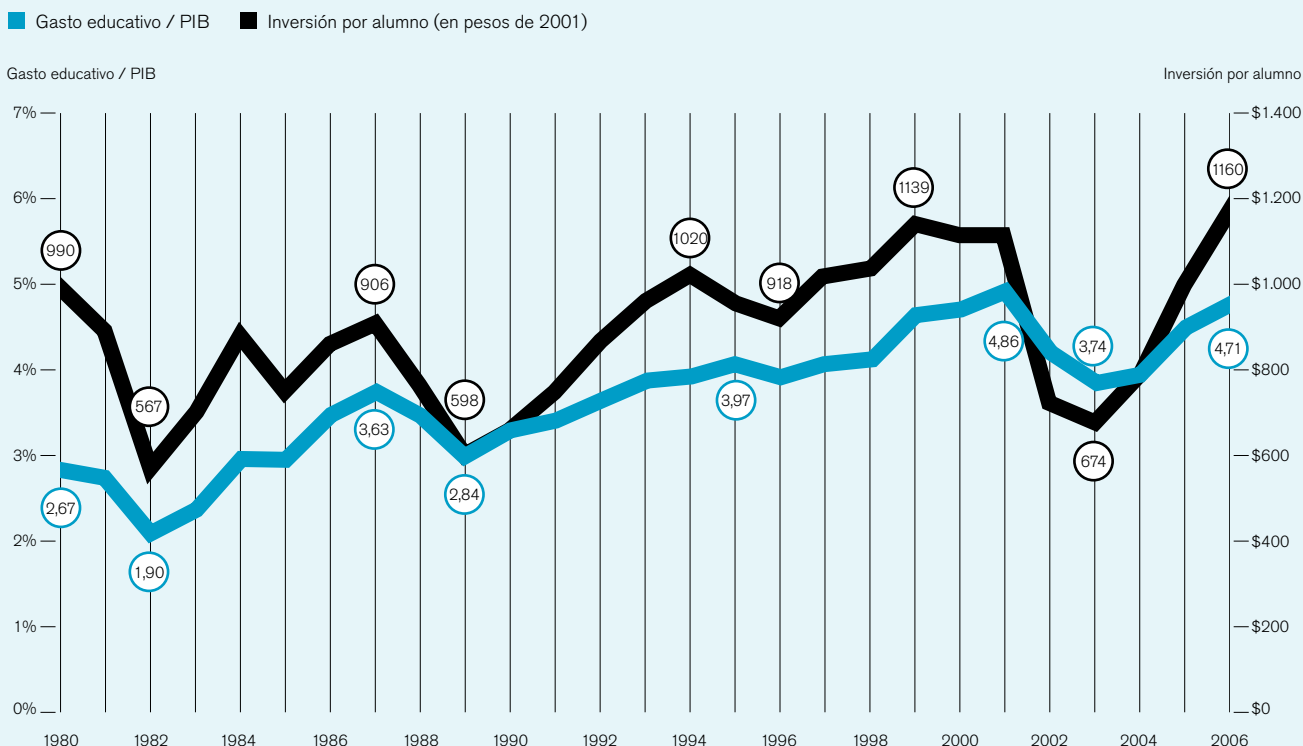
provincia (medido en términos del gasto educativo frente al gasto total), la proporción de niños en edad escolar, las tasas de escolarización, y la proporción de alumnos que asisten a escuelas del sector privado. Estos tres últimos indicadores refieren a la dimensión proporcional del sistema educativo a cargo del estado, cuya carga de financiamiento es mayor en el sector público (véanse algunos de estos indicadores en el cuadro 2).

El resultado de estas variables indica que existen dos grupos de provincias especialmente perjudicados por el federalismo fiscal, con consecuencias directas sobre las posibilidades de sostener adecuadamente sus sistemas educativos. Por un lado, las provincias más pobladas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), las más perjudicadas por la copar-

La inversión provincial por alumno muestra una gran desigualdad territorial.

Evolución del gasto consolidado en educación y de la inversión por alumno, 1980–2007*

GRÁFICO 3



* El gasto en educación no incluye ciencia y técnica. La inversión por alumno se refiere a educación básica, por lo cual no incluye el gasto en educación superior y universitaria y los alumnos corresponden a la educación común, niveles inicial, primario y secundario. Las matrículas para los años 1989, 1990, 1992, 1993 y 1995 son estimadas. Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales; y Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

ticipación. Entre ellas, se destaca la provincia de Buenos Aires, que tiene el estado más pobre del país (en recursos por habitante). La provincia realiza el mayor esfuerzo presupuestario por la educación (destina un 35,9% de su presupuesto al sector, frente al promedio de 24,5%) pero aun de esa manera no logra siquiera llegar a una inversión por alumno equivalente al promedio nacional (en 2006 invertía \$2.761 por alumno, mientras el promedio provincial era de \$2.944).

El segundo grupo de provincias más perjudicado por este esquema abarca a varias provincias del norte argentino, que padecen problemas sociales acuciantes y además son perjudicadas por la coparticipación. Salta, Misiones, Tucumán y Corrientes son los casos más extremos. Se trata de las cuatro provincias que menor inversión por alumno tenían en 2006, dada la escasa capacidad de recaudación propia y la baja proporción de recursos nacionales que reciben.

Indicadores del financiamiento educativo provincial, 2006

CUADRO 2

Jurisdicción	Inversión educativa por alumno estatal (en pesos corrientes)	Gasto educativo como porcentaje del gasto total	Recursos fiscales tributarios por habitante (en pesos corrientes)	Tasa neta de escolarización en la educación secundaria (2001)	Porcentaje de alumnos en el sector privado (primaria y secundaria)
Tierra del Fuego	7.171	23,4	9.390	84,3	19,6
Ciudad de Buenos Aires	4.972	25,6	2.488	84,3	45,1
Neuquén	4.519	23,8	5.784	69,7	9,8
Santa Cruz	4.204	11,3	10.514	75,8	15,0
Chubut	3.968	22,3	5.059	75,1	12,3
La Pampa	3.875	23,4	4.017	73,7	13,1
Catamarca	3.358	23,0	4.072	70,5	13,8
Río Negro	3.207	27,5	3.152	68,3	17,8
Buenos Aires	2.761	35,9	1.496	78,8	31,8
Santa Fe	2.669	30,7	1.971	72,7	27,3
La Rioja	2.630	18,6	3.958	67,9	10,0
San Juan	2.437	22,4	2.601	67,7	18,8
Entre Ríos	2.426	24,2	2.470	67,1	23,5
Jujuy	2.408	31,4	2.318	72,1	11,3
Mendoza	2.368	26,9	2.178	70,8	17,3
Chaco	2.283	30,3	2.442	55,2	8,1
San Luis	2.194	18,8	3.110	65,9	12,3
Córdoba	2.187	25,5	1.939	67,0	31,0
Santiago del Estero	2.087	22,2	2.449	50,4	13,4
Formosa	1.996	19,9	3.246	60,1	7,6
Corrientes	1.934	31,1	1.949	57,2	12,5
Tucumán	1.919	20,5	1.916	59,4	22,8
Misiones	1.596	24,4	1.957	52,9	17,0
Salta	1.497	24,1	1.871	69,0	15,5
Promedio jurisdicciones	2.944	24,5	3.431	68,2	17,8

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo; Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC.

La fragmentación provincial del financiamiento educativo impacta en todos los aspectos de la oferta educativa, aunque el más directo es el salario de los docentes, ya que en promedio más del 90% del presupuesto educativo de las provincias se destina a este rubro del gasto corriente. Como se puede observar en el cuadro 3, los salarios docentes reproducen las desigualdades provinciales de la inversión por alumno: en un cargo testigo el salario en Santa Cruz casi triplica el de Formosa, Misiones o Corrientes.

Otro aspecto destacable es el crecimiento vertiginoso de los salarios docentes durante el período reciente (un correlato del aumento de la inversión educativa), que aumentaron un 245% en términos nominales entre 2001 y 2008 (la inflación en ese período fue de 150% a 180%, dependiendo de las fuentes). Sin embargo, las amplias desigualdades interprovinciales se mantuvieron durante este período de aumento salarial. Pese al esfuerzo del Programa de Compensación Salarial Docente (creado por el artículo 9 de la ley 26.075), que garantiza fondos nacionales para elevar el piso salarial de las provincias más pobres, la desigualdad estructural del federalismo fiscal argentino determina una gran disparidad entre los salarios docentes de las provincias más ricas y más pobres (CIPPEC, 2008).

Recursos de las escuelas

Más allá del financiamiento global y del salario docente, la oferta educativa que debe garantizar el estado abarca diversos componentes: las condiciones de infraestructura, el equipamiento de las escuelas, la cantidad y tipo de personal docente, la oferta de comedores, becas y políticas de asistencia directa a los alumnos, entre otros. El análisis de estos aspectos es complejo y la disponibilidad de datos es limitada y en algunos casos desactualizada, sin embargo es posible abordar al menos algunas dimensiones de la oferta escolar sobre las condiciones sociales de los alumnos y la fragmentación de las provincias.

En primer término, cabe destacar que los esfuerzos de financiamiento realizados durante

Salarios docentes comparados, 2001 (promedio anual) y 2008 (diciembre)*

CUADRO 3

Por jurisdicción, expresado en pesos corrientes

Posición	Jurisdicción	Salario docente		Variación (%)
		2001	Diciembre de 2008	
1	Santa Cruz	1.013	4.345	329
2	Tierra del Fuego	998	3.495	250
3	La Pampa	582	2.996	415
4	Neuquén	752	2.501	233
5	Córdoba	823	2.472	200
6	Chubut	559	2.332	317
7	Santa Fe	570	2.206	287
8	Chaco	484	2.198	354
9	San Luis	735	2.193	198
10	Catamarca	712	2.112	197
11	San Juan	626	2.041	226
12	Buenos Aires	541	1.981	266
13	Entre Ríos	523	1.964	275
14	Ciudad de Buenos Aires	596	1.872	214
15	Jujuy	512	1.860	264
16	Santiago del Estero	695	1.819	162
17	Tucumán	505	1.810	258
18	Salta	494	1.794	263
19	Río Negro	552	1.732	214
20	Mendoza	575	1.687	193
21	La Rioja	659	1.628	147
22	Corrientes	527	1.586	201
23	Misiones	470	1.562	232
24	Formosa	486	1.514	212
	Promedio	624	2.154	245

* Corresponde al salario bruto de un maestro de nivel primario, jornada simple con 10 años de antigüedad. Incluye financiamiento provincial y nacional.
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo.

buena parte de los años noventa y renovados desde 2003 tienen un evidente correlato en la mejora de las condiciones de las escuelas. Distintos informes de gestión del Ministerio de Educación de la Nación refieren a las grandes políticas compensatorias con llegada masiva de recursos a las escuelas, la erradicación de las escuelas rancho y la construcción de numerosas nuevas escuelas (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1999; Ministerio

Existe un claro vínculo entre el nivel de desarrollo humano de las provincias y la disponibilidad de nuevas tecnologías.

de Educación, Ciencia y Tecnología, 2007). Las provincias, además de complementar el financiamiento nacional con recursos propios, dedican mayores esfuerzos al mantenimiento y equipamiento de las escuelas, además de a los salarios docentes.

Algunos estudios han demostrado que la oferta educativa puede disminuir, reproducir e incluso aumentar las desigualdades sociales de la población. Una investigación reciente (Rivas, Veleda et al., 2004) utilizó la base de datos censal que cuenta con datos de nivel socioeconómico de las escuelas públicas del año 2000 (Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación de la Nación) y la cruzó con distintos indicadores de la oferta educativa (Llach, 2006, encuentra similares correlaciones). La oferta de comedores escolares resultó estar dirigida a los sectores más pobres de la población en el nivel primario, algo que ocurre de forma mucho más leve con la oferta de escuelas de jornada completa.⁶

Otros indicadores de la oferta estatal son homogéneos y no muestran diferencias significativas entre escuelas. Entre ellos, la disponibilidad de bibliotecas en las aulas, la formación de los docentes y directivos o la situación de revista de los docentes (titulares, interinos o suplentes). Esto manifiesta la consistencia de una oferta universal y homogénea, aunque plantea la pregunta acerca de la necesidad de direccionar mejores condiciones de oferta educativa a los sectores más vulnerables.

En cambio, la situación más grave se observa en indicadores como las condiciones de infraestructura escolar, la disponibilidad de computadoras para uso pedagógico y la vía de entrada de los docentes al sistema, cuya distribución perjudica a las escuelas públicas con alumnos más pobres. En estas dimensiones el sistema educativo amplía las desigualdades sociales de origen de los alumnos.

Entre las explicaciones acerca de cómo el sistema educativo puede aumentar las desigualdades de los alumnos se destacan al menos dos factores (Rivas, Veleda et al., 2004). En primer lugar, un factor estrechamente asociado con el nivel socioeconómico de los alumnos es el accionar de las cooperadoras de padres, que permiten mejorar las condiciones edilicias de

las escuelas de los sectores más favorecidos (siempre dentro del universo de las escuelas estatales). En segundo lugar, la combinación de bajas capacidades en el planeamiento estatal de la distribución de recursos con las diferentes demandas de las escuelas puede favorecer a las instituciones ubicadas en núcleos urbanos o con fuerte capacidad de incidencia en la gestión de los recursos.

Esa misma investigación constató además la gran disparidad de situaciones según casos provinciales. Si bien el resumen aquí presentado se basa en los datos del total país, existen provincias donde la distribución de los recursos educativos según nivel socioeconómico es mucho más progresiva o regresiva. Esto confirma la profunda disparidad de situaciones educativas, especialmente en las variables más determinadas por el poder político y las capacidades de financiamiento público.

Unos indicadores especialmente relevantes para observar las diferencias entre las provincias son los referidos a la alfabetización digital. Los indicadores de disponibilidad de computadoras y salas informáticas y de conexión a internet son factores clave de la oferta porque afianzan la posibilidad de construir un futuro más o menos equitativo en relación con procesos novedosos de vinculación con la cultura.

Los datos disponibles de 2005 (en muchos casos ya antiguos) mostraban un panorama desalentador de reproducción de las desigualdades provinciales, ya que existe una clara correlación entre el mayor nivel de desarrollo humano y la mayor disponibilidad de oferta de nuevas tecnologías de la información y comunicación. En provincias como Santiago del Estero, La Rioja, Misiones, Chaco o Corrientes menos del 6% de las escuelas tenían en 2005 conexión a internet (cuadro 4). Mientras el 75% de las escuelas urbanas tienen computadoras, solo el 40% de las escuelas rurales disponía en 2005 de este equipamiento.

Este tipo de indicadores de la oferta destaca el papel igualador que puede cumplir el Ministerio de Educación de la Nación. La oferta de equipamiento y materiales de calidad, tanto en el área informática como en otros recursos pedagógicos o en las bibliotecas escolares, incide en las posibilidades de adaptación a las

innovaciones y en la generación de una enseñanza de calidad. Ante las grandes desigualdades provinciales, el rol que ocupa el estado nacional en este proceso es determinante. La creación del portal Educar, del canal televisivo Encuentro y la decisión de avanzar en la provisión de computadoras para los alumnos constituyen políticas de estado que revisten una importancia estratégica.

El tiempo de aprendizaje

Una variable clave de la oferta educativa es el tiempo destinado al aprendizaje, como han constatado distintas investigaciones (Martinic, 2002). La extensión de la obligatoriedad escolar a más años de estudio (de 7 a 10 años en 1992 y de 10 a 12 años en 2006) expresa la importancia de incrementar la base de conocimientos necesaria para protagonizar activamente la vida ciudadana, formar nuevos procesos culturales y participar de una eco-

Indicadores de alfabetización digital por jurisdicción, 2005

CUADRO 4

Jurisdicción	IDH 2006*	Porcentaje de establecimientos educativos que poseen:		
		Computadora	Conexión con internet	Sala informática/laboratorio
Ciudad de Buenos Aires	0,869	84,7	61,0	–
Tierra del Fuego	0,854	94,2	73,1	66,3
Santa Cruz	0,845	96,1	26,3	66,3
Neuquén	0,837	91,4	33,1	33,1
Córdoba	0,828	65,1	22,0	34,9
Mendoza	0,826	77,8	23,4	63,4
La Pampa	0,826	77,7	22,1	46,1
Santa Fe	0,824	82,6	28,3	37,4
Chubut	0,818	76,5	29,0	6,0
Río Negro	0,808	91,4	18,9	43,3
Catamarca	0,808	4,7	–	–
Entre Ríos	0,807	61,0	11,2	21,9
Buenos Aires	0,805	72,5	34,3	35,1
La Rioja	0,803	40,1	2,9	9,0
San Luis	0,801	30,9	–	–
Jujuy	0,797	50,2	10,2	20,9
San Juan	0,796	71,7	8,5	33,0
Tucumán	0,795	54,5	14,3	34,6
Corrientes	0,794	40,5	5,7	13,5
Salta	0,791	59,3	14,9	22,0
Misiones	0,786	37,4	5,8	–
Chaco	0,783	34,3	5,3	11,2
Santiago del Estero	0,779	22,2	2,2	4,1
Formosa	0,768	–	–	–

* Índice de Desarrollo Humano.

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, relevamiento anual 2005, y PNUD.

Porcentaje de alumnos de primaria con jornada completa, 2005*

CUADRO 5

Jurisdicción	% alumnos
Ciudad de Buenos Aires	30,8
Catamarca	15,0
La Pampa	12,1
La Rioja	8,5
Jujuy	8,3
Tucumán	8,0
Formosa	7,2
Salta	6,1
Chaco	5,8
Mendoza	4,9
Tierra del Fuego	4,6
Santiago del Estero	4,2
Misiones	3,8
Entre Ríos	3,8
Buenos Aires	3,8
Neuquén	3,0
Córdoba	2,8
Río Negro	2,8
Chubut	2,5
Santa Fe	2,5
San Luis	2,3
Santa Cruz	1,6
San Juan	0,9
Corrientes	0,5
Total país	5,5

* Corresponde a los seis primeros años de educación (ex primer y segundo ciclo de la EGB). Se consideran establecimientos públicos y privados.
Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, relevamiento anual.

nomía con capacidades renovadas de innovación productiva.

Pero no solo es necesario garantizar más años de escolarización sino también profundizar la cantidad de tiempo destinado al aprendizaje. Las comparaciones internacionales indican que Argentina es un país con baja oferta horaria para el nivel primario (dispone de cuatro horas diarias, mientras la mayoría de los países desarrollados cuentan con cinco o más horas). Esto se potencia con las situaciones de conflicto sindical que terminan en paros docentes. Según datos

del Laboratorio de Políticas Públicas (2007), Argentina es uno de los países con mayor cantidad de paros docentes en América Latina. Incluso las pruebas internacionales PISA de la OCDE muestran que uno de los factores que explican los bajos resultados de aprendizaje de Argentina es su baja cantidad de horas de clase efectivas destinadas a las áreas evaluadas (OCDE, 2007).

Otra forma de analizar la oferta de tiempo escolar es la extensión de la jornada de clases que tienen las escuelas en Argentina. El artículo 2 de la Ley de Financiamiento Educativo estableció que para 2010 el 30% de los alumnos de la educación primaria debe tener oferta de jornada extendida o completa. Se trata de una meta ambiciosa y compleja por la ingeniería de planeamiento y por los recursos presupuestarios involucrados.

Actualmente apenas el 5,5% de los alumnos del país acceden a escuelas de jornada extendida o completa. Esta oferta es similar en el sector estatal y privado, lo cual señala que ambos sectores tienen similitudes, especialmente cuando se considera el conjunto de la educación privada y no solo la educación de las élites, que ofrecen jornada completa bilingüe con distintos títulos internacionales y aranceles muy altos.

El cuadro 5 muestra la distribución del porcentaje de alumnos que asiste a escuelas de jornada extendida o completa según jurisdicciones. Allí se observa la enorme distancia entre la Ciudad de Buenos Aires y el resto de las provincias. Esto forma parte de un proceso histórico de traspaso de alumnos del sector estatal al privado, que fue generando la apertura de escuelas públicas de jornada completa ante la sobreoferta edilicia y las demandas de las ascendentes clases medias.

Entre las demás jurisdicciones se destacan Catamarca y La Pampa, así como otras provincias del norte, con un porcentaje importante de alumnos de zonas rurales que asisten a escuelas albergue. Estos datos no alcanzan a mostrar los progresos recientes de algunas provincias que han implementado políticas incipientes de extensión de la jornada escolar, como Mendoza, Córdoba, Río Negro o Tucumán, aunque todavía sin alcanzar un número significativo de escuelas.

La dualización público-privado

Los datos analizados hasta aquí permiten entrever algunas de las disparidades en la oferta y en los resultados educativos de las escuelas estatales y privadas. La estructura actual del sistema educativo argentino indica que más de un cuarto de los alumnos asisten a escuelas de gestión privada, una proporción mayor al promedio de los países de América Latina y de los países pertenecientes a la OCDE. En comparación, la matrícula en educación privada de países como Brasil, Uruguay o México ronda entre el 10% y el 15% del total, mientras Chile es la gran excepción de la región, con un modelo mixto, donde la participación del sector privado alcanza al 50% de los alumnos.

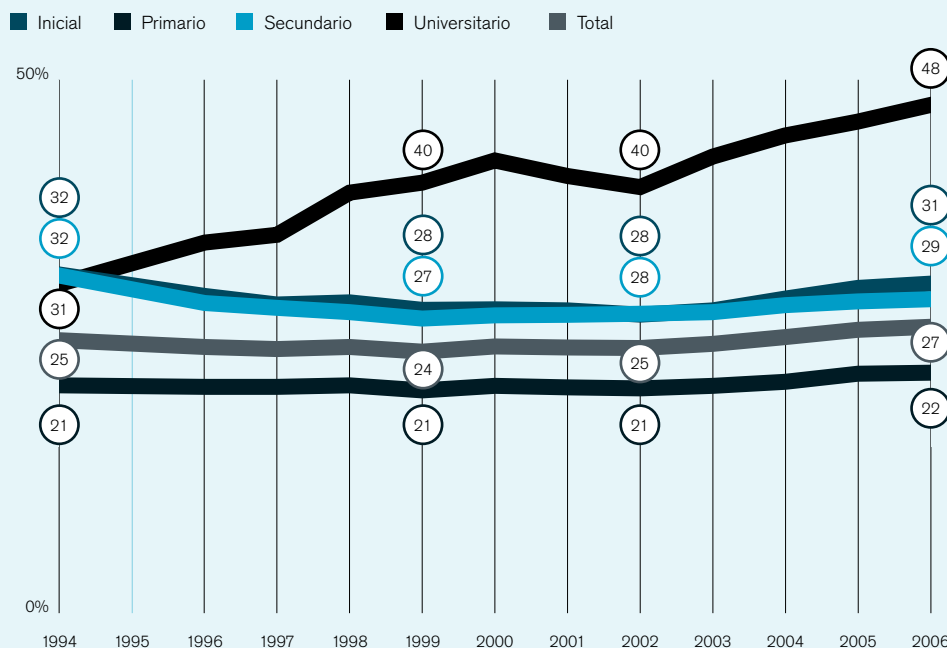
Una mirada histórica muestra tendencias divergentes de los niveles primario y secundario en cuanto a la participación del sector privado en el total de la matrícula (Morduchowicz, 2000). En 1915, tanto en el nivel primario como en el secundario el 10% de la matrícula asistía a escuelas privadas. En 1940 la proporción había descendido a un 7% en el nivel primario mientras que en el nivel secundario se había incrementado hasta alcanzar su pico histórico del 31%. En la década de 1960 la participación privada comenzó a crecer en ambos niveles, acompañada por el impulso de las subvenciones estatales, que hicieron su aparición en 1947. Desde entonces la educación privada absorbió una proporción cada vez mayor de la matrícula del nivel primario, hasta alcanzar un 22% del total en la actualidad, mientras el nivel secundario fluctuó hasta el 29% actual (gráfico 4).

Más de un cuarto de los alumnos del país asisten a escuelas de gestión privada, una proporción mayor al promedio de América Latina.

Evolución del porcentaje de matrícula en el sector de gestión privada por nivel educativo

GRÁFICO 4

Total país, educación común, 1994-2006



Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Censo nacional de establecimientos, docentes y alumnos de 1994 y relevamientos anuales.

El sistema educativo argentino experimenta una creciente dualización, que genera una progresiva segregación social de los alumnos entre una escuela estatal gratuita y una escuela privada paga.

Más allá de la complejidad propia de los ciclos históricos, cabe resaltar la creciente participación global de la matrícula en escuelas privadas a partir de la década de 1960, que fue parte de un proceso masivo de pasaje de los sectores medios de la escuela pública a la privada. En el nivel primario esto es más notorio porque la masificación del acceso se logró mucho antes, por lo tanto quienes estaban dentro del sistema comenzaron a pasar a la escuela privada. En el nivel secundario convivieron dos procesos simultáneos: la incorporación masiva de nuevos alumnos de sectores más pobres a la escuela pública y el pasaje de sectores medios a la escuela privada.

Una mirada más centrada en las tendencias recientes muestra que durante la segunda mitad de los años noventa la matrícula del sector estatal aumentó más que la del sector privado (con excepción del nivel superior), especialmente en el nivel inicial y secundario. El punto de inflexión se dio en la crisis de 2002, cuando se detuvo el acceso de nuevos alumnos al sistema y comenzó un pasaje de los sectores medios y medio-bajos al sector privado, especialmente en los grandes núcleos urbanos (Gamallo, 2008). La provincia de Buenos Aires vivió este proceso de forma más extrema, ya que entre 2002 y 2006 se perdieron 100.000 alumnos de la escuela

pública (primaria y secundaria) y aumentó en 115.000 la matrícula del sector privado (datos de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires).

Estos datos reflejan una creciente dualización del sistema educativo argentino. Aun considerando la amplia oferta del sector privado, que abarca desde escuelas parroquiales con población muy similar a las estatales hasta escuelas de élite con altas cuotas, se destaca la progresiva segregación social de los alumnos entre una escuela estatal gratuita y una escuela privada paga. La extensión del acceso a la escolarización de los sectores más pobres combinada con una expansión de las desigualdades sociales en las últimas tres décadas se traduce en una estratificación de la oferta público-privada cada vez mayor.

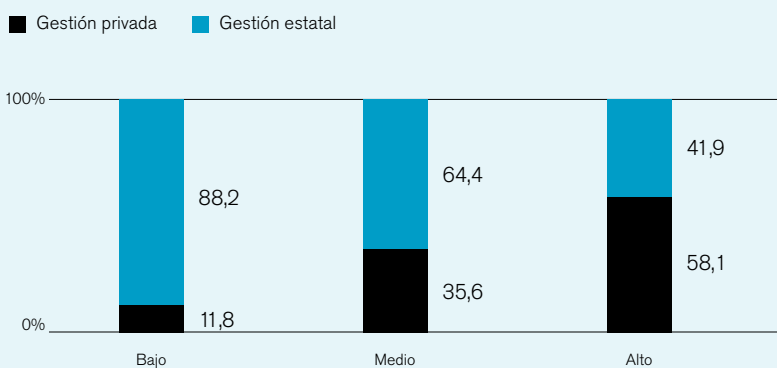
Como puede observarse en el gráfico 5, la segmentación social de las escuelas estatales y privadas es notable. El 88% de los alumnos de nivel socioeconómico bajo asiste a escuelas estatales, mientras esa proporción disminuye a apenas el 42% en el tercil de mayores ingresos. Estos datos muestran un panorama global, pero no alcanzan a dar cuenta de la enorme fragmentación social interna, tanto de las escuelas estatales como de las privadas. Recientes investigaciones cualitativas señalan la conformación de circuitos cada vez más segregados socialmente (Veleda, 2008) y más fragmentarios en cuanto a su cultura institucional (Tiramonti, 2004).

Más allá de esta tendencia global, el panorama provincial es sumamente diverso en este terreno. Las diferencias en la composición social de la población, las tradiciones educativas y las políticas de apoyo estatal a la educación privada dan como resultado una gran fragmentación de la oferta público-privada según jurisdicciones. El gráfico 6 permite observar que las jurisdicciones más pobladas (la mayoría de ellas con altos niveles de desarrollo) son las que tienen mayor proporción de alumnos en el sector privado, con el caso extremo de la Ciudad de Buenos Aires, donde la mitad de la matrícula asiste a escuelas privadas. En el otro extremo se encuentran tanto jurisdicciones con pobreza extendida (Chaco, Formosa), cuyas familias no parecen poder pagar la educación privada, como pro-

Porcentaje de alumnos que asisten a establecimientos de gestión privada por nivel socioeconómico

GRÁFICO 5

Total de aglomerados urbanos, educación primaria y secundaria



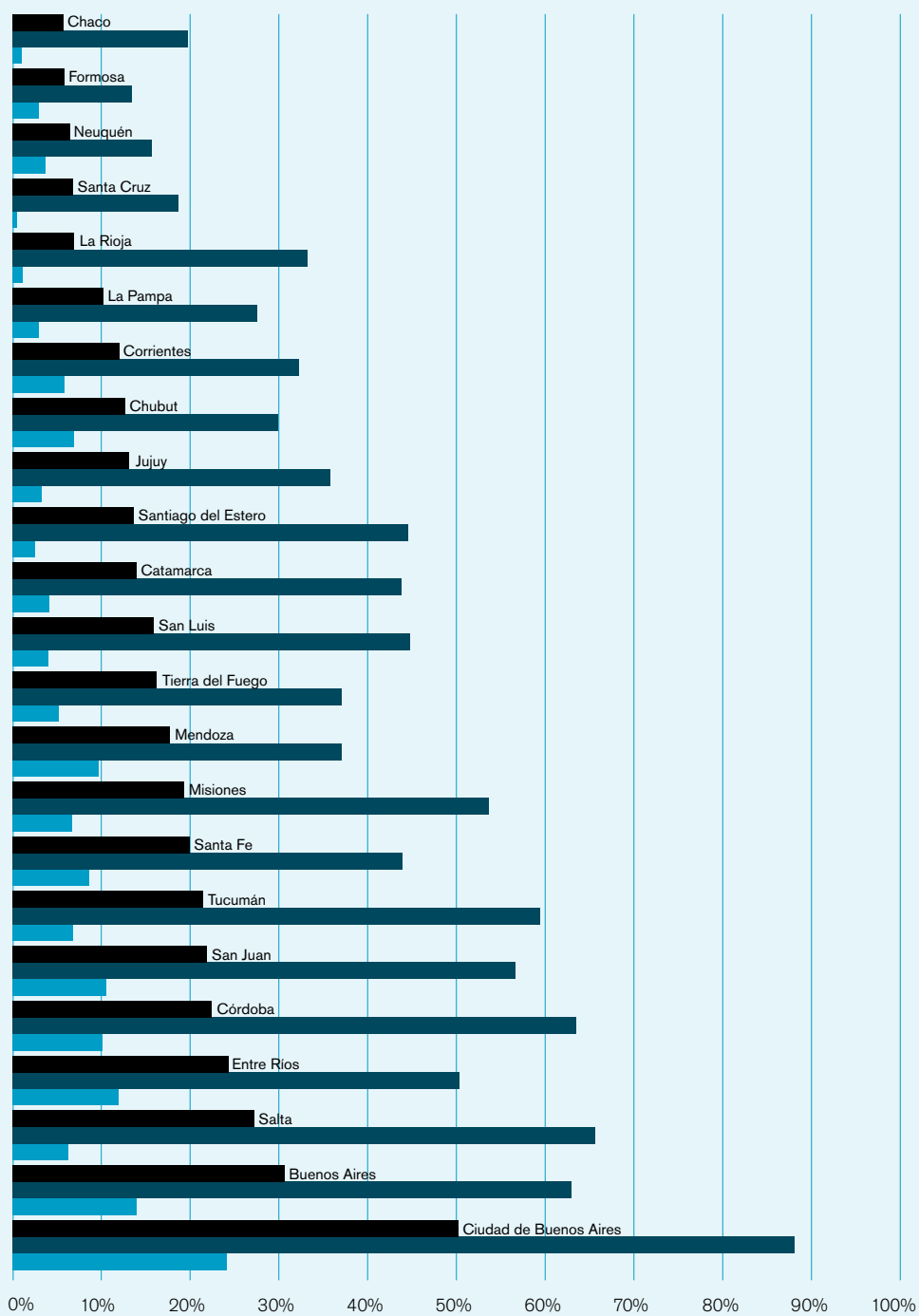
Fuente: elaboración propia en base a INDEC, EPH 3° trimestre de 2006.

Porcentaje de alumnos que asisten a establecimientos de gestión privada por nivel socioeconómico (NSE) y jurisdicción

GRÁFICO 6

Aglomerados urbanos, educación primaria y secundaria

■ Total ■ NSE alto ■ NSE bajo



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, EPH 3° trimestre de 2006.

vincias patagónicas con amplia disponibilidad de recursos fiscales (Neuquén, Santa Cruz), que parecen capaces de sostener una educación pública bien financiada. La desigualdad entre las provincias es tan significativa que en un extremo se observa la situación de la Ciudad de Buenos Aires, donde el tercil más pobre de la población asiste en mayor proporción a escuelas de gestión privada que el tercil más rico de la población de Chaco, Formosa, Neuquén y Santa Cruz.

Aunque esta observación permite constatar la gran fragmentación federal, una mirada al interior de la composición social de las escuelas públicas y privadas de cada provincia muestra una importante dispersión. En casos como Salta, Córdoba o Tucumán se observa una gran disparidad en los perfiles socioeconómicos que asisten al sector público y privado, lo cual denota una amplia segregación socioeducativa. En otras provincias la dispersión es menor, como se constata en Entre Ríos, Santa Fe o Mendoza.

Tasa de abandono interanual en educación secundaria de gestión estatal, por jurisdicción, 2006

CUADRO 6

Jurisdicción	IDH 2006 *	Tasa de abandono interanual	
		EGB 3	Polimodal
Ciudad de Buenos Aires	0,869	9,2	14,1
Tierra del Fuego	0,854	10,5	15,3
Santa Cruz	0,845	11,2	17,4
Neuquén	0,837	12,9	15,4
Córdoba	0,828	11,4	17,9
Mendoza	0,826	14,1	19,5
La Pampa	0,826	12,1	19,8
Santa Fe	0,824	13,3	24,8
Chubut	0,818	8,9	22,2
Río Negro	0,808	14,2	17,0
Catamarca	0,808	8,3	17,6
Entre Ríos	0,807	14,4	13,5
Buenos Aires	0,805	11,9	27,9
La Rioja	0,803	9,4	14,0
San Luis	0,801	8,5	17,4
Jujuy	0,797	10,4	18,1
San Juan	0,796	14,6	20,3
Tucumán	0,795	12,4	14,9
Corrientes	0,794	10,2	14,6
Salta	0,791	7,9	19,0
Misiones	0,786	14,1	18,7
Chaco	0,783	8,8	13,7
Santiago del Estero	0,779	20,2	17,3
Formosa	0,768	7,7	14,8

* Índice de Desarrollo Humano.

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, relevamientos anuales 2006 y 2007, y PNUD.

3.

Los resultados educativos

Distintos estudios han señalado que la masificación de la educación durante la segunda mitad del siglo XX, especialmente en el nivel secundario, trajo aparejada una transformación de la relación entre la estructura social y las oportunidades educativas. Si antes la escuela distinguía claramente entre aquellos que accedían y aquellos que quedaban excluidos, crecientemente la diferenciación se produce dentro del sistema, creando circuitos de segregación según niveles socioeconómicos que reciben distintos tipos de educación (Dubet y Martucceli, 1998; SITEAL, s/f b).

La mirada sobre los resultados educativos se centra en este fenómeno; analiza las fuentes estadísticas más significativas que describen el complejo mundo interior de las escuelas. Un diagnóstico basado en estos datos quedará inevitablemente incompleto al dejar de lado diversas investigaciones cualitativas sobre las trayectorias educativas de los alumnos y sus procesos de aprendizaje. La información disponible permite, de todas formas, analizar ciertas tendencias referidas a la distribución social y territorial de los logros de aprendizaje en el sistema educativo argentino.

La trayectoria de los alumnos

Si en el acceso a la educación los patrones de desigualdad coincidían en mostrar los desequilibrios entre provincias ricas y pobres y entre sectores de mayores y menores ingresos, los logros educativos no son tan lineales. Un indicador clave para medir los resultados educativos en términos de la trayectoria de los alumnos dentro del sistema es la tasa de abandono en la educación secundaria. Como se puede advertir en el cuadro 6, no son las provincias con

menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) las que tienen mayor abandono escolar (el coeficiente de correlación es 0,02).

Una primera hipótesis indica que la reforma educativa de los años noventa generó grandes cambios en la trayectoria de los alumnos en las provincias, alterando los resultados de abandono escolar, entre otros indicadores educativos. Provincias que avanzaron en modelos de implementación de la EGB 3 centrados en la escuela secundaria vieron aumentar significativamente sus índices de repitencia y posterior abandono en este nivel, incluso en el ex séptimo grado, como ocurrió en Córdoba. En otros casos, los aumentos masivos de la escolarización secundaria no pudieron sortear la crisis económica y se expresaron luego en un abandono también masivo, como ocurrió en la provincia de Buenos Aires, que para los años recientes tenía la tasa de abandono del Polimodal más alta del país.

Antes de la implementación de la Ley Federal de Educación el coeficiente de correlación entre el IDH y la tasa de abandono en el nivel secundario de las provincias era $-0,43$ (1996), un resultado esperable que explica el abandono a partir de variables sociales de la población. Los efectos combinados de la fragmentación de estructuras de niveles y modelos de implementación de la reforma con el dramático cambio en la estructura social del período posterior (2001–2003) parecen haber dado como resultado una ruptura de la correlación entre la tasa de abandono de las provincias y su nivel de desarrollo.

Esto no implica que dentro de las provincias se haya quebrado este patrón histórico, ya que los datos de la EPH muestran que los sectores más pobres de cada provincia son los que más abandonan la escuela secundaria. En cambio, demuestra la dinámica relativamente independiente de las provincias a medida que se afianzan los diferentes modelos de sistemas educativos provinciales.

El gráfico 7 muestra el impacto creciente que tuvo el abandono en el nivel Polimodal después de la implementación acelerada de la reforma en la segunda mitad de los años noventa, especialmente luego de la crisis de 2002. Allí se expresan dos grandes tendencias: a) la EGB 3 parece haber logrado garan-

El Polimodal logró avances en el acceso pero sin garantizar la permanencia.

tizar un mayor caudal de escolarización, sin aumentar sus tasas de abandono luego de la reforma; en cambio b) el Polimodal logró grandes avances en el acceso pero sin garantizar la inclusión y la permanencia, que se expresan con el aumento del abandono en los años posteriores a la reforma.

Una hipótesis en relación con esta tendencia es que una parte de los jóvenes que asistían al Polimodal abandonaron la escuela para encontrar oportunidades en un mercado laboral en expansión durante los años posteriores a la crisis de 2002. Esto indicaría que la escuela secundaria no fue capaz de garantizar niveles de aprendizaje y calificaciones sociales suficientes para evitar el abandono hacia salidas laborales más inmediatas de los jóvenes.

Más allá de las diversas tendencias de reforma de las provincias, la correlación entre nivel socioeconómico de los alumnos y atraso en la trayectoria escolar (que incrementa las probabilidades de abandono de la escuela se-

cundaria) sigue siendo significativa. En 2006 el 40% de los alumnos del tercil de menores ingresos en Argentina tenía dos o más años de atraso (sobreedad) en la franja de 15 a 17 años, mientras en el tercil de mayores ingresos la proporción de alumnos con sobreedad descendía al 9%. Esta situación es similar en todos los países de la región, más allá de la magnitud de las desigualdades.

En cuanto a las diferencias por género, se destaca que la trayectoria escolar de las mujeres presenta menor atraso escolar, especialmente en la educación secundaria. En el total del país, el 13,6% de los varones de 10 a 14 años de edad tiene atraso escolar, mientras que el porcentaje se reduce al 10,1% de las mujeres (EPH 2006). En la franja de 15 a 19 años, el 28,1% de los varones tiene atraso escolar, mientras que la proporción disminuye al 18,7% de las mujeres.

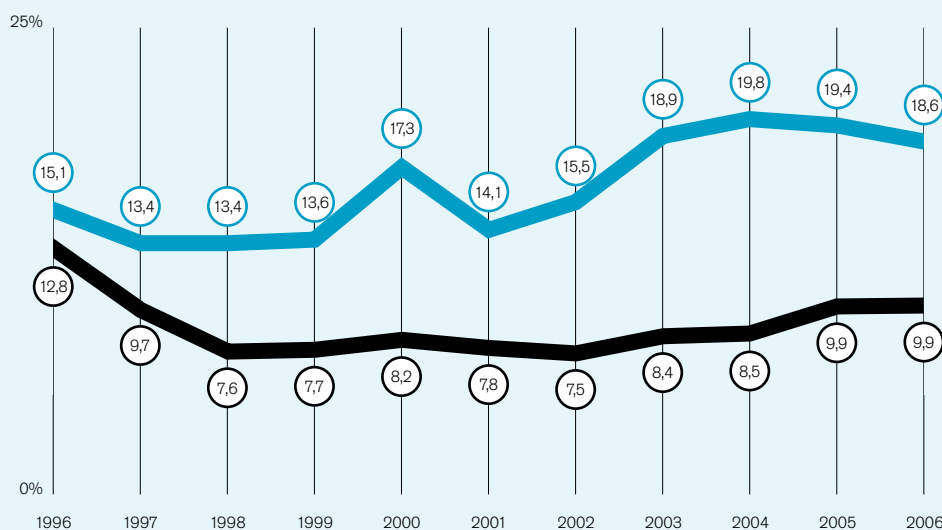
Es significativo observar que el séptimo grado se convirtió en un punto crítico a partir de la reforma, especialmente en las pro-

Evolución de la tasa de abandono interanual para la educación secundaria

GRÁFICO 7

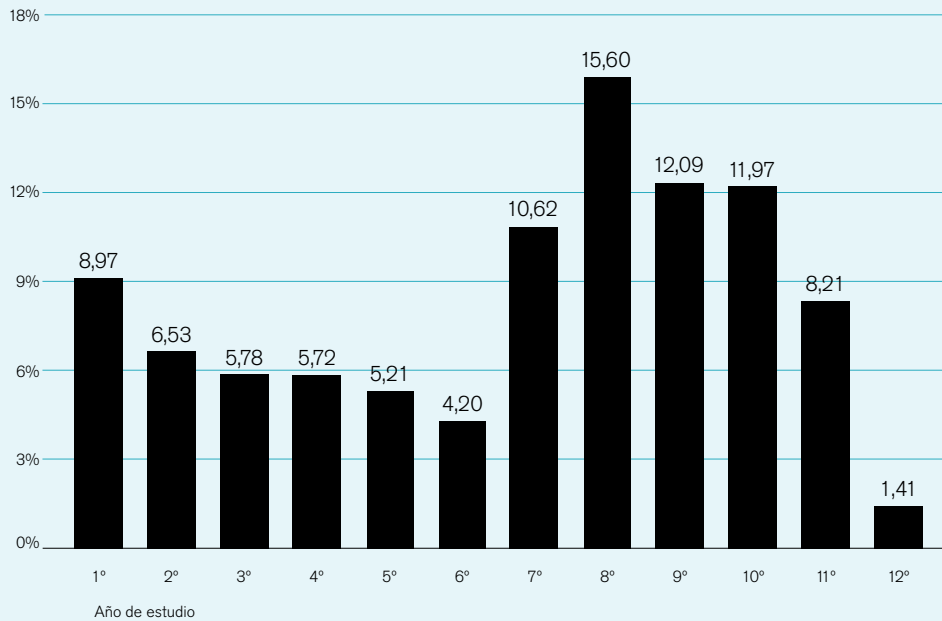
Total país, 1996–2006

■ EGB 3 ■ Polimodal



Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamientos anuales.

Total país, 2006



Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, relevamientos anuales 2006 y 2007.

vincias que lo introdujeron en la escuela secundaria. Antes de la implementación de la Ley Federal de Educación la repitencia en el 7° año era mínima (un 2% en 1996), pero su adaptación en muchas provincias a la lógica más selectiva de la educación secundaria hizo incrementar los niveles de repitencia hasta alcanzar el 10,62% en 2006.

El gráfico 8 indica los principales desafíos de la trayectoria educativa, que se concentran en el primer grado de la primaria y en la educación secundaria. Algunos estudios destacan el papel central que juega la repitencia en el primer ciclo del nivel primario, especialmente en el primer grado, como factor de exclusión educativa futura (Unicef, 2007). La repitencia en primer grado es uno de los mayores predictores (incluso cuando se corrige el sesgo de nivel socioeconómico) del fracaso escolar futuro, que culmina con el abandono temprano del sistema educativo.

Algunas provincias han implementado distintas medidas para paliar esta problemática, que afecta a toda América Latina (Rivero, 2000). En ciertos casos se definió la promoción automática de los alumnos del primer grado o del primer ciclo de la primaria. En otros se avanzó con políticas más consistentes de promoción asistida, donde se busca garantizar los aprendizajes de los alumnos a través de sistemas de apoyo escolar durante el año mismo de cursada, anticipando la detección de problemas.

En la secundaria básica (ex tercer ciclo de la EGB) el problema se acrecienta en número, aunque buena parte se explica por las dificultades de trayectoria heredadas del nivel primario. En la secundaria básica se concentra la cuestión de la adaptación del pasaje de niveles, un tema irresuelto en la historia del sistema educativo argentino, que se conformó en base a dos culturas divergentes de escolarización. Si bien la articulación entre el nivel

primario y el secundario cuenta con algunos estudios fundacionales (Filmus, 1986), resulta clave renovar el diagnóstico de los obstáculos de transición entre ambos niveles, luego de la fragmentación de estructuras implementadas por las provincias.

Por otra parte, las tendencias de socialización y las dinámicas culturales de los adolescentes y jóvenes resultan una dimensión inevitable para abordar las trayectorias educativas. Las relaciones entre la escuela secundaria y los jóvenes están en el eje actual de discusión de las reformas educativas aún pendientes. En un mundo que atraviesa transformaciones tecnológicas cada vez más aceleradas, la falta de identificación de los jóvenes con la cultura escolar se convierte en uno de los ejes que, más allá de las diferencias socioeconómicas, explica el fracaso escolar.

La calidad de los aprendizajes

Otro aspecto clave de la calidad educativa son las evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales. Como toda evaluación, implican un recorte de los aprendizajes que considera solo algunos aspectos medibles y cuantificables, limitados tanto por los años que son evaluados, las áreas de conocimiento, las limitaciones técnicas y los factores culturales que señalan la distancia entre los instrumentos y las modalidades de aprendizaje de cada comunidad. Por estos motivos las evaluaciones deben considerarse con sus limitaciones, sin extraer de sus resultados conclusiones generalizadas sobre el diagnóstico de los resultados de aprendizaje.

El Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE) fue introducido en Argentina en 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación, pero desde entonces sufrió diversas modificaciones metodológicas que hicieron difícil la comparación de sus resultados (Gvirtz, Larripa y Oelsner, 2006). En 2000 se encargó un estudio a una agencia australiana⁷ para realizar un ejercicio de equiparación de los resultados de las pruebas, que se expresa en el gráfico 9. Allí se observa que para el total del país los resultados de aprendizaje fluctuaron: muestran un crecimiento entre 1997 y 1998 que se mantuvo para el 3° año de Polimodal hasta 1999 y descendió entonces para el 6° año de EGB, tanto en lengua como en matemática.

La evolución posterior a 2000 no puede ser medida a través del ONE, porque los cambios metodológicos incorporados no previeron un empalme que permitiese la comparación en el tiempo. Para ello es necesario apelar a otras evaluaciones internacionales. La principal de ellas es la prueba PISA, implementada por la OCDE para los alumnos de 15 años. Argentina participó en 2000 y 2006, lo cual permite en cierto sentido continuar con la evolución histórica desde 2000 a través de una fuente distinta.

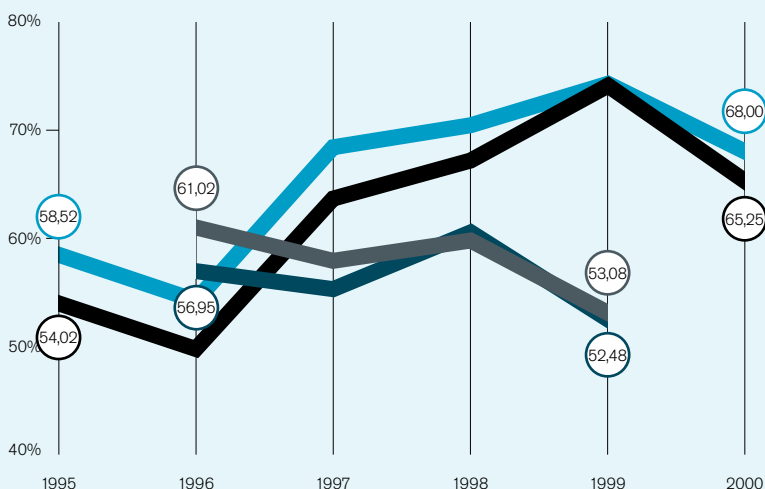
En términos mundiales los resultados de Argentina han estado muy por debajo de los países desarrollados. En 2000 compartía

Resultados equiparados en los operativos nacionales de evaluación

GRÁFICO 9

Total país, 1995–2000

■ 3° Polimodal, matemática ■ 3° Polimodal, lengua
■ 6° EGB, matemática ■ 6° EGB, lengua



Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, informe de resultados ONE 2000.

Diferencia para el total de alumnos y por percentiles en la distribución de resultados

País	Diferencia en el puntaje obtenido en PISA 2006 con respecto a PISA 2000							Puntaje 2006
	Total	5°	10°	25°	75°	90°	95°	
Chile	33	15	18	23	41	51	54	442
Corea	31	-3	7	21	44	55	59	556
Polonia	29	31	31	27	28	30	32	508
Liechtenstein	28	27	30	33	26	22	32	510
Indonesia	22	20	21	21	22	26	29	393
Letonia	21	43	39	29	13	7	5	479
Alemania	11	15	14	12	10	5	7	495
Hong Kong-China	11	21	13	8	10	12	14	536
Suiza	5	15	18	13	-1	-6	-9	499
Hungría	2	-2	5	8	0	-3	-3	482
Portugal	2	-1	2	5	2	2	3	472
Finlandia	0	19	12	2	-5	-5	-6	547
Austria	-2	-19	-11	-8	6	8	10	490
Dinamarca	-2	13	11	4	-9	-12	-12	494
Brasil	-3	-31	-24	-13	8	16	23	393
Bélgica	-6	-11	-7	-4	-6	-3	-2	501
Canadá	-7	-13	-8	-4	-7	-8	-7	527
Nueva Zelanda	-8	2	-1	-6	-11	-10	-10	521
República Checa	-9	-30	-32	-25	6	12	15	483
Suecia	-9	-19	-13	-11	-6	-2	1	507
Irlanda	-9	-3	-6	-11	-11	-8	-8	517
México	-11	-37	-26	-12	-4	-5	-6	410
Israel	-14	-22	-25	-23	-7	1	8	439
Tailandia	-14	-21	-20	-18	-10	-4	-5	417
Grecia	-14	-33	-21	-11	-12	-12	-12	460
Australia	-15	-5	-6	-5	-23	-27	-29	513
Francia	-17	-47	-35	-23	-7	-5	-7	488
Italia	-19	-55	-43	-26	-6	-2	0	469
Noruega	-21	-19	-18	-24	-21	-18	-17	484
Rusia	-22	-25	-24	-23	-21	-23	-23	440
Islandia	-22	-31	-28	-24	-20	-18	-15	484
Japón	-24	-49	-46	-38	-13	-2	4	498
Bulgaria	-28	-48	-44	-40	-16	-6	-5	402
España	-32	-40	-36	-31	-30	-28	-26	461
Rumania	-32	-17	-21	-24	-37	-47	-51	396
Argentina	-45	-78	-61	-53	-31	-27	-28	374
Promedio países	-5	-12	-9	-7	-3	-1	0	475

Nota: las diferencias estadísticamente significativas al 95% de confianza están indicadas en negrita y al 90% de confianza, en cursiva. En celeste, los países de América Latina.
Fuente: OCDE, PISA 2006.

El proceso de quiebre social que Argentina vivió en 2001 obligó a las escuelas a priorizar su rol asistencial; el ejercicio de las facultades pedagógicas quedó entonces en un segundo plano.

una situación similar a la de los países de la región evaluados: Chile, México y Brasil. Sin embargo, la evolución hacia 2006 fue crítica: de los 36 países participantes en ambas mediciones, Argentina fue el que más descendió en sus resultados de aprendizaje en el área de lectura, mientras Chile fue el que más aumentó sus rendimientos (cuadro 7) (OCDE, 2007).

Estos resultados permiten diversas interpretaciones que no pueden ser abordadas en este informe, entre las cuales figuran consideraciones acerca del financiamiento educativo, las reformas implementadas en cada país e incluso el fomento de una cultura de la evaluación, que podría afectar la predisposición de los alumnos a contestar las pruebas sin medir únicamente su nivel de aprendizaje. El peso que en Chile tiene la preparación para las pruebas estandarizadas es mucho más significativo que en Argentina, dado que ya hace más de 15 años que se implementa el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, con impacto directo en el financiamiento de las escuelas.

Más allá de un modelo de provisión muy abierto a la conformación de mercados educativos, con fuertes desigualdades, cabe destacar que durante los últimos 15 años de reformas educativas Chile apostó por masificar la oferta de jornada completa (Cox, 2003). Mientras en Chile el 80% de los alumnos asiste a escuelas de jornada completa, en Argentina solo el 5% de la matrícula lo hace. Sin dudas, es necesario un análisis más profundo de ambos países para comprender las causas de estos rendimientos opuestos, pero no deja de ser notorio el sostenido crecimiento de la inversión educativa en Chile, que no solo se utilizó para ampliar el tiempo escolar, sino también para mejorar los salarios docentes, y que parece comenzar a dejar sus frutos en los resultados de aprendizaje varios años más tarde.

Además de la mirada comparada sobre la evolución de los resultados mundiales, las evaluaciones internacionales expresan también las desigualdades. Como se observa en el cuadro 7, el 5% de los alumnos que obtuvieron los resultados más bajos en Argentina en el 2000, que se correspondía fuertemente con el decil de menores ingresos, fueron los

que más descendieron en la comparación con 2006 de sus rendimientos. Esto indica que si ya Argentina se ubicaba como uno de los países con mayores desigualdades en sus resultados en las pruebas de 2000, estas diferencias se expandieron en 2006.

En medio de ambas mediciones cabe resaltar que Argentina vivió el impacto de la mayor crisis social y económica de su historia, en 2001 y 2002. El marcado descenso de los resultados de los aprendizajes seguramente se vincule con este proceso de quiebre social, que obligó a las escuelas a priorizar su rol asistencial, por ejemplo a través de la creación masiva de comedores escolares, mientras quedó en un segundo plano el ejercicio de las facultades pedagógicas. A este proceso de transformación se suma la gran fragmentación y, en muchos casos, la confusión y el desgaste que produjo la implementación de la reforma educativa a fines de los años noventa. Distintos trabajos cualitativos de investigación han reflejado las consecuencias de la crisis económica y social en el sistema educativo (Dussel y Finocchio, 2003; Redondo, 2004) y aún restan análisis más profundos sobre las relaciones entre los procesos de aprendizaje y los ciclos político-económicos recientes.

Por último, una tercera fuente para observar los resultados de calidad educativa la ofrece el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa, de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de Unesco (OREALC-Unesco), que implementó dos evaluaciones en la mayoría de los países de América Latina en 1996 y 2006 para 3° y 6° grado de la educación primaria. Si bien ambas evaluaciones no son estrictamente comparables entre sí, cabe destacar que Argentina pasó de ocupar el segundo bloque de países de la región en 1996 (detrás de Cuba, que se distancia ampliamente del resto) junto con Chile y Brasil, a ocupar el tercer bloque de países en 2006, lejos del segundo bloque, integrado por Chile, Uruguay, Costa Rica y México (OREALC-Unesco, 2008).

La evaluación de la OREALC-Unesco de 2006 muestra que los resultados de Argentina son superiores a la media en lectura de 3° grado y en matemática de 6° grado, mientras que se encuentran en la media para ma-

La formación docente aparece como un desafío central en todos los diagnósticos sobre la calidad de los aprendizajes. La cantidad de institutos de formación docente (IFD), que están en manos de las provincias desde la transferencia de los institutos nacionales en 1992, es muy extensa. Actualmente existen 1.170 IFD (Consejo Federal de Cultura y Educación, resolución 251/04), mientras otros países cuentan con muchos menos, como México con

75, Francia con 30 o Chile con 34 (Aguerrondo, 2005).

Entre las principales falencias de la formación docente se señalan débiles competencias disciplinares, el carácter endogámico de las instituciones y su reproducción de un orden escolar más que la creación de ámbitos de formación profesional claramente escindidos de la escuela secundaria (Diker y Terigi, 1997).

Frente a este crítico diagnóstico, la Ley de

Educación Nacional, sancionada en diciembre de 2006, creó el Instituto Nacional de Formación Docente (artículo 76) con la misión de planificar y coordinar acciones federales de mejora de la formación docente. La propia ley 26.206 estableció el incremento de los años de formación docente para los maestros de nivel inicial y primario, que pasó de tres a cuatro.

La creación del instituto nacional implica

una nueva dinámica de trabajo concertado a nivel federal con las áreas de educación superior de las provincias. En ese camino se elaboró un Plan Nacional de Formación Docente (Consejo Federal de Educación, resolución 23/07), que promueve el fortalecimiento de la identidad del sistema formador de docentes e impulsa una actualización curricular y de los modelos de organización institucional de la formación docente.

temática de 3° grado y lectura de 6° grado. El resultado más crítico fue el de ciencias en 6° grado, donde Argentina integra el grupo de países con resultados por debajo de la media de América Latina.

Estos resultados expresan en parte la magnitud de la problemática de la calidad educativa en Argentina. La agenda sobre el tema apunta a la mejora escolar y al desarrollo de una cultura de mayor responsabilidad por los resultados educativos. Aunque también es importante resaltar que la abundancia de evaluaciones de la calidad de los aprendizajes ha dejado de lado los diagnósticos sobre las formas de enseñanza como una dimensión central de la calidad educativa.⁸ Esta es una de las tareas que tiene el Instituto Nacional de Formación Docente, creado recientemente a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional.

Las distintas pruebas muestran que en general las mujeres tienen mejores rendimientos en lengua y los varones levemente en matemática, aunque estas diferencias no son mayores a las de otros países evaluados en la región y en el mundo. Los resultados del estudio comparativo realizado en 2006 por

OREALC-Unesco indican que las niñas obtienen un puntaje promedio 17% superior a los varones en lectura de 3° grado y de 11% en 6° grado. En cambio, las diferencias por género no son significativas en matemática de 3° grado y favorecen en casi un 6% a los varones en matemática de 6° grado.

La misma evaluación compara el rendimiento de los alumnos de nivel primario según ámbito rural y urbano. Los resultados señalan las amplias desigualdades de logros de aprendizaje: los alumnos del ámbito rural obtienen resultados inferiores en un promedio de 40% a los de ámbitos urbanos. Estas diferencias se repiten en todas las pruebas y no escapan a la situación promedio del resto de los países de la región. Así se observa que la enorme distancia entre la educación urbana y rural es una problemática extendida en toda América Latina.

La mirada al interior del país indica que existen profundas diferencias entre las provincias, sectores de gestión y ámbitos geográficos, variables que se hallan afectadas en todos los casos por las condiciones socioeconómicas de los alumnos como primer factor condicio-

nante. Tal es así que si se anula el efecto del nivel socioeconómico de los alumnos, tanto las pruebas ONE como las evaluaciones PISA demuestran que las grandes diferencias de resultados entre las escuelas de gestión estatal y privada (a favor de estas últimas) se reducen al mínimo o desaparecen (Cervini, 2002; OCDE, 2007). Esto indica que al menos en la enseñanza de las áreas básicas (lengua, matemática, ciencias) los docentes (con formación y salarios muy similares) enseñan de formas

semejantes en ambos tipos de escuelas, más allá de la oferta extra que puedan ofrecer algunas escuelas de gestión privada.

El cuadro 8 expone la situación comparada del orden de jurisdicciones en los resultados globales de los ONE en 1995 y 2005. No se muestran allí los resultados porque el cambio de metodología impide su comparación, pero con el orden relativo es posible observar las variaciones entre las provincias. Algunas de las evidencias que surgen del cuadro se pue-

Resultados en los operativos nacionales de evaluación de la calidad educativa

CUADRO 8

Por jurisdicción, 1995 y 2005*

Jurisdicción	IDH 2006**	Posición 1995	Posición 2005	Aumento o descenso en el orden de provincias
Ciudad de Buenos Aires	0,869	1	1	Se mantiene
Tierra del Fuego	0,854	12	11	1
Santa Cruz	0,845	11	4	7
Neuquén	0,837	8	8	Se mantiene
Córdoba	0,828	7	9	-2
Mendoza	0,826	3	6	-3
La Pampa	0,826	6	2	4
Santa Fe	0,824	4	5	-1
Chubut	0,818	10	16	-6
Río Negro	0,808	5	3	2
Catamarca	0,808	23	22	1
Entre Ríos	0,807	9	10	-1
Buenos Aires	0,805	2	12	-10
La Rioja	0,803	21	23	-2
San Luis	0,801	13	7	6
Jujuy	0,797	17	17	Se mantiene
San Juan	0,796	19	14	5
Tucumán	0,795	14	15	-1
Corrientes	0,794	15	19	-4
Salta	0,791	16	13	3
Misiones	0,786	24	18	6
Chaco	0,783	18	21	-3
Santiago del Estero	0,779	22	24	-2
Formosa	0,768	20	20	Se mantiene

* Los resultados corresponden al promedio en las pruebas de matemática y comprensión lectora en todos los años evaluados.

** Índice de Desarrollo Humano.

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, ONE, y PNUD.

den agrupar en base a una serie de hipótesis que merecen futuras indagaciones.

a) Las cuatro primeras jurisdicciones en sus resultados de calidad educativa 2005, la ciudad de Buenos Aires, La Pampa, Río Negro y Santa Cruz, tienen altos niveles de inversión educativa (se ubican entre las ocho provincias de mayor gasto por alumno). Esto marca una diferencia frente a los resultados de años anteriores, donde no se hallaba una correlación tan marcada entre financiamiento por alumno y calidad educativa. Es posible que el impacto de largo plazo de la mayor inversión por alumno muestre su influencia en los resultados educativos.

b) Los buenos resultados de la ciudad de Buenos Aires, Río Negro y La Pampa pueden también estar mostrando el efecto de buenas gestiones políticas de la educación. Investigaciones previas demuestran que se trata de jurisdicciones que han logrado conformar equipos profesionales y estables en las gestiones de los ministerios de educación (Rivas, 2004). Dos de estas jurisdicciones, además, no pasaron por el complejo entramado de la implementación de la reforma en los años noventa (ciudad de Buenos Aires y Río Negro), ya que no aplicaron la estructura de niveles de la Ley Federal de Educación. El caso de La Pampa se destaca especialmente, ya que entre 1995 y 2005 avanzó de la sexta a la segunda posición en el orden de provincias, lo cual puede estar vinculado con la ejemplar gestión educativa que duró una década y fue documentada por distintas investigaciones (Veleda, 2005; Rivas, 2004).

c) Es notable la caída relativa de las provincias más pobladas en los resultados de calidad comparados de 1995 y 2005. Buenos Aires pasó del puesto 2° al 12°, Córdoba pasó del lugar 7° al 9°, Mendoza del 3° al 6° y Santa Fe del 4° al 5°. Todos estos casos se caracterizan por ser provincias muy desfavorecidas en la distribución de los recursos fiscales federales por habitante, con grandes poblaciones urbanas que atravesaron con mayor complejidad los procesos de crisis social de 2001 y 2002. La combinación de capacidades estatales de financiamiento muy limitadas y grandes contingentes de nueva pobreza urbana parece haber afectado los resultados de aprendizaje de

los alumnos. Es especialmente crítico el caso de la provincia de Buenos Aires, que atravesó con mayores dificultades estos procesos y cuyas dimensiones la colocan en un lugar central en el panorama nacional, ya que allí asisten a la escuela el 38% de los alumnos del país. De todas formas resulta significativo que, pese a los retrocesos en el orden de jurisdicciones de las provincias más pobladas, todas logran resultados de calidad superiores a sus niveles de pobreza,⁹ lo cual puede estar asociado con sus más estables regímenes políticos, sus altas capacidades técnicas en las burocracias educativas y sus más altos niveles de acceso a bienes culturales. A su vez, se destaca que este conjunto de provincias tiene una alta proporción de alumnos en el sector privado, expresando un proceso de creciente dualización de la oferta educativa, con una segmentación social que encuentra a los alumnos más pobres en el sector estatal y a los sectores medios y altos en la educación privada.

Estas hipótesis indicarían que el mayor financiamiento educativo, las mejores capacidades profesionales de los ministerios para planificar y gestionar las políticas educativas y los niveles de recursos fiscales por habitante combinados con los fenómenos de nueva pobreza urbana de los años recientes tienen efectos constatables en los aprendizajes de los alumnos. Si bien se trata de una mirada general que merece investigaciones en profundidad, estos hallazgos resultan complementarios a las sugerencias que se desprenden de las evaluaciones internacionales en relación con los factores asociados con la calidad educativa (OCDE, 2007; OREALC-Unesco, 2008).

El sistema educativo argentino muestra en los últimos años logros notables, desafíos importantes y cuentas pendientes. Las últimas décadas fueron el escenario de un aumento sostenido de las tasas de escolarización, con un impulso mayor durante la segunda mitad de los años noventa, en pleno auge de la implementación de la reforma educativa que amplió la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años. Fue en ese período que se logró extender aún más la tendencia previa de incorporación de

El primer desafío es lograr mayores niveles de cohesión social educativa.

los sectores más pobres a la educación secundaria, mientras en la primaria la escolarización alcanzó casi la universalización.

Sin embargo, la combinación de un mayor acceso de jóvenes de estratos sociales bajos con un proceso de expansión de las desigualdades sociales en los últimos treinta años hizo que el sistema educativo expandiera sus desigualdades internas. El resultado fue un proceso creciente de segregación educativa, que se define a partir de la conformación de circuitos educativos diferenciados por el nivel socioeconómico de la población, tanto entre escuelas estatales y privadas como al interior de ambos sectores.

Así, más allá de los avances en el acceso a la educación, la brecha de años de escolarización según estratos sociales se mantuvo e incluso puede que se haya expandido, gracias al mayor acceso proporcional de los sectores medios y altos a la educación superior y de posgrado. Esto indica un primer desafío: lograr mayores niveles de cohesión social educativa en las escuelas e implementar políticas de apoyo a los sectores más vulnerables para disminuir la brecha de oportunidades que los separan de los sectores más privilegiados.

A su vez, si bien se han logrado grandes avances en la escolarización en el nivel inicial y secundario, las metas de las leyes educativas recientes redoblan la apuesta al establecer la universalización de la sala de 4 años de nivel inicial y la obligatoriedad de la escuela secundaria. Esto implicará un gran esfuerzo presupuestario y capacidades estatales coordinadas de planeamiento de la oferta para llegar a los núcleos más duros de la pobreza con nuevas oportunidades educativas. La evolución de las políticas económicas jugará un rol central en este proceso, dado que la igualdad social y el desarrollo económico resultan condicionantes estructurales de las posibilidades de escolarización.

Al pasar al análisis de la oferta educativa del estado, una primera dimensión central es el financiamiento público. Si bien la inversión educativa ha acompañado los cambiantes ciclos económicos, se destaca un fuerte incremento del gasto público en la década de los noventa (acompañando la reforma) y más aún en los años recientes. La sanción de la Ley de

Financiamiento Educativo en 2005 consolida esta tendencia, que se expresa en la construcción de nuevas escuelas y en el mejoramiento del equipamiento y de los salarios docentes, que en promedio han logrado aumentar sus ingresos por encima de la inflación de los años recientes.

De todas formas, en este punto la desigualdad entre provincias sigue siendo muy amplia, con niveles de inversión por alumno que se triplican entre las jurisdicciones que menos y más recursos per cápita destinan al área. Esto plantea un desafío estructural del federalismo fiscal argentino.

En lo referido a la oferta educativa según nivel socioeconómico de la población, distintos estudios señalan que en algunas dimensiones la escuela disminuye las desigualdades de origen, pero en otras las reproduce e incluso las extiende. Por ello resulta vital promover políticas que mejoren la distribución de los recursos de infraestructura, equipamiento, de docentes y de tiempo escolar, favoreciendo a los sectores más vulnerables. Solo así la política educativa contribuirá en su máximo potencial a revertir las desigualdades sociales de origen.

Por último, la tendencia creciente de segregación social dentro del sistema educativo se expresa en una dualización de la oferta educativa en manos de escuelas estatales y privadas. La incorporación masiva de niños, niñas y jóvenes de sectores populares a las escuelas estatales favoreció un pasaje también masivo de los alumnos de sectores medios y altos a la escuela privada. Esto se expresa en la desigual composición social de la matrícula en ambos sectores, que se ve potenciada en los años recientes con un pasaje notorio de alumnos de sectores medios a escuelas privadas en algunas grandes urbes, especialmente en la provincia de Buenos Aires.

Esta dualización del sistema educativo no solo es el resultado de buena parte de las tendencias sociales y educativas de las últimas décadas, sino que augura un futuro incierto en la composición de la estructura social. Si el sistema educativo fue originalmente una fuente de igualdad que garantizaba derechos comunes a las distintas poblaciones, al menos en el nivel primario, actualmente la oferta pa-

rece mostrar dos tendencias encontradas. Por un lado, la expansión del acceso en el nivel secundario rompe con un patrón histórico de exclusión de los sectores desfavorecidos, que con suerte lograban terminar la escuela primaria. Por otra parte, las desigualdades internalizadas por el sistema educativo promueven circuitos diferenciados de escolarización que no parecen capaces de permear la estructura de desigualdades e incluso la prolongan con la segregación de los alumnos desde edades muy tempranas.

En cuanto a la trayectoria de los alumnos dentro del sistema educativo, se destacan tendencias provinciales cambiantes a partir de la fragmentaria implementación de la estructura de niveles educativos de la Ley Federal de Educación y de los efectos diversos de la crisis social y económica de 2002. Las tasas de abandono de la escuela secundaria no coinciden con el nivel de desarrollo de las provincias, como efecto de estos acelerados procesos de cambio, pese a que en el interior de cada jurisdicción siguen siendo mayoritariamente los más pobres los que repiten y luego abandonan. Incluso en varias provincias se observa que el abandono en la secundaria superior (ex Polimodal) aumentó luego de la reforma, como síntoma de una inclusión educativa que no pudo ser sostenida luego de la crisis de 2002.

Una mirada comparada a los ciclos del sistema educativo muestra que existen dos etapas donde se concentran los mayores problemas de la trayectoria de los alumnos. En primer grado siguen siendo altas las tasas de repitencia; como lo advierten distintos estudios, este factor es un determinante crucial en el fracaso escolar futuro de los niños y niñas más pobres. Por otra parte, en el ex tercer ciclo de la EGB (actual secundaria básica) se destacan los altos índices de repitencia, que señalan tanto el problema de la falta de articulación de la primaria y la secundaria como la complejidad de la franja etaria de los adolescentes, que la escuela no parece ser capaz de integrar.

Recuperar una estructura de niveles más armónica en todo el país constituye un desa-

fío y una prioridad a partir de la Ley de Educación Nacional, sancionada en 2006, que estableció el retorno de la escuela primaria y secundaria. Resulta clave articular un planeamiento gradual que reconstituya la coherencia de un sistema educativo nacional, revirtiendo la enorme fragmentación heredada de la aplicación dispar de la Ley Federal de Educación.

En cuanto a la calidad educativa el diagnóstico es crítico. Más allá de los problemas y limitaciones de las evaluaciones de medición de los rendimientos de aprendizaje de los alumnos, existe una coincidencia en el bajo nivel de los resultados globales, con fuertes desigualdades según provincias y nivel socioeconómico de los alumnos. Las pruebas internacionales agregan al diagnóstico la gravedad del descenso en los resultados comparados con otros países a lo largo de la última década. Las sucesivas crisis económicas y el profundo desborde de contención social que vivieron las escuelas en los años recientes parecen haber quitado espacio a su rol pedagógico.

Resulta vital recuperar el protagonismo del estado en materia de planeamiento nacional y provincial de iniciativas pedagógicas y organizativas que fortalezcan a los docentes y al equipamiento y el tiempo de instrucción de las escuelas. Esto implica revitalizar las capacidades de intervención de la política educativa en las prácticas cotidianas de las escuelas, un desafío complejo que se plantea en el gobierno pedagógico del sistema educativo.

El sistema educativo tiene el potencial de estimular desde temprana edad las capacidades de innovación y el desarrollo de los núcleos cognitivos necesarios para la formación científica. El sistema educativo cumple un doble rol en esta dimensión. Por un lado, se conforma como un estadio temprano que vitaliza capacidades básicas del razonamiento y la acción de innovar. Por otra parte, define la posibilidad de un acceso más igualitario y justamente distribuido entre los sujetos, limitando e incluso revirtiendo sus desigualdades sociales de origen.

Es vital recuperar el protagonismo del estado en materia de planeamiento nacional y provincial de iniciativas pedagógicas y organizativas.

NOTAS

¹ El segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio establece que para 2015 los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar la enseñanza primaria. En Argentina esta meta se cumple en la actualidad; los niños y niñas en edad de cursar la primaria están dentro del sistema educativo. Recientemente hubo una propuesta de ampliación a ese segundo objetivo del milenio; se agregaron tres metas adicionales: 1) universalización progresiva de la educación preescolar; 2) conclusión universal de la baja secundaria con acceso creciente a la alta secundaria, y 3) erradicación gradual del analfabetismo en la población adulta. Argentina está avanzando fuertemente en estas tres metas adicionales, ubicándose en las posiciones más altas con respecto al conjunto de los países de la región.

² El marcado salto en estos dos años se corresponde con un cambio metodológico en la medición de la EPH, que se diferencia en dos etapas en el gráfico 1: la primera etapa corresponde a la medición puntual y la segunda a la medición continua. Donde más afecta este cambio de medición a la serie histórica es en las tasas de escolarización de nivel inicial del primer quintil de ingresos.

³ Para un análisis de las distintas medidas estadísticas de las desigualdades educativas, véase SITEAL (s/f c y s/f d).

⁴ La tasa neta de escolarización de nivel terciario (correspondiente a la población de 18 a 23 años) en el ámbito urbano creció del 23% en 1992, al 30% en 2001 y al 33% en 2006 (fuente: CEDLAS en base a EPH).

⁵ Se define la tasa de asistencia como el porcentaje de individuos escolarizados de un grupo de edad determinado, con independencia del nivel educativo donde están incorporados. En este punto, difiere de la tasa neta de escolarización.

⁶ Resulta significativo constatar que en la ciudad de Buenos Aires la amplia oferta de escuelas públicas de jornada completa no tiene ninguna correlación con las condiciones sociales de la población (Rivas, Veleda et al., 2004).

⁷ El Australian Council for Educational Research (ACER).

⁸ Un interesante ejemplo de un diagnóstico en profundidad acerca de las prácticas de enseñanza lo constituye el Programa Escuelas de Calidad en México, que llevó a cabo la tarea de filmar las clases de los

docentes de 800 escuelas y analizarlas en profundidad por parte de un equipo de expertos de la Universidad Pedagógica Nacional y Heurística Educativa (2005).

⁹ Si se calcula la correlación lineal simple entre los resultados de la calidad educativa por provincia y el nivel de pobreza de los conglomerados urbanos (medido por la EPH), se observa una clara relación negativa: a mayores niveles de pobreza se corresponden menores resultados de calidad educativa. Sin embargo, teniendo en cuenta la tendencia general, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza obtienen resultados de calidad superiores a los que corresponderían a sus niveles de pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguerrondo, I. 2005. "Estrategias para mejorar la calidad y la equidad en la educación en la Argentina", en Tedesco, J., *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*. IPE-Unesco, Buenos Aires.
- Baudelot, C. y Leclercq, F. 2008. *Los efectos de la educación*. Del Estante, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. 1985. *La discriminación educativa en Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Casassus, J. 2003. *La escuela y la (des)igualdad*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Cervini, R. 2002. "La distribución social de los rendimientos escolares", en Tenti Fanfani, E. (comp.), *El rendimiento escolar en la Argentina*. Losada, Buenos Aires.
- CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). 2007. "Aportes financieros estatales a la educación privada", presentación n° 6, *Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*. CIPPEC, Buenos Aires.
- . 2008. *Segundo informe anual de monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*. CIPPEC, Buenos Aires.
- Cox, C. (ed.). 2003. *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina). 2003. "Educación, sociedad y cambio", en AA.VV., *Las reformas educativas en los países del Cono Sur*. CLACSO, Buenos Aires.
- Diker, G. y Terigi, F. 1997. *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*. Paidós, Buenos Aires.
- Dubet, F. y Martucelli, D. 1998. *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Losada, Buenos Aires.
- Duschatzky, S. 1999. *La escuela como frontera. Reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares*. Paidós, Buenos Aires.
- Duschatzky, S. y Birgin, A. 2001. *¿Dónde está la escuela? Ensayos sobre la gestión institucional en tiempos de turbulencia*. Flacso/Manantial, Buenos Aires.
- Dussel, I. 2001. "Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provincial en la Argentina (1990–2000)". Ministerio de Educación de la Nación, Proyecto Universidad de Stanford y BID.
- Dussel, I. y Finnocchio, S. (comp.). 2003. *Enseñar hoy. Una introducción a la educación en tiempos de crisis*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Feijoó, M. del C. 2002. *Equidad social y educación en los años 90*. IPE-Unesco. Buenos Aires.
- Filmus D. 1986. *El pasaje de la primaria a la secundaria*. Flacso, Buenos Aires.
- Filmus D., Kaplan C., Miranda A. y Moragues M. 2001. *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente*. Santillana, Buenos Aires.
- Gallart, M. A. 2006. *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*. Editorial Stella y La Crujía, Buenos Aires.
- Gamallo, G. 2008. "Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997–2006)". Documento de trabajo n° 2/2008. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Gvirtz, S., Larripa, S. y Oelsner, V. 2006. "Problemas técnicos y usos políticos de las evaluaciones nacionales en el sistema educativo argentino". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 14, n° 18.
- Hirschberg, S. 2000. *Implementación y localización del tercer ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*. Ministerio de Educación de la Nación, Unidad de Investigaciones Educativas, Buenos Aires.
- IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Unesco). 2002. "La educación de la infancia desde los 3 años hasta su ingreso a la escuela primaria". *Informes periodísticos n° 9*. IPE-Unesco, Buenos Aires.

- Jacinto, C. (coord.). 2005. *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- Jacinto, C. y Terigi, F. 2007. *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?* Santillana, OEA, IPEE-Unesco, Buenos Aires.
- Kessler, G. 2002. *La experiencia escolar fragmentada*. IPEE-Unesco, Buenos Aires.
- Laboratorio de Políticas Públicas. 2007. *La conflictividad docente en América Latina. Un balance del año 2006*. Serie de ensayos e investigaciones n° 25. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, Buenos Aires.
- Llach, J. 2006. *El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas*. Granica, Buenos Aires.
- López, N. 2004. "Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad". IPEE-Unesco, Buenos Aires.
- López, N. y Tedesco, J. 2002. "Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina". IPEE-Unesco, Buenos Aires.
- Martinic, S. 2002. "El tiempo y el aprendizaje en América Latina". Serie Políticas. PREAL, Santiago de Chile.
- Mezzadra, F. y Rivas, A. 2005. "Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación". Serie de estudios sobre el poder y la educación en la Argentina, documento de análisis de políticas públicas n° 8. CIPPEC, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. 1999. *Mejor educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina. 1993-1999*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación. 2000. "Investigaciones sobre el Tercer Ciclo". Estudios y documentos n° 1, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. 2007. *Informe de gestión 2003-2007*. MECyT, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (coord.). 2000. *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Documento de trabajo n° 38. Fundación Gobierno y Sociedad.
- Narodowski, M. y Gómez Schettini, M. (comp.). 2007. *Escuelas y familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social*. Prometeo, Buenos Aires.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2007. *PISA 2006, Sciences Competencies for Tomorrow's World*. OCDE, París.
- OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Unesco). 2008. *Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe*. Segundo estudio regional comparativo y explicativo, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Santiago de Chile.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*. PNUD e IPEE-Unesco, Buenos Aires.
- Puiggrós, A. 1990. *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Galerna, Buenos Aires.
- Redondo, P. 2004. *Escuelas y pobreza. Entre el desasosiego y la obstinación*. Paidós, Buenos Aires.
- Rivas, A. 2003. "Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias". Serie de estudios sobre el poder y la educación en Argentina, documento de trabajo n° 2. CIPPEC, Buenos Aires.
- Rivas, A. 2004. *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica, Buenos Aires.
- Rivas, A., Veleda, C. et al. 2004. "Los estados provinciales frente a las brechas socioeducativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas". Documento de trabajo n° 4, área de política educativa. CIPPEC, Buenos Aires.
- Rivero, J. 2000. *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Serra, J. C. 2004. *El campo de capacitación docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional*. Flacso y Miño y Dávila, Buenos Aires.
- SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina). s/f a. *La transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas*. Boletín n° 3. OEI, IPEE-Unesco.
- . s/f b. *Ingreso y abandono de la educación secundaria en América Latina*. Boletín n° 2. OEI, IPEE-Unesco.
- . s/f c. *Medidas de desigualdad para variables educativas*. Boletín n° 4. OEI, IPEE-Unesco.
- . s/f d. *Notas para la construcción de un sistema de indicadores sobre desigualdad y educación en América Latina*. Boletín n° 5. OEI, IPEE-Unesco.
- . s/f e. *La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. la educación privada*. Boletín n° 8. OEI, IPEE-Unesco.
- Tedesco, J., Braslavsky, C. y Carciofi, R. 1987. *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Tedesco, J. y Tenti Fanfani, E. 2001. *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford y BID.
- Tenti Fanfani, E. (comp.). 2003. *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Fundación OSDE e IPEE-Unesco, Buenos Aires.

Terigi, F. 1999. *Currículum, Itinerarios para aprehender un territorio*. Santillana, Buenos Aires.

Tiramonti, G. 2004. "La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación", en G. Tiramonti (comp.), *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires, Manantial.

Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2007. *Propuestas para superar el fracaso escolar*. Unicef y asociación civil Educación para Todos, Buenos Aires.

Universidad Pedagógica Nacional y Heurística Educativa. 2005. *La práctica pedagógica grabada*. Heurística Educativa, México.

Veleda, Cecilia. 2008. *La ségrégation scolaire dans la banlieue de Buenos Aires. Entre la polarisation des classes moyennes et la régulation atomisée*. Tesis de doctorado. EHESS, París.

Vior, S. (comp.). 1999. *Estado y educación en las provincias argentinas*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

III.

mE gUSTa

EScUELa

LOS DESAFÍOS DE LA SEGMENTACIÓN

María Antonia Gallart

Introducción

Este trabajo intenta mostrar las características generales del sistema educativo argentino, su génesis y su situación actual para detectar los puntos clave de intervención, sus desafíos, y para plantear algunos instrumentos de acción. El énfasis está puesto en detectar la fragmentación del sistema y proponer vías para su superación.

El objetivo central de este trabajo es explorar la capacidad de mejorar el servicio educativo, con la equidad y la calidad como objetivos, entendidas equidad como el acceso de todos y todas a una buena enseñanza, y calidad como el logro de aprendizajes significativos. En otras palabras, que se aprendan las competencias necesarias para el mundo moderno, y que ello sea asequible al total de los jóvenes y adolescentes.

1.

Panorama del sistema educativo argentino

Si echamos una mirada a la educación en el país, observamos que existe un sistema educativo maduro, con más de un siglo de historia, que abarca todo el país y brinda una cobertura prácticamente total en la educación primaria, con una gran mayoría del grupo de edad que cursa la secundaria. La educación superior, universitaria y no universitaria, también tiene una amplia extensión tanto cuantitativa como geográfica. Sin embargo, esta realidad positiva de un acceso generalizado a la educación formal coexiste con altos niveles de desgranamiento¹ y repitencia, por los cuales el acceso a los estratos más altos del sistema se va volviendo selectivo y el fracaso escolar se asocia a las carencias socioculturales y económicas de los hogares, lo que pone de manifiesto importantes niveles de desigualdad.

La estructura del sistema incluye una educación básica y media de doce años,² con el agregado de dos años de educación inicial, todo ello bajo jurisdicción provincial tanto en la gestión como en la financiación. La enseñanza superior no universitaria también depende de las provincias. Las universidades en cambio son autónomas y las públicas administran su propio presupuesto fijado por el Ministerio de Educación nacional. Si bien en sus diferentes niveles el sistema tiene una numerosa oferta institucional, tanto la calidad de la educación realmente impartida como el rendimiento y retención del sistema son muy desiguales. Con respecto a la gestión del sistema, el Consejo Federal de Educación detenta la autoridad suprema a nivel nacional; se trata de un organismo integrado por los ministros de educación provinciales y presidido por el ministro nacional.

Génesis de la situación actual

Matriz histórica

La educación pública fue parte clave del modelo de nación que se instauró en Argentina a fines del siglo XIX. El desafío entonces era la construcción de una ciudadanía común para una población autóctona dispersa en distintas regiones del país, con muy diferentes tradiciones y pertenencias culturales, a la que se sumó una inmigración masiva originaria de una diversidad de naciones. Los sectores dirigentes de esos tiempos consideraron necesario alfabetizar a esa población e integrarla al mundo moderno. Para ello, se contrataron maestras norteamericanas para implantar un nuevo estilo docente y se crearon escuelas normales secundarias para formar a los maestros que llevarían la instrucción básica a los rincones más remotos del país (Crespo, 2007). Por ende, la existencia de una elite nacional con un capital social común fue un objetivo político central; para ello se fundaron escuelas nacionales de educación secundaria en las capitales de las provincias según el modelo de las de la Capital Federal, se creó la moderna Universidad Nacional de La Plata y se potenciaron las universidades existentes.

De esta manera, al iniciarse el siglo XX Argentina ya contaba con una importante red de escuelas primarias dependientes de las provincias, como lo establecía la Constitución Nacional. La educación secundaria en cambio estaba en la jurisdicción del gobierno nacional; se dictaba en los colegios con un currículo común, que se cristalizó en 1912 por la ley Garro (Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 1912) y duró hasta la última década del siglo XX. Dicha ley establecía un bachillerato dividido en once o doce asignaturas por curso, dentro del modelo enciclopédico europeo, particularmente el francés. También durante esa época, las primeras décadas del siglo XX, se consolidaron ramas de la educación secundaria que tenían materias en común con el bachillerato, pero le agregaban objetivos de formación ocupacional, para docentes en las escuelas normales, técnicos en la escuela industrial, y peritos

en contabilidad en las escuelas comerciales. Es importante tener en cuenta que la educación secundaria llegaba a una parte menor del grupo de edad, 3,0% en 1914 (Gallart, 1983), y que permitía en las distintas modalidades el acceso a la enseñanza universitaria y más adelante a la formación terciaria de profesores. En la década de 1960, cuando casi una cuarta parte del grupo de edad cursaba estudios secundarios, se produjo un cambio muy importante y extendido en la educación media: la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), organismo descentralizado responsable de diseñar los programas, fundar y supervisar las escuelas nacionales de educación técnica (ENET), creadas sobre la base de las escuelas industriales y vocacionales. Estas instituciones, que integran la enseñanza práctica de taller con contenidos tecnológicos, se extendieron por el país como parte del proceso industrializador con un gran éxito de demanda y llegaron a tener un tercio de los alumnos secundarios. Además de obtener un título que les permite insertarse laboralmente, sus egresados pueden seguir carreras universitarias, generalmente disciplinas técnicas como ingeniería y arquitectura (Gallart, 1987).

Las universidades fueron protagonistas de un movimiento muy importante en 1918, la reforma universitaria, que instauró un gobierno tripartito (con participación de los egresados y los estudiantes), la autonomía de las universidades y reivindicó el acceso de las nuevas clases medias a la enseñanza superior. El modelo de universidad se desarrolló dentro de la modalidad de las facultades profesionales, cuyo principal producto era la formación en las profesiones liberales, aunque con una importante participación de la ingeniería y dentro de ella una tradición importante en el desarrollo de la matemática. La inserción de la investigación fue siempre minoritaria, aunque en las ciencias biológicas produjo egresados que merecieron premios Nobel. Durante el siglo XX se extendió el acceso a la universidad de los graduados de la enseñanza media. Sin embargo hubo varios intentos, generalmente de gobiernos militares, de limitar el ingreso a la universidad. No obstante, si se analizan las tendencias de largo plazo de todo ese

A comienzos de la década de 1990, el sistema educativo fue cuestionado por su centralismo, rigidez y falta de actualización.

siglo, se constata que la cantidad de egresados del nivel precedente impacta tanto en el crecimiento de la matrícula secundaria como en la del nivel superior. Los mecanismos de selección, entonces, se desplazan de los exámenes de ingreso a la deserción interna de cada nivel. El crecimiento secular de la matrícula en los niveles medios y superior está alimentado por la movilidad social que se espera conseguir mediante mejores credenciales educativas.

Así se llegó a la década de 1990, con un sistema educativo con una cobertura casi total en la educación primaria, consistente en siete cursos anuales y bajo jurisdicción provincial desde fines de la década de 1970.³ La escuela secundaria estaba organizada en cinco o seis años, según las tres modalidades citadas: bachillerato, comercial y técnica. Existía entonces una homogeneidad general en los programas, aunque había una minoría de alumnos en programas innovadores de escuelas secundarias dependientes de las universidades, del sector privado y en algunos casos de gobiernos provinciales. El grueso de las escuelas secundarias estaba bajo dependencia nacional, aunque las provincias crearon escuelas medias provinciales para atender la demanda no cubierta por la oferta nacional. Dejaron de existir filtros oficiales entre niveles, pues la inmensa mayoría de los estudiantes pueden entrar en el nivel siguiente sin someterse a una evaluación, aunque algunas instituciones secundarias y superiores tienen mecanismos manifiestos o subterráneos para seleccionar a los alumnos.⁴

A este cuadro de la educación pública debe agregársele el surgimiento de la educación de gestión privada como un actor importante. Si bien desde los tiempos coloniales existieron escuelas privadas, generalmente confesionales, el impulso de la formación del sistema educativo nacional las dejó con una participación muy minoritaria, centrada en el nivel secundario y dominada por las escuelas católicas de las órdenes religiosas. La legislación las obligaba a estar incorporadas a escuelas oficiales, y los exámenes eran controlados y los títulos expedidos por dichas instituciones públicas. No existían universidades privadas que pudieran otorgar títulos habilitantes.

Algunos hechos modificaron esa realidad a lo largo del siglo XX. En 1947 el congreso dictó por unanimidad una ley que habilitó la subvención estatal de las escuelas privadas; en 1958, la ley Domingorena autorizó la creación de universidades privadas, y se creó el Servicio Nacional de Enseñanza Privada (SNEP), organismo autónomo del estado nacional, del cual dependía la enseñanza privada, que autorizaba planes de estudios escolares y universitarios y supervisaba sus actividades. Las últimas décadas del siglo mostraron un gran crecimiento de la matrícula en la educación privada y un cambio de su composición original a una diferente, con una importante proporción de instituciones que no dependen de las iglesias y se diferencian en respuesta a una demanda heterogénea (Gallart, Cerrutti y Binstock, 2009).

Vale la pena acotar que dos innovaciones importantes, como la instauración del modelo de escuelas técnicas nacionales (ENET) y la autonomía de las escuelas privadas, pudieron integrarse en el sistema educativo y continuaron hasta nuestros días. En ambos casos se implementó un organismo autónomo del estado (CONET y SNEP) para conducir la organización, control y financiación de esas escuelas. Se respondió a una demanda por ese tipo de educación y se crearon las condiciones necesarias para el desempeño de directivos y profesores; todo ello permitió mantener esas innovaciones.

A comienzos de la década de 1990 el sistema educativo fue cuestionado por su centralismo, rigidez y falta de actualización; a la vez, el sistema tenía un gran alcance en cantidad de alumnos, docentes de diferentes niveles y especialidades. Esto tejía una red de pertenencias e intereses: los docentes estaban formados en institutos y carreras adaptadas a los currículos existentes; los padres y alumnos estaban acostumbrados a una pirámide educativa tradicional; las instituciones escolares estaban organizadas y especializadas de acuerdo a niveles y modalidades dados; la infraestructura escolar de edificios y equipamiento correspondían a esa organización tradicional de la educación formal. Además, el presupuesto se gastaba en un 90% en salarios, por lo cual las

iniciativas de cambio global tropezaban con grandes dificultades económicas. En este contexto se produjo la reforma educativa de la década de 1990.

La reforma educativa de los noventa

En 1993 se aprobó en el congreso la Ley Federal de Educación, que cambió la estructura del sistema educativo a tres ciclos de educación básica (EGB) de tres años cada uno y un ciclo polimodal de tres años que completa la educación media. La ley prolongó la enseñanza obligatoria hasta el fin de la EGB. Se modificó también el currículo, con nuevos contenidos básicos y división por asignaturas. Contemporáneamente se produjo una gran expansión de la matrícula del tercer ciclo de la EGB y se descentralizó la gestión y financiamiento de la anterior educación secundaria a las jurisdicciones provinciales. La implementación de la reforma en las provincias fue desigual: algunas modificaron estructura y contenidos, pero innovaron sobre las propuestas del Consejo Federal, otras rehusaron hacer cambios y continuaron con el sistema anterior, y también hubo un grupo importante en las que, diez años después, las reformas del Polimodal estaban aún inconclusas.

Visto el proceso en perspectiva puede observarse que tropezó con serias dificultades tales como el deterioro de los salarios docentes en el período anterior, que fundamentó una fuerte reivindicación sindical que además de plantear reclamos salariales se opuso a la reforma por diversas razones, entre las cuales no eran menores las quejas por tener que asumir nuevas responsabilidades. Las carencias de infraestructura y la tradición de formación diferente entre docentes primarios y secundarios dificultó la creación de una escuela media que estaba implícita en la EGB 3. El Polimodal también chocó con una tradición muy fuerte de las antiguas modalidades secundarias, en particular la técnica; en muchos casos se mantuvieron contenidos subyacentes correspondientes a dichas modalidades. Las provincias tuvieron que asumir a la vez los costos de la educación y su transformación, y teniendo en cuenta la laxitud de su sujeción al Consejo Federal, tomaron caminos juzga-

dos convenientes por cada una; eso hizo que al principio del siglo XXI se pudiera hablar de “24 sistemas educativos” en vez de un sistema nacional.

El gobierno que asumió en 2003 decidió tomar la iniciativa e impulsó tres leyes clave: la Ley de Financiamiento Educativo, que tomaba el compromiso de destinar un porcentaje del PIB para financiar la educación y establecía mecanismos para que la Nación reforzara los presupuestos provinciales; la Ley de Educación Técnica, que reestablecía una estructura propia para las escuelas técnicas y preveía un fondo de apoyo para ese tipo de enseñanza, y finalmente la Ley Nacional de Educación, promulgada a fines de 2006 y en vías de implementación, que reinstala una educación primaria y una secundaria largas, dejando a las provincias la alternativa de elegir entre una primaria de seis años y una secundaria de seis, o una primaria de siete y una secundaria de cinco, y establece la obligatoriedad de la educación secundaria. Asimismo, se crean organismos nacionales de apoyo a la transformación educativa, como el Instituto Nacional de Formación Docente, dirigido a coordinar y potenciar la formación de docentes en todo el país.

La situación actual

A fines de 2008 el país mostró una desaceleración económica luego de una fuerte recuperación después de la gran crisis de principios de siglo, seguida esta por un período de cinco años de crecimiento sostenido del PIB y del empleo y disminución de la pobreza en comparación con el fin de la década anterior. En ese contexto, la educación muestra una realidad contradictoria: por un lado la inclusión, que creció notablemente en la década de 1990, hasta escolarizar prácticamente a toda la población en edad de educación primaria, y más de tres cuartas partes del grupo de edad de secundaria; pero por otro lado con serios problemas de rendimiento interno, como la repitencia y sus consecuencias, la sobreedad y la deserción de una proporción significativa de alumnos de la educación secundaria y superior (cuadro 1).

Las provincias tuvieron que asumir los costos de la educación y su transformación; eso hizo que al principio del siglo XXI se hablara de “24 sistemas educativos”.

Tasa neta de matrícula por nivel de enseñanza (2003)

	Primario	Secundario	Terciario
	98,8	79,1	63,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Anuario estadístico 2006*. Cuadros 1.3.3, 1.3.4 y 1.3.5.

Asistencia escolar en áreas urbanas por grupos de edad y quintiles de ingreso per cápita del hogar (2005)

	Quintil 1	Quintil 5
7 a 12 años	98,7	99,8
13 a 19 años	75,1	90,0
20 a 24 años	22,4	62,7

Fuente: Cepal, *Anuario estadístico 2006*. Cuadro 1.3.6. Expresado en porcentajes de la población de la misma edad.

Tasas de deserción, Gran Buenos Aires, 2005

En porcentajes

	Global	Primaria	Secundario
De 15 a 19 años	18,3	0,8	17,1

Fuente: Cepal, *Panorama social de América Latina 2006*. Cuadros 39, 40, 41 y 42.

Progresión oportuna¹ por quintiles de ingreso y grupos de edad, Gran Buenos Aires, 2005

En porcentajes

	Quintil 1	Quintil 5
De 10 a 14 años		
Oportuna	90,4	96,5
Retraso de 3 o más años	5,9	3,7
De 15 a 19 años		
Oportuna	79,4	94,8
Retraso de 3 o más años	13,9	4,0

Fuente: Cepal, *Panorama social de América Latina 2007*. Cuadro III.2 (no publicado).

¹ Progresión oportuna: se refiere a la correspondencia entre los años de escuela teóricos y los realmente cursados.

Con respecto a los aprendizajes, en las evaluaciones de los adolescentes de 15 años realizadas por el Programme for International Student Assessment (PISA), los estudiantes argentinos obtuvieron puntajes muy bajos, tanto en lectura como en matemáticas y ciencias. Si se analizan los resultados de lectura considerada como una competencia básica

de empleabilidad (Departamento de Trabajo de Estados Unidos, 1991), no solo el resultado obtenido en las pruebas de 2006 es bajo, sino que el 35,8% de los alumnos están por debajo del nivel 1 de baja competencia (el promedio de la OCDE en esa categoría es 7,4%). Téngase en cuenta que los estudiantes que están en el nivel 1 solo pueden realizar conexiones simples entre el texto y los conocimientos comunes y rutinarios y reconocer los temas explícitos en un texto. En cambio, en el otro extremo, los de nivel 5 muestran capacidad de comprensión cabal, pueden inferir información de un texto y formular y evaluar hipótesis sobre esa lectura. El porcentaje de estos alumnos no llega al 1% en Argentina mientras que en la OCDE es del 8,6% (OCDE, 2006). Más aún, los análisis de los indicadores de calidad basados en tests internacionales muestran no solo niveles bajos en relación con otros países, inclusive los vecinos, sino que ponen de manifiesto una desigualdad interna muy grande, mayor que la de la mayoría de los países de la región (cuadro 2). Esa desigualdad es mayor en la educación secundaria que en la primaria.

Si se observa la segmentación rural/urbana y por regiones puede verse que la repitencia y el desgranamiento son mayores en los contextos rurales y en las provincias pobres; se ve también que las escuelas privadas retienen más a sus alumnos y sus resultados educativos son levemente superiores aun controlando el origen socioeconómico. Esta realidad cuestiona la viabilidad del propósito de lograr en un plazo cercano la total inclusión escolar del nivel medio, más aún teniendo en cuenta la disminución de la matrícula secundaria en los recientes años en la Provincia de Buenos Aires, la principal jurisdicción del país, disminución que se dio al mismo tiempo que se incrementó la oferta de trabajo, considerada por muchos causa del abandono para los sectores más pobres (Veleda, 2003 y 2005).

Los estudios realizados sobre la encuesta de hogares (Cepal) muestran que el abandono escolar y la repitencia están correlacionados con los quintiles de ingresos. Si se toma en cuenta que el paso por el sistema educativo es acumulativo y que el premio mayor en términos de empleo formal e ingresos está claramente en llegar a completar o al menos

cursar estudios superiores, puede hablarse de un sistema educativo inclusivo, que se vuelve cada vez menos progresivo⁵ a lo largo de la trayectoria educativa de las personas.

Por otro lado, focalizando en el nivel clave de la educación media, la segmentación horizontal entre el prestigio y los resultados obtenidos por los estudiantes de un mismo año de estudios en distintas escuelas no se relacionan en el caso argentino con las distintas modalidades secundarias, académicas o vocacionales, tal como sucede en algunos países europeos. Esta diferenciación aparece en cambio entre instituciones escolares, pues siempre hubo instituciones de excelencia entre escuelas tradicionalmente comerciales, técnicas y bachilleratos. Los itinerarios educativos se segmentan principalmente por instituciones más que por especialidades. Algunos estudios señalan que hay colegios que han sabido mantener a lo largo de su historia una convocatoria a alumnos con mejores antecedentes educativos, provenientes de familias que buscan y aceptan altos niveles de exigencia. Esas escuelas aglutinan un núcleo de docentes que se comprometen con las iniciativas de mejora y tienen una dirección lúcida que les permite aprovechar lo positivo de los vaivenes políticos y participar en los programas nacionales y jurisdiccionales que les son útiles; todo ello favorece resultados que son

apreciados por la comunidad. La pregunta es si esta situación de privilegio es generalizable a todas las instituciones, o si esta segregación entre escuelas más y menos eficaces en lugar de agregar valor educativo al estudiante común, contribuye con itinerarios educativos diferenciales que culminan en un caso en la educación superior, y en otros en la mediocridad o el abandono. El tema de la enseñanza privada es distinto: si bien una mayor autonomía con respecto a las reglas burocráticas le permite una mayor innovación, está muy sujeta a la demanda social de los padres (particularmente aquellos con mejor nivel adquisitivo) que no siempre exigen calidad educativa, sino que a veces privilegian las relaciones que pueden establecerse con pares y profesores en la escuela.

El fracaso de la reforma educativa de los noventa ha dejado como consecuencia un sistema que tiene grandes dificultades de articularse, implementar políticas comunes y evaluar sus resultados (Rivas, 2004). La mayor responsabilidad sobre la conducción de la “vida real” de la educación la detentan los gobiernos provinciales, que tienen gran autonomía para tomar decisiones, invierten alrededor de un tercio de su presupuesto en el sistema educativo, lidian con sindicatos docentes de gran peso político, y además cuentan en su gran mayoría con estructuras técnico-burocrá-

Perfil del desempeño de los alumnos en lectura y matemáticas PISA 2006

CUADRO 2

	Lectura			Matemáticas		
	Porcentaje de estudiantes debajo del nivel 1 (334,75 puntos)	Porcentaje de estudiantes en nivel 5 (+ de 625,61 puntos)	Puntaje promedio	Porcentaje de estudiantes debajo del nivel 1 (357,77 puntos)	Porcentaje de estudiantes en nivel 6 (+ de 669,30 puntos)	Puntaje promedio
Argentina	35,8	0,9	374	39,4	0,1	381
Brasil	27,8	1,1	393	46,6	0,2	370
Chile	14,8	3,5	442	28,2	0,1	411
Uruguay	25,3	3,1	413	24,4	0,6	427
Promedio OCDE	7,4	8,6	492	7,7	3,3	498

Fuente: OCDE, 2006.
Elaborado a partir de los cuadros 6.1a, 6.1c, 6.2a y 6.2c.

ticas con escasa continuidad y permanencia. Las decisiones entonces suelen ser tomadas al influjo de los avatares políticos, tratando de no enfrentarse con los protagonistas clave, en particular directivos y docentes, se negocia con los sindicatos ingresos y condiciones de trabajo, y evitar huelgas se convierte en un objetivo primordial. Dentro de ese contexto la búsqueda de articulación con las otras jurisdicciones y la “obediencia” a las resoluciones del Consejo Federal pasan a segundo plano. La Ley de Financiamiento prevé instrumentos para premiar a las jurisdicciones que avancen en la integración nacional, y el manejo de los programas de los organismos internacionales ha tenido ya hace tiempo esa función, pero en un contexto tan cambiante como el de la economía nacional no parecen garantías suficientes. El hecho es que actualmente hay importantes diferencias curriculares y de estructura de niveles entre provincias, y aunque hay acuerdo en respetar contenidos mínimos no está claro cómo se controlará que ese acuerdo se lleve a la práctica en igualdad de condiciones entre provincias y escuelas.

Otro gran problema es la articulación con el mundo del trabajo, ya que una de las funciones importantes de la educación formal es brindar a los alumnos las competencias para desempeñarse como ciudadanos y como trabajadores, y perfeccionarse tanto mediante ulteriores estudios como a través de la experiencia. En la actualidad la educación argentina tropieza con dos serias dificultades en esta tarea. La primera es interna: no consigue impartir a la mayoría de los alumnos las capacidades básicas de expresión oral y escrita y de aplicación de matemática a la solución de problemas, que son el fundamento de las competencias de empleabilidad en el mundo moderno. La segunda dificultad se refiere a las características del mercado laboral argentino, donde alrededor de un

40% de los trabajadores se desempeñan en el sector informal de la economía, constituido por trabajos precarios, de baja o inexistente cobertura social, y corresponden a ocupaciones de rápido aprendizaje y baja calificación. El resto de los trabajadores puede insertarse en el sector formal, que tiene cobertura social y mayor calificación, pero cada vez son mayores los niveles de instrucción que se requieren para entrar en ese empleo relativamente privilegiado. Los adultos con bajos niveles de instrucción pero buena experiencia laboral pueden permanecer en él, pero los jóvenes, si no han completado e inclusive superado el nivel secundario, difícilmente obtengan un trabajo formal. Si se combinan los problemas de calidad y de rendimiento presentados más arriba, puede verse que el sistema educativo está lejos de cumplir adecuadamente su rol, pues no brinda los elementos suficientes para la adquisición de competencias laborales, y el desgranamiento del sistema impide a una proporción significativa de alumnos completar los estudios medios y superiores. Esto no es solo problema de la educación sino también de la sociedad. La educación ha pasado de instrumento de movilidad, como lo fue en el siglo XX, a paracaídas para las clases medias; el fenómeno universal de la devaluación de credenciales tiene mucho que ver con esto.

Sin embargo, una mayor articulación de las escuelas con las comunidades locales y con las empresas, en particular las pyme, puede ayudar a que lo enseñado en la escuela sea relevante para el mundo del trabajo, y a que los jóvenes amplíen su capital social en una red de relaciones externas a las escuelas y más amplias que las de su propia familia. Esto que alguna vez se dio en escuelas secundarias y técnicas, particularmente en ciudades pequeñas, sería un logro importante de la educación secundaria.

2.

Perspectivas futuras

Puntos clave de intervención

La articulación entre el nivel federal, el provincial y el local

El análisis de la implementación de la reforma y los problemas de coordinación del sistema educativo señalados más arriba muestran claramente que no existen mecanismos eficientes de transmisión de pautas de acción desde la cumbre del sistema (el estado nacional) hasta su base (la escuela y el aula). Tampoco existen adecuados mecanismos de evaluación, que a partir de lo sucedido en las instituciones escolares permitan corregir y replantear las directivas de los organismos nacionales y jurisdiccionales. Si se sigue el rastro de un cambio curricular u organizacional —comenzando en una decisión del Consejo Federal, que se implementa a nivel jurisdiccional, donde hay un primer nivel de “traducción”— se constata que hay una notable variación entre las provincias. A su vez, las instrucciones de las autoridades jurisdiccionales son obedecidas a medias por los directivos escolares, y los supervisores que tendrían que controlar el cumplimiento de esas directivas las adaptan a las características que a su juicio tienen las escuelas. Ese proceso se reproduce en cada escuela en relación con la enseñanza en el aula. Esta “flojedad de ligaduras” de la educación formal (Weick, 1976), que permite notables grados de libertad a los diversos “nudos” del sistema, se agrava en el caso argentino por dos condiciones: la distancia entre los controles formales y burocráticos y la realidad cotidiana, y el fuerte peso de la viabilidad política independientemente de las exigencias técnicas de la tarea escolar. En otras palabras, mientras se cumplan los requisitos de planillas, horas y costos, y los actores del sistema lo toleren o

estén de acuerdo, las acciones reales del sistema educativo, o sea aquellas referidas al proceso de enseñanza-aprendizaje, pueden ser muy diferentes y no reconocidas por los niveles superiores del sistema. Esto dificulta notablemente tanto la capacidad de modificar los resultados de la educación como la innovación sistémica (Tyack y Tobin, 1994). La exigencia en este caso pasa por una mayor interacción entre los estratos jerárquicos del sistema y una mejora en la retroalimentación entre ellos cuando existen iniciativas que alteran el statu quo secular. Implica también que legislar y financiar, si bien actos necesarios, no son suficientes para lograr las reformas requeridas: las orientaciones claras, sistémicas y consensuadas entre los diversos actores clave de los distintos niveles educativos escasean, y sin ellas es muy difícil el cambio real. La continuidad y valorización de los equipos técnicos jurisdiccionales, y una retroalimentación frecuente con la gestión institucional escolar, permitiría mejorar esta situación.

El rol de los docentes

Los actores que detentan los roles clave del sistema educativo tienen un peso diverso en las decisiones y construyen sus prácticas a través de la experiencia. Por su inmediatez con el hecho educativo, y por su papel clave en el proceso de enseñanza-aprendizaje, el rol de los docentes es crucial. Si observamos lo sucedido en los últimos decenios podemos ver que existe un protagonismo manifiesto producido por la acción de los sindicatos en negociación con el poder jurisdiccional, con especial énfasis en la política salarial y en las condiciones de trabajo, y también en el rechazo de las innovaciones que de alguna manera impactaban en la definición de su rol (como en la reforma de los noventa). Estuvieron relativamente ausentes, tanto desde las autoridades como de los actores sindicales, las condiciones clave para lograr el apoyo de los docentes a los cambios: en primer término el aprecio y rescate de su formación previa y experiencia, difícilmente modificable por cursos de capacitación ad hoc. La segunda condición es que las innovaciones se perciban como elementos positivos para mejorar la calidad de la tarea en el aula, visualizada como cada vez más difícil

La escuela es una de las instituciones que más ha sentido el impacto de los grandes cambios de la sociedad argentina en los últimos decenios.

y compleja por los cambios en los alumnos y las deficiencias de la infraestructura e inserción institucional. Hay entonces una tensión entre una capacidad de reivindicación colectiva y necesaria pero no relacionada con los aspectos microsociales y una sensación de impotencia en el desempeño cotidiano de la acción educativa y en el sendero de una carrera profesional con escasos incentivos.

El hecho de que hayan existido hasta la fecha una gran cantidad de instituciones de formación docente (miles), de muy diverso nivel y características, no contribuye a mejorar el aporte de los docentes. Por ello, implementar una carrera docente progresiva con incentivos que refuercen la profesionalidad es clave.

La institución como *locus* de la educación

La institución escolar es el nivel de gestión colectiva más cercano al hecho educativo, tiene un grado notable de autonomía, tanto por su inserción local como por sus características organizacionales. Cuenta con roles definidos, número limitado de miembros adultos, relativa flexibilidad organizativa, y sobre todo ambigüedad y complejidad de objetivos. Por todo ello, los estudios sobre escuelas muestran no solo grandes diferencias entre instituciones de diferente sector de gestión (privado y público) sino también entre aquellas con planes y programas similares en una misma jurisdicción y sector (Gallart, 2006a; Raczynski y Muñoz S., 2004). Los resultados de las evaluaciones corroboran esta percepción de la realidad: las diferencias entre escuelas son muy grandes. Pareciera sumamente importante entonces focalizar la acción en este nivel de análisis, pues aquí se ponen en común las voluntades de padres, alumnos, docentes y personal auxiliar, y en un primer nivel de coordinación se definen el uso de recursos y el tipo de objetivos a lograr. El análisis institucional permite a la vez ser un testigo directo de lo que sucede en la educación, y percibir el impacto de los distintos actores y su relación con los objetivos educativos.

La escuela es una de las instituciones que más ha sentido el impacto de los grandes cambios de la sociedad argentina en los últimos

decenios. Ejemplo de ello es la presencia continuada de importantes sectores de la población en pobreza estructural, la segmentación residencial, las dificultades del mercado de trabajo, tanto por los niveles de desocupación como por la importancia de la informalidad. Todos estos factores tienen un fuerte impacto en la cotidianidad de las familias, y por ende en los niños y adolescentes que concurren a la escuela, cada vez más semejantes al total de la población. Educar se ha vuelto más difícil que en el pasado: un alumnado heterogéneo en logros extra escolares y en valores complica el trabajo y también los consensos sobre el proyecto institucional escolar. Frente a ello parecen crecer dos tendencias: una es buscar una cierta homogeneidad “seleccionando” los alumnos y la otra es privilegiar distintos objetivos escolares; en otras palabras, preferir la socialización o la contención de los sectores de menor capital cultural y social, y priorizar los objetivos de enseñanza-aprendizaje en los alumnos considerados más propensos a ellos, generalmente de clase media. El resultado de estas tendencias permite un funcionamiento institucional relativamente adecuado en la mayoría de las escuelas, así como la consolidación de algunas instituciones de elite, pero relega a las escuelas que sirven a los sectores más desposeídos a una tarea ímproba y de pobres resultados. La consecuencia es una segmentación entre instituciones, que se agrava por el convencimiento de padres y alumnos de que el título secundario abre las puertas del mundo del trabajo (y la enseñanza superior) independientemente de las competencias reales de quienes lo detentan. En ese contexto, la búsqueda de la calidad educativa tiende a depreciarse frente a los otros objetivos institucionales, sobre todo en las escuelas con alumnos problemáticos. El efecto sistémico es negativo, no solo porque fomenta la heterogeneidad y desigualdad entre instituciones, sino porque favorece trayectorias desiguales entre los alumnos, que contribuyen a las inmensas diferencias que se ven entre jóvenes con igual número de años de escolaridad. La institución escolar es por lo tanto también un punto central de todo intento de cambio educativo.

Los desafíos

La articulación entre el nivel federal, el provincial y el local

La descentralización a las provincias y la pérdida de poder directo del estado nacional sobre las instituciones educativas muestra claramente el protagonismo actual del nivel provincial.⁶ La legislación de la década de 1990, los recursos federales destinados a la educación, los intentos de modificación coordinada de la estructura de niveles del sistema y de los currículos se enfrentaron con decisiones políticas que tenían motivaciones distintas, en las que la educación no era prioritaria, y las sucesivas administraciones realizaron cambios de funcionarios que abortaron políticas teóricamente “de estado”. Asimismo, se trató de un período en el cual las luchas sindicales buscaban reevaluar el aporte de los docentes, mejorando condiciones de trabajo y salarios deteriorados en el período anterior. La confluencia de estos tres factores: gobernantes más preocupados por la continuidad política que por la mejora de los servicios estatales, estructuras administrativo-burocráticas que no llegaban a ser eficientes y una continua puja salarial contribuyeron a la dispersión organizativa y curricular, que la Ley de Educación Nacional intenta revertir.

El desafío en este caso es detectar temas de gestión concreta y no solo de normativa formal cruciales para mejorar la equidad y calidad del sistema, y con un impacto en el público que los haga políticamente apetecibles para los grupos dirigentes; temas que tengan suficiente importancia y continuidad para poder desarrollar estructuras de apoyo técnico y gestión burocrática dentro y entre las provincias, y que a la vez lleven a la integración nacional. Estos son objetivos ambiciosos pero si se quiere frenar el deterioro secular del sistema educativo es imprescindible intentar conseguirlos. Este es el camino previo para el buen uso de los fondos federales, los que solo convendría distribuir cuando se den esas condiciones. Algunos temas como el apoyo a los docentes y la enseñanza técnica parecen señalar pistas interesantes en esta dirección, como de hecho está ocurriendo con las políticas públicas.⁷

Sería conveniente rescatar las iniciativas de los distintos niveles del estado en respuesta a las nuevas necesidades, en particular las del nivel local (municipal), es decir la acción territorial. Las redes de escuelas, con el apoyo de las autoridades locales y regionales, y el monitoreo provincial y nacional de dichas experiencias, pueden ser respuestas válidas a este desafío. En esa dirección es importante articular las iniciativas de organizaciones no gubernamentales (ONG), gobiernos locales y eventualmente empresas localizadas en el terreno para lograr una sinergia que permita mejorar los servicios educativos.

El compromiso de los actores de la institución escolar con objetivos realistas y evaluar los resultados

Los docentes son conscientes de la dificultad de enseñar en las condiciones actuales, saben cuán difícil es obtener resultados aceptables en este contexto; los padres sienten gran preocupación por el futuro de sus hijos en una situación tan cambiante, y los directivos experimentan una tendencia a seguir con la rutina ya aceptada y consuetudinaria, por un lado, y una enorme preocupación por sobrevivir personal e institucionalmente en el mar proceloso de los cambios culturales y sociales.

En el caso de instituciones concretas se observa que hay confluencias de directivos, familias, docentes y alumnos que llegan a consensuar proyectos reales comunes y consiguen niveles altos de compromiso; el paso siguiente de evaluación de resultados es solo un buen deseo, pero su necesidad comienza a plantearse. El desafío aquí es cómo lograr que esta confluencia se repita en un número mayoritario de escuelas. Esto se logrará solo cuando se constate que ello implica la posibilidad de un trabajo mejor como docente y como alumno, y de hacer más vivibles a las instituciones. Visualizar que esto es posible es la clave. Una vez más, la constitución de redes de escuelas con objetivos claros y actividades comunes, relacionados con temas relevantes tales como la deserción escolar y el mejoramiento del aprendizaje, puede contribuir a responder a este desafío.

La gestión institucional: un equilibrio entre autonomía y regulación de la vida escolar

Si se realiza un análisis comparativo de escuelas puede observarse que algunas de ellas tienen altos grados de libertad, por su prestigio, sus posibilidades de financiación, su relación con las autoridades, el tipo de familias a las que llegan, el compromiso de los padres de los alumnos, y su capacidad de convocar (¿o seleccionar?) alumnos capaces y comprometidos. Estas escuelas suelen darse planes y proyectos que les permiten una proyección mayor y tienden a continuarse en el tiempo. Otras escuelas, en cambio, son prisioneras de una red de condicionamientos que les permiten bajos márgenes de maniobra: sus docentes son provistos independientemente de la voluntad de directivos y docentes de la propia escuela, sus proyectos institucionales son frágiles pues cambian según sople el viento, su alumnado es difícil, sea por una heterogeneidad extrema, sea porque es homogéneamente problemático; por ende, el acceso a recursos es sumamente limitado. Todo ello implica una gran sumisión al contexto institucional, sumisión que en el caso de las escuelas privadas se manifiesta en una aceptación irrestricta de los objetivos de las familias, aunque estos estén lejos de la calidad y la equidad, y en cambio en las escuelas públicas se refleja en una burocratización que frena la concreción de los esfuerzos institucionales por mejorar el servicio educativo. Lo anterior deja en claro que el problema de autonomía o dependencia no es un problema de gestión pública o privada, sino del acceso a recursos críticos. Las escuelas privadas tienen por normativa niveles más amplios de arbitrio en la gestión institucional, en cambio las de gestión pública están hiperreguladas (Narodowski, 1999), cubiertas por una multiplicidad de reglamentaciones que las asfixian. Solo algunas escuelas en la que se dan circunstancias especiales pueden superar esa limitación.

El desafío entonces es lograr una regulación flexible, que permita controlar la excesiva dispersión de la escuela de gestión privada, pero a la vez le dé más libertad a la escuela de gestión pública para elegir sus propias autoridades, premiar a sus maestros e integrar a sus padres.

Los instrumentos

Frente a la complejidad de la situación cabe preguntarse qué instrumentos eficientes pueden aplicarse desde las políticas públicas, en el sentido de que sean pocos, factibles y respondan a los desafíos. En una primera aproximación pueden plantearse tres instrumentos que, articulando los niveles de gestión, realimenten los logros en calidad y equidad, y favorezcan la integración de protagonistas clave como los docentes en los procesos de cambio. Dichos instrumentos se presentan a continuación.

El seguimiento de egresados como evaluación de calidad

Hasta ahora las mediciones de calidad se basan fundamentalmente en las respuestas a tests internacionales sobre conocimientos y capacidades fundamentalmente académicas y aplicación de dichos conocimientos y habilidades. Si bien estas evaluaciones son muy importantes porque permiten una base de comparación internacional y al interior del país, y señalan claramente las carencias, llevan a un reduccionismo sobre los resultados del proceso educativo y no brindan suficientes elementos para remediar las carencias y realimentar al sistema educativo. Complementariamente a ese tipo de evaluaciones sería interesante implementar seguimientos de egresados de los diversos tipos e instituciones de educación secundaria, ya que este nivel es definido como universal por la ley nacional, mediante las metodologías usuales de *follow up studies* y *tracer studies*, en la educación superior y en el mundo del trabajo. Esto permitiría una apreciación más comprensiva del valor agregado de la educación (controlando las variables intervinientes), y brindaría elementos para mejorar tanto los programas como los resultados institucionales de las escuelas. Los resultados de estos seguimientos son de interés tanto para padres y alumnos como para docentes, directivos y responsables provinciales del sector educativo. La experiencia del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil, que hace años realiza un seguimiento sistemático de los egresados de sus cursos y modifica su oferta educativa en consecuencia, es un buen ejemplo.

Los exámenes nacionales de finalización de ciclo, voluntarios y gratuitos

Uno de los problemas centrales del sistema educativo es el crecimiento de la matrícula sin control de calidad. La “cantidad sin calidad” denunciada por estudios regionales (Preal, 2005) da como resultado que jóvenes con certificados y años de estudios similares tengan muy distintos niveles de conocimientos y competencias. La devaluación de credenciales se resuelve en una búsqueda de mayores niveles educativos que a su vez no garantizan un mínimo de aprendizajes. En Argentina no hay exámenes de finalización de niveles y es muy difícil que exámenes obligatorios sean aceptados políticamente. La propuesta que presentamos es que se ofrezcan evaluaciones voluntarias, individuales y gratuitas a los egresados de la educación media financiadas, organizadas y aplicadas por el gobierno nacional. Estas evaluaciones estarán centradas en los aprendizajes y competencias para desempeñarse en la vida y en el trabajo, y no serán exámenes de ingreso a la educación superior con su característica especialización por ramas. El objetivo de este instrumento no es evaluar la calidad del total del sistema educativo, sino brindar a padres y egresados, y también a directivos y docentes, elementos para saber lo que realmente han aprendido sus hijos o alumnos y, en consecuencia, razones para aportar al funcionamiento del sistema. Sería interesante examinar los antecedentes internacionales sobre este tema (Guimarães de Castro, 2004).

La carrera de los docentes como instrumento de cambio

La actual carrera docente premia la antigüedad y la concurrencia a cursos de perfeccionamiento en muchos casos de dudosa eficacia: la formación inicial de los maestros y profesores es impartida en una pluralidad de instituciones de muy diversa calidad. El aprendizaje de los docentes en su práctica y su formación como profesionales reflexivos (Schön, 1998) no son tomados en cuenta ni valorados. Por otro lado el deseo de una bue-

na jubilación lleva a muchos docentes a concursar a cargos directivos para los que a menudo no tienen ni vocación ni capacidades específicas, pues las competencias del docente son distintas de las del directivo; en otras palabras, se puede ser un excelente docente y crecer como tal, y en cambio no poder (ni querer en muchos casos) desempeñarse como directivo.

Urge entonces configurar una carrera docente que incluya perfeccionamiento en ejercicio, reconocimiento e incentivos a la participación en proyectos, concentración de horas en una institución y premio a tareas institucionales extra aula, acompañamiento en la tarea de reflexión y respuesta colectiva a los nuevos desafíos. Estos son solo algunos de los aspectos que podrían desarrollarse y que reforzarían la motivación de los docentes y permitirían socializar muchas iniciativas individuales que se pierden en la caducidad de los esfuerzos personales. El tema es muy difícil pues exige acuerdos con sindicatos y aprobación de las instituciones y de las autoridades provinciales, pero aparece como un aspecto clave para la mejora del sistema educativo. El antiguo, eclipsado y nunca superado Proyecto 13 es un modelo para replantear.⁸ El recién creado Instituto de Formación Docente puede ser un lugar interesante para la exploración de estas iniciativas.

Este trabajo presentó un panorama de la situación de la educación argentina, sus raíces históricas, sus dilemas actuales, y señaló algunas propuestas que podrían ser un aporte a una educación más equitativa y de mejor calidad, objetivo compartido por los grandes protagonistas de la educación, jóvenes y adolescentes, docentes y directivos, y fundamentalmente por las familias que realizan grandes esfuerzos para mejorar el destino de sus hijos. Son tiempos de desafíos y decisiones. De las respuestas individuales y colectivas dependerá mucho el futuro de la educación argentina, que fue alguna vez la mejor de América Latina.

NOTAS

¹ El desgranamiento es un indicador de abandono escolar y se calcula como la diferencia entre el número de alumnos que iniciaron el ciclo y aquellos que cursan el último año en el tiempo teórico correspondiente. El porcentaje de estos alumnos sobre los ingresantes es el índice de desgranamiento.

² En algunas provincias las escuelas técnicas tienen un año más.

³ Originalmente la educación primaria era responsabilidad de las jurisdicciones provinciales pero el estado nacional fue haciéndose cargo de la financiación de la educación básica en las provincias. En 1905 la ley 4.878 (Láinez) autorizó la instalación de escuelas primarias en territorio provincial administradas por el estado nacional, e instauró un doble sistema, nacional y provincial, hasta que en las décadas de 1960 y 1970 las escuelas primarias nacionales fueron transferidas a las provincias. Véase Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).

⁴ Como los cursos de nivelación en las escuelas secundarias y los ciclos básicos en universidades, o los exámenes de ingreso en determinadas carreras.

⁵ Un sistema es inclusivo cuando escolariza una alta

proporción del grupo de edad, es progresivo cuando un alto porcentaje de los estudiantes de los niveles más avanzados provienen de los sectores menos privilegiados y es segmentado cuando hay senderos institucionales y curriculares diferentes para los alumnos de distintos orígenes sociales (Ringer, 1975).

⁶ Véase el lúcido análisis sobre el poder y la educación en las provincias durante la década de 1990 en Rivas (2004).

⁷ Véase la Ley de Educación Técnica y la creación del Instituto Nacional de Formación Docente.

⁸ Se trata del proyecto piloto de escuelas secundarias con profesores de dedicación exclusiva y mayor autonomía institucional implementado a comienzos de la década de 1970.

BIBLIOGRAFÍA

- Carriego, Cristina. 2005. *Los desafíos de la gestión escolar*. La Crujía, Buenos Aires.
- Crespo, Julio. 2007. *Las maestras de Sarmiento*. Grupo Abierto, Buenos Aires.
- Departamento de Trabajo (EE.UU.). 1991. "What Work Requires of Schools. A SCANS report for America 2000". Washington, DC.
- Gallart, María Antonia. 1983. "The evolution of Secondary Education in Argentina, 1916-1970". Tesis doctoral, Universidad de Chicago.
- Gallart, María Antonia. 1987. "Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo: la carrera de los egresados". Cuadernos del CENEP n° 38-39, Buenos Aires.
- Gallart, María Antonia. 2006a. *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*. La Crujía, Buenos Aires.
- Gallart, María Antonia. 2006b. "La escuela secundaria argentina: crisis e identidad", documento presentado en el II Foro Latinoamericano de Educación "La escuela media: realidades y desafíos". Fundación Santillana, Buenos Aires.
- Gallart, María Antonia. 2008. *Competencias, productividad y crecimiento del empleo*. Cinterfor/OIT, Montevideo.
- Gallart, María Antonia, Marcela S. Cerrutti y Georgina Binstock. 2009. "Gestión pública y privada, autonomía institucional y logros educativos en la enseñanza media argentina". En Santiago Cueto (ed.), *Reformas pendientes en la educación secundaria*. Santiago de Chile: Preal.
- Guimarães de Castro, María Helena. 2004. "A reforma do ensino medio no Brasil". Documento presentado en el seminario "Calidad y equidad en la educación media". Buenos Aires.
- IPE-Unesco (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación). 2008. "Programa de investigación: dos estudios sobre programas de reducción del abandono escolar en la escuela media argentina". Informe final. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. 2005. *A cien años de la ley Láinez*. Buenos Aires.
- Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. 1912. "Memoria presentada al honorable Congreso nacional por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública Dr. Juan M. Garro".
- Narodowski, Mariano. 1999. "Hiperregulación de la escuela pública y desregulación de la escuela privada. El caso de los consejos de convivencia de la Ciudad de Buenos Aires". Documento de trabajo n° 24, CEDI, Buenos Aires.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2006. "PISA 2006: Science competences for tomorrow's world", disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/30/17/39703267.pdf>.
- Preal (Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe). 2005. *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago de Chile.
- . 2008. "Como hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos". Documento n° 41, Santiago de Chile.
- Raczynski, Dagmar y Gonzalo Muñoz S. 2004. "Factores que desafían los buenos resultados educativos de escuelas en sectores de pobreza (Chile)". Informe final. PIE-Preal.
- Ringer, Fritz. 1975. *Education and Society in Modern Europe*. Indiana University Press.
- Rivas, Axel. 2004. *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica, Buenos Aires.
- Schön, Donald. 1998. *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*. Paidós, Barcelona.
- Tyack, D. y W. Tobin. 1994. "The Grammar of Schooling: Why Has it Been so Hard to Change?". *American Educational Research Journal*, otoño, vol. 31, n° 3.

Veleda, Cecilia. 2003. "Mercados educativos y segregación social. Las clases medias y la elección de la escuela en el Conurbano bonaerense". Documento de trabajo n° 12, CIPPEC, Buenos Aires.

———. 2005. "Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del Conurbano bonaerense". Documento de trabajo n° 5, CIPPEC, Buenos Aires.

Weick, Karl. 1976. "Educational Organizations as Loose Coupled Systems". *Administrative Science Quarterly*, vol. 21.

El enfoque de desarrollo humano tiene como preocupación primordial la expansión de las capacidades de las personas: coloca en el centro de la reflexión la calidad de vida y concibe la ampliación de las posibilidades humanas y de sus libertades reales como el objetivo clave del desarrollo.

El PNUD de Argentina ha llevado a cabo una fecunda tarea de difusión de este enfoque. En este marco, la serie *Aportes para el desarrollo humano en Argentina* contempla la publicación de documentos que apuntan a contribuir al debate en el país de cara a los desafíos del presente y el futuro.

Esta tercera publicación de *Aportes*, “Desarrollo humano, inclusión y calidad educativa”, consta de tres trabajos que abordan aspectos fundamentales del sistema educativo en la Argentina, entre ellos, la igualdad de oportunidades en el acceso y en los logros educativos. Las y los lectores encontrarán aquí una exploración pormenorizada sobre quiénes acceden a dicho sistema, qué se enseña y cómo contribuye a expandir las capacidades del alumnado.

“Esta publicación invita a la reflexión sobre el tipo de políticas de mediano y corto plazo que faciliten la articulación de un sistema equitativo y al mismo tiempo de calidad. Con ella buscamos incentivar la reflexión y el debate sobre los desafíos y las ideas fuerza que contribuyan a profundizar el desarrollo humano. La serie *Aportes* es un intento de plantear caminos, inspirar ideas y brindar propuestas concretas en la Argentina del bicentenario.”

Martín Santiago
Representante Residente del PNUD
en Argentina

