

“O inventamos o erramos”

INES DUSSEL *

¿Para qué sirve una ley de educación? Sabemos que las leyes tienen limitaciones para cambiar las prácticas sociales, y que el “país legal” suele estar distanciado del “país real”. Sin embargo, la ley puede tener efectos muy concretos sobre la vida de las personas. Así sucedió con la Ley Federal de Educación, que modificó dramáticamente la estructura general del sistema educativo y dio más poder al Consejo Federal de Educación, donde tienen representación las provincias.

La situación actual es de mucha desigualdad, no sólo en años de escolaridad sino también en la calidad de la experiencia educativa de alumnos y docentes. Sabemos que ése no es sólo un problema educativo: las desigualdades sociales no se quedan en la puerta de la escuela. También tenemos un problema de gobierno, con un Estado nacional debilitado en su capacidad de formular políticas nacionales y de exigir que se cumplan, con jurisdicciones que hacen lo que quieren o lo que pueden, y con culturas de trabajo en las escuelas muy dispares, algunas muy abiertas e interesantes y otras que apenas pueden sostenerse en pie. Así como las gestiones provinciales buscan, en muchos casos, terminar sus mandatos sin grandes conflictos, los directivos y docentes pasan sus días resolviendo los emergentes de una crisis más profunda de función y de organización de las escuelas. Para ponerse a tono con el clima mundialista, podría decirse que en el sistema educativo hace rato que muchos se conforman con un 0-0. El problema es que somos locales, y venimos perdiendo por goleada.

“O inventamos o erramos”, decía Simón Rodríguez cuando aconsejaba a Bolívar crear escuelas y educar al ciudadano. Hoy hace falta algo de ese espíritu. Las escuelas son instituciones del siglo XIX emplazadas en un contexto muy diferente. La forma en que se produce el conocimiento, las relaciones entre las generaciones, las infancias y las adolescencias, el vínculo escuela-familia, son muy distintos a cómo las imaginó Sarmiento. Hay que repensar el currículum, el trabajo docente, la evaluación, las culturas de trabajo y la participación en las escuelas. También habría que repensar la forma en que operan los distintos niveles de la gestión (desde los ministerios hasta los supervisores y consejos escolares), que no siempre gobiernan poniendo en juego criterios de justicia y democracia, y visiones de largo plazo.

Los cambios necesarios son muchos, y no hay que pedirle todo a esta nueva ley. Lo que la ley puede aportar son definiciones concretas sobre la distribución de los recursos y la estructura del gobierno del sistema educativo, y fijar otros horizontes. Entre ellas, menciono que podría formular pautas mínimas de equipamiento e infraestructura de las escuelas, mecanismos de discusión y control público sobre las cuentas y procedimientos, mejores condiciones de trabajo docente, periodicidad en la actualización del currículum y formas participativas de gobierno.

También sería deseable que se replanteara la relación Nación-provincias. La Nación no puede limitarse a fijar objetivos, evaluar si otros los cumplen, y compensar las diferencias. Hay que pensar en una relación distinta, donde haya redistribución justa de los recursos y acuerdos democráticos sobre políticas educativas nacionales de largo alcance.

El borrador que se puso a discusión es un documento general que establece un horizonte más igualitario y más auspicioso que el que planteó la Ley Federal. Propone la universalización del nivel inicial y la obligatoriedad del nivel medio, y enuncia un lenguaje de justicia que es importante volver a afirmar. En su estado actual, contiene todavía pocas definiciones concretas sobre cómo vamos a hacer para lograr los objetivos que se plantean. Es importante que la discusión pública enriquezca el texto aporte propuestas para que la ley sea un paso sólido en el largo camino de resolver los problemas del sistema educativo.

* Doctora en Educación, coordinadora Área Educación FLACSO/Argentina.

Profundizar el desafío

PABLO GENTILI *

El mapa político latinoamericano no hace más que poner en evidencia el fracaso, el agotamiento y la fragilidad de los gobiernos neoliberales que administraron o aún administran los destinos de nuestros países desde hace más de treinta años. Una evidencia contundente de este fracaso la constituyen los procesos de protesta y movilización social que, en el epicentro de los sistemas escolares, protagonizan las organizaciones estudiantiles y magisteriales, los movimientos sociales y de derechos humanos que se resisten a aceptar una herencia de desigualdades, injusticias, exclusión y discriminación nada menos que en aquel espacio donde supuestamente reposa el futuro de la patria. Sistemas educativos partidos, desiguales, segmentados y altamente diferenciados; la inexistencia de un proyecto nacional para la educación de nuestros pueblos; la negación del derecho a la educación para todos los que están fuera del sistema, y, también, para muchos de aquellos a quienes sólo se les permite el acceso a una escolarización degradada, sin recursos, desjerarquizada y precarizada.

El caso chileno quizá sea paradigmático. En una sociedad tutelada por la herencia de una dictadura corrupta y genocida, con una ley de educación sancionada el último día del régimen militar, fueron los estudiantes secundarios quienes pusieron al desnudo la institucionalidad de un sistema educativo basado en la exclusión, el privilegio de los más ricos y la degradación de las condiciones educativas de los más pobres. La derogación de dicha ley y la generación de mecanismos democráticos de consulta, debate y deliberación sobre los destinos de la educación nacional fueron algunos de los gritos de batalla de millares de jóvenes chilenos hartos de confundir la gobernabilidad democrática con la modorra irresponsable de administraciones empecinadas en repetir el pasado.

Es en este marco que debe entenderse el proceso de debate de una nueva Ley de Educación Nacional que pretende derogar el marco jurídico en vigencia y avanzar en las demandas y desafíos de ampliación del derecho a una educación de calidad para todos los argentinos y argentinas. Al presidente Kirchner y al ministro de Educación, Daniel Filmus, debemos reconocerles, sin lugar a dudas, los méritos del caso. Sin embargo, el origen de este proceso tiene sus raíces en razones más complejas que en la buena voluntad o en la generosidad de quienes nos gobiernan.

La educación argentina ha sido destrozada por un proceso de reforma y reestructuración que hizo de nuestro sistema escolar la mueca de lo que alguna vez soñó ser. Lo que la arrogancia menemista se jactó en proclamar como un proceso de “concertación” de la Ley Federal de Educación, no pasó de un autoritario mecanismo de legitimación de una reforma que dejó nuestras escuelas más desiguales y excluyentes. “Concertar” fue el eufemismo que el gobierno utilizó para hacer de la capitulación y la derrota la base de sustentación de un sistema privatizado para los ricos y precarizado para los pobres.

Hoy, como en el pasado, el insumo de todo debate público siguen siendo las luchas sociales y populares por la defensa de la educación democrática. Luchas protagonizadas por maestros y maestras organizados en sus sindicatos, por los estudiantes y, no pocas veces, por sus madres y sus padres. Luchas de una sociedad que, aunque a veces de forma silenciosa, quiere decirle sí al futuro y piensa que la educación es una herramienta indispensable para la justicia social, la igualdad y el respeto inalienable de los derechos humanos. Hoy, como en el pasado, estamos discutiendo una nueva ley de educación porque la memoria de nuestras luchas democráticas construye nuestra historia e ilumina el futuro.

La izquierda quizá sea seducida a pensar que una participación activa en este proceso no hará más que fortalecer al gobierno Kirchner y sus aspiraciones electorales. Si así lo hiciera, una vez más, volverá a equivocarse y perderá una oportunidad histórica. La oportunidad de intervenir en espacios decisivos donde se construye el futuro de nuestra maltratada nación. El desafío está abierto. A los sectores democráticos y populares nos cabe profundizarlo.

* Coordinador del Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas del Laboratorio de Políticas Públicas (www.olped.net) y del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas - Capítulo Brasil (www.foro-latino.org)

Por un debate democrático

SUSANA E. VIOR *

Después de tres años de gobierno, el Poder Ejecutivo anunció un debate participativo para la formulación de una Ley Nacional de Educación. En ese momento me encontraba fuera del país, así que comencé a recabar información y opiniones vía electrónica. Al regresar continué el ejercicio, con bastante sistematicidad, a través del diálogo con los más diversos interlocutores: estudiantes, colegas, amigos, familiares, vecinos, comerciantes. Envié, y continué enviando, el texto de la convocatoria a reconocidos especialistas en política, sociología, economía de la educación de universidades nacionales y extranjeras que se han interesado por el tema y que me hacen llegar sus opiniones.

He recogido, hasta el momento, múltiples comentarios, preguntas, dudas respecto de las características formales del documento distribuido, de su contenido, de las intenciones del gobierno, explícitas o subyacentes, etcétera.

En las respuestas se expresa el convencimiento generalizado de que no se trata de una iniciativa del Poder Ejecutivo sino de una respuesta al ineludible reclamo social basado en las consecuencias de la implantación de la legislación menemista. Normativa (Ley de Transferencia de Servicios Educativos a las Provincias, Federal de Educación y de Educación Superior) que no sólo no dio solución a los problemas históricos, sino que los agudizó al profundizar las diferencias, de clase o sector, en correspondencia con la estructura de una sociedad cada vez más desigual.

Surgen, en muchos casos, expresiones de desconfianza: “¿Para qué responder? La ley ya está acordada con los de siempre” “¿Para qué involucrarse en un debate que no prevé los tiempos ni las condiciones para una participación responsable, informada?” “¿Debate, encuestas, jornadas en el mes del Mundial?”

Otros refieren a las ausencias o a las características de forma y contenido: “¿Dónde está la realidad? ¿Cuáles son los problemas que debieran resolverse a través de las condiciones que fije una nueva ley?” “¿Se puede opinar sin información?” “¿Por qué no difundieron un diagnóstico que diera cuenta de los problemas y de sus causas?” “No muchos pueden hacer una lectura a fondo del documento” “Tiene un estilo de redacción y una generalidad tales que parece redactado por un Organismo Internacional. Podría usarse en cualquier otro país latinoamericano” “Es atemporal, porque lo temporal los compromete” “Reproduce, textualmente, artículos de la Ley Federal” “Es otra etapa. Son, en parte, otros grupos económicos. Por eso sancionaron la Ley de Educación Técnica” “Está bien, sin educación y conocimiento no hay futuro, pero, ¿es en la educación donde se prefigura el futuro de los países y el bienestar de las futuras generaciones o es en el campo de las relaciones económicas nacionales e internacionales?” “¿Por qué preparar para una ciudadanía limitada, para permitir... ‘a las actuales y futuras generaciones elegir de manera reflexiva y autónoma a quienes conducen el Estado...’? ¿No debiéramos preparar, también, a todos para ser elegidos?”...

Finalmente, se plantean cuestionamientos relacionados con el papel y la responsabilidad del Estado, con la confusión entre lo público y lo privado, con la necesidad de recuperar la laicidad de nuestras escuelas.

Vivimos un nuevo momento. América latina no es hoy la misma que la de los '90, nuestro país tampoco. Los cuestionamientos al sistema educativo chileno –sistema “ejemplar” para muchos de nuestros expertos- y las exigencias de cambios sustanciales, iniciados por adolescentes y apoyados por amplios sectores sociales son expresión de nuevos tiempos. Los sectores de poder, nacional e internacional, parecen estar buscando nuevas respuestas para maquillar el modelo. En estas nuevas condiciones parece imprescindible comprometerse –colectivamente- en el debate, acercándolo a la realidad y sus problemas pero también con propuestas y exigencias, llevando los límites más allá del posibilismo paralizante. En educación los procesos son largos y lentos. Lo decisivo es definir la dirección hacia una educación democrática y democratizadora. Tarea que no puede resolverse con “decisionismo tecnoburocrático” sino, valga la reiteración, democráticamente.

* Profesora de Política Educacional - Dto. De Educación, Universidad Nacional de Luján.

Eje en la desigualdad

SILVINA GVIRTZ *

Si hubiera que destacar uno de los problemas que desde hace décadas padece nuestro sistema educativo, señalaríamos la falta de justicia en la distribución del bien. Quienes hoy viven en condiciones socioeconómicas desfavorables, reciben una educación de peor calidad.

Miremos, por ejemplo, el caso del nivel medio: de acuerdo con un estudio del Centro de Estudios de Población, la probabilidad de desertar de un joven proveniente de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) es un 70 por ciento superior a la de un joven proveniente de un hogar sin NBI.

El problema no es la falta de calidad. La oferta educativa de calidad existe, pero está reservada a una minoría. Al respecto presentamos un dato ilustrativo: una prueba internacional de comprensión lectora (PISA-OCDE), tomada en 2001, muestra que el 2 por ciento de los estudiantes de nuestro país llegaron al nivel 5, el más alto en la escala de calificación. Sin embargo, casi la mitad, el 44 por ciento de los estudiantes argentinos, logró un nivel igual o menor a 1.

La fragmentación del sistema educativo está también asociada a la desigualdad. Es especialmente preocupante que un joven que nace en determinada jurisdicción tiene mayores (o menores) probabilidades de gozar de un paso exitoso por el sistema que otros.

¿Puede esta ley colaborar para revertir esta situación? Puede, en la medida en que la misma tenga como eje resolver el problema de la injusticia educacional. Una decisión de corte político vinculado a su vez al modelo de país que se pretende. El documento base de la Ley le otorga, en los considerandos generales, un lugar privilegiado al tema.

A su vez, propone medidas auspiciosas en lo relativo al contenido de las políticas y los bienes a ser distribuidos. Se destacan las propuestas vinculadas a la universalización de la oferta del nivel inicial, la ampliación de la oferta de educación para adultos, la extensión de la jornada escolar y la ampliación de la obligatoriedad escolar hasta la finalización del nivel medio.

En cuanto al modelo de gobierno del sistema, destacamos que el documento reafirma la responsabilidad del Estado como garante y proveedor, fortalece el federalismo y el rol del Consejo Federal de Educación. Al mismo tiempo, le otorga al Ministerio Nacional mayor capacidad de intervención frente a situaciones complejas y promueve una mayor unidad del sistema. No es menos importante destacar que alienta la búsqueda de mecanismos para mejorar la participación de la comunidad en el gobierno de la escuela.

Ahora bien, si bien la voluntad de mejorar la equidad es de naturaleza política, una vez que el objetivo se erige como prioritario en la agenda es necesario mejorar los mecanismos que garanticen la distribución justa del bien. Las mejores intenciones políticas no llegan a buen puerto sin modelos de gobierno adecuados.

Analicemos un caso hipotético, a modo ilustrativo: una provincia decide aumentar el presupuesto educativo y realizar una inversión en infraestructura escolar. Objetivo muy loable. Es más, varios intendentes que encaran problemas edilicios en sus comunas buscarán aprovechar esta oportunidad. La pregunta entonces es por el criterio de distribución del presupuesto. Si el criterio es la justicia, entonces es necesario contar con sistemas de información que digan con exactitud dónde se localizan las escuelas más pobres y los edificios más necesitados. Si el criterio adoptado es beneficiar a los más necesitados, quien gobierne debe hacer pública la información y el criterio. Si por el contrario, el criterio de distribución es partidario o clientelar, la desinformación será condición necesaria. Se proclamará la bandera de la justicia pero se hará una distribución discrecional del bien.

Por ello es necesario fortalecer funciones específicas de los ministerios:

1. Fijar metas concretas y criterios de mejora a largo, mediano y corto plazo.
2. Crear sistemas de información y evaluación que permitan la realización de diagnósticos rigurosos y monitoreo de los resultados de las políticas que se implementan. A su vez, la información sobre el sistema y sobre la marcha de las políticas debería ser pública.
3. Implementar las acciones para llegar a las metas.
4. Coordinar las acciones de todas las políticas intra e interministeriales.

5. Evaluar la continuidad o cambio de las políticas en función de los progresos en dirección a la justicia educacional.

Para que la ley pueda colaborar en la mejora del sistema es asimismo necesario garantizar su cumplimiento. En este sentido, el texto de la nueva ley debe fijar plazos concretos para cumplir los objetivos, debe generar las condiciones materiales que permitan alcanzarlos (en este sentido, la Ley de Financiamiento es de gran ayuda), debe generar mecanismos de monitoreo y control público de su cumplimiento y debe prever sanciones en caso contrario.

Por último, no desconocemos que la mejora del sistema educativo no depende sólo de una ley macro. Mejorar el sistema implica preocuparnos por las políticas concretas y por los modos de gobierno de los niveles intermedios y micro. Tampoco desconocemos que el sistema educativo no puede solo. La preocupación por la justicia educacional exige políticas activas para la redistribución de otros bienes.

Mientras la ley goce del consenso necesario y tenga como eje político la justicia, mientras se diseñen con solvencia técnica los dispositivos que impidan la discrecionalidad y que promuevan mecanismos de canalización de las necesidades y la justicia, entonces la ley se podrá considerar como un aporte interesante en el largo camino hacia la construcción de un sistema educativo de calidad para todos.

* Doctora en Educación, directora de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, investigadora del Conicet.

Calidad educativa para todos

FRANCISCO DELICH *

Ha dejado de ser –como meta, objetivo, utopía un debate entre nosotros, como antaño, no tan lejos en el tiempo, unas décadas atrás. Hemos tardado más de lo necesario en aceptar, como posible y deseable, una educación de calidad para la mayoría. Aceptado, el problema se simplifica. Discutimos los caminos, los métodos, el camino crítico que asegure logros compatibles de calidad educativa con la sociedad del conocimiento, planetaria, en construcción. La calidad es entonces un proceso que define, en sus prácticas, sus metas estratégicas e intermedias.

La calidad será un bien público como el siglo pasado la alfabetización. ¿Cómo garantizamos además el cumplimiento de la ley aún nonata, como proteger el uso correcto de sus disposiciones de intereses inevitables, anacronismos frecuentes en momentos de transición social?

1) Bien público, la educación de calidad para todos debe comenzar por el principio, la disposición formal que obliga a padres y tutores a enviar a sus hijos a la escuela, es una disposición vacía si no hay clases. En el país no se cumple (tampoco se cumplirá este año) con los ciento ochenta días de clases mínimo. Un país con un sistema educativo que sólo funciona medio año calendario está en deuda con el sentido común.

Peor todavía. En promedio, las escuelas públicas ofrecen cuatro horas de clases diarias, muchas veces sólo tres, por falta de infraestructura física. De modo que no podemos alcanzar ochocientas horas de clases anuales efectivamente dictadas.

La educación pública es una variable de ajuste de ejecutivos desaprensivos (un gobernador decide asueto escolar porque un presidente de la República visita su provincia, otro más astuto decide otorgar asueto para disimular una huelga docente, un tercero dispone fumigar las escuelas en días de clase, o contribuir a la salud infantil otorgando el asueto los días muy fríos, muy calientes o neblinosos). La lista de disparates es variada y tiende al infinito.

No tendremos calidad, disponga lo que disponga la ley, sin una intensa exposición escolar. Todos los días hábiles, en doble turno, donde se pueda y tan pronto como sea posible.

2) Evaluación objetiva, inmediata, en todas las fases del proceso de enseñanza/aprendizaje. No hay calidad posible sin evaluación objetiva, confiable y múltiple.

Tenemos una dificultad cultural que deberíamos contar entre los obstáculos mayores de la aplicación de la ley. A los argentinos no nos gusta la evaluación, no aceptamos sus resultados si nos perjudican, y el ruido, las denuncias, los lamentos, las comparaciones arbitrarias forman parte del folklore nacional.

La objetividad no se construye con fórmulas matemáticas, aunque las incluya. La objetividad se construye con miradas internas y externas. Desde el interior de la escuela y desde la sociedad. La objetividad es una relación entre una propuesta y sus resultados. Los maestros evalúan el rendimiento de sus alumnos, los directores y supervisores a los primeros, y la comunidad educativa el producto global. La sociedad civil y el Estado constituyen el paso siguiente de la evaluación objetiva. La educación se referencia en los valores de la sociedad y en la legalidad del Estado.

Evaluación confiable en una sociedad extremadamente desconfiada es casi una proeza. La confianza también se construye y el primer paso es reemplazar el cinismo ambiente por una recuperación de la buena fe entre los actores del sistema educativo y de su relación con la sociedad y el Estado.

3) Garantizar la calidad supone medios financieros adecuados. Maestros pagos que cumplen con su obligación de dar clases todos los días y todas las horas. Profesores de escuela media capacitados y remunerados para evitar una vida cotidiana donde el dilema es perder la salud o la honestidad.

La Ley de Financiamiento Educativo en vigencia es una condición necesaria, pero no suficiente. Requiere compromisos de quien recibe sus fondos para mejorar el rendimiento. Se dice –con razón– que la educación es una inversión. Por esa misma razón, como cualquier inversión, debe ofrecer frutos éticos y materiales. La calidad no es una mercancía tecnocrática, pero tampoco el altar de la retórica fervorosa.

* Diputado nacional por el Partido Nuevo, ex secretario de Educación de la Nación, ex rector de la Universidad Nacional de Córdoba.