

ANÁLISIS, DEBATE Y CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA

PLAN MAESTRO

**EL ENTRAMADO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE EL ESTADO OLIGÁRQUICO AL NEOLIBERAL.
CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

proCaDoC

Programa de Capacitación Gratuita Docente

FADIUNC



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



ANÁLISIS, DEBATE Y CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA

PLAN MAESTRO

**EL ENTRAMADO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE EL ESTADO OLIGÁRQUICO AL NEOLIBERAL.
CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

1. Área / Proyecto de la Secretaría Académica que eleva la propuesta

Programa de Capacitación Gratuito para Docentes Universitarios – PROCADOC

2. Título del Curso:

**El entramado social de las políticas educativas desde el Estado Oligárquico al Neoliberal.
Contexto de surgimiento del Plan Maestro.**

3. Carga horaria y fecha:

Total 20 hs reloj (60% presenciales)

Días y horario:

Viernes 30 de junio 17 a 20 hs.

Viernes 7 de julio de 9 a 15 hs.

Sábado 8 de julio de 9 a 12 hs.

Lugar: UNCuyo- Facultad de Educación

4. Destinatarios:

Docentes de la UNCuyo, abarcando sus diferentes niveles: inicial, primario, secundario y superior.

5. Modalidad

5.1. Presencial X Semipresencial

5.2. Seminario Taller X Seminario-taller

6. Equipo y/o docente responsable:

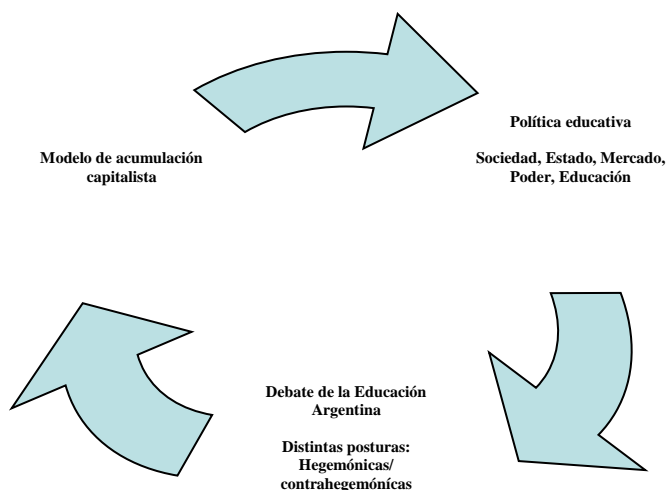
Susana Vior; Alcira Argumedo; Fernanda Apaza y Cristina Romagnoli

7. Fundamentación (no más de 200 palabras)

La crisis del sistema educativo argentino es parte de la caracterización compartida por muchos, casi un lugar común que corre el peligro de naturalizarse. Pero los diagnósticos, las razones, los procesos por los cuales llegamos a ella son debates actuales que se ligan inmediatamente con las alternativas para salir en distintas direcciones. Hoy el Ministerio de Educación lanza el Plan Maestro conteniendo un diagnóstico, razones del mismo y un marco político ideológico conceptual que lo sustenta anotando una cincuentena de metas para resolverlo.

Necesitamos abocarnos a un estudio socio crítico de la Política Educativa de los procesos sociales, políticos involucrados desde el estado Oligárquico, pasando por el Benefactor y llegando al Estado Neoliberal y Neoconservador. Este repaso histórico nos permitirá promover el análisis

de los distintos contextos de surgimiento de las distintas políticas que se fueron desplegando en el marco de las pujas de poder entre los sectores dominantes a nivel local e internacional. En este marco, se pretende estructurar una síntesis de los principales aspectos teóricos conceptuales, que promuevan el análisis de los procesos políticos- pedagógicos, sus continuidades y rupturas en toda su complejidad.



8. Objetivos / Expectativas de logro

Objetivo General

- Analizar críticamente las políticas educativas desde los contextos socio- histórico- políticos en los que surgen, enmarcados en los procesos sociales totales.

Específicos

- Trabajar con herramientas conceptuales y andamiajes ideológicos que sustentan las distintas políticas educativas.
- Identificar los distintos diagnósticos y alternativas político educativas y pedagógicas emanadas desde los distintos sectores políticos sociales.
- Generar una toma de conciencia crítica respecto de la necesidad de articular una política educativa que corresponda con un modelo económico político y social argentino y donde la justicia social haga posible la justicia con sello escolar.

9. Contenidos:

Eje 1 - Algunas herramientas conceptuales para el análisis de la realidad socioeducativa.

Eje 2 - Breve repaso histórico desde el Estado Oligárquico Conservador, Estado Keynesiano Benefactor, al Neoconservador Neoliberal. Análisis de los procesos sociales y las corrientes teóricas hegemónicas y contrahegemónicas involucradas. El papel de los organismos internacionales.

Eje 3 - La realidad educativa como punto de partida y de llegada. Los debates en torno al Plan Maestro.

10. Bibliografía

En el desarrollo del curso, se tratarán algunos planteos presentes en la siguiente bibliografía:

Argumedo, A. (1985). Los laberintos de la crisis (América Latina: poder transnacional y comunicaciones). Buenos Aires: Folios/ILET.

Argumedo, A. (1987). Un horizonte sin certezas: América Latina ante la Revolución Científico-Técnica. Buenos Aires: Puntosur/Ilet.

Argumedo, A. (1993). Los silencios y las voces en América Latina: notas sobre el pensamiento nacional y popular. Buenos Aires: Colihue.

Brígido, A. (2006). Sociología de la educación. Cap. IV Argentina: Brujas.

Cortese, C. Romagnoli, C. Selección de textos de cátedra Sociología de la Educación Fac de Educación-UNCuyo-

Chomsky, N. Amin, S. y otros. (2004). Nueva Hegemonía Mundial. Bs.As.: CLACSO.

Freire, P. (2002). Pedagogía de la Esperanza. Argentina: Siglo XXI.

Malamud, A. Estado en Aznar, L. De Luca, M. (2007). Política- cuestiones y problemas. Argentina: Emecé.

Puigros, A. (2003-2013). Qué pasó en la educación argentina. Buenos Aires: Galerna.

Romagnoli, C. (2017) Como decíamos ayer. El giro neoliberal de la política educativa. Inédito, de circulación interna.

Vior, S. (1990). Final do século: Desafios da educação na América Latina. CLACSO Coedición: São Paulo.

Vior, S. La política educacional a partir de los '90 en revista E. Universidad Nacional de Educación, Lenguaje y Sociedad ISSN 1668-4753 Vol. V N° 5 (Diciembre 2008)

Vior, S. La educación y los organismos internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina. Disponible en www.jospoe-gipes.com

Vior, S. 10 años de política educacional en Argentina. Ponencia para el XXIII Seminario Internacional sobre la Formación de profesores para el Mercosur-Cono Sur. Noviembre 2015: Venezuela.

Vior, S. El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina. En Méndez Pereyra, J. (2015) A demolição de direitos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a saúde. Río de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde/ FIOCRUZ.

Walsh, C. ed. (2013). Pedagogías decoloniales: Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir. TOMO I. Abya Yala: Ecuador.

Documentos:

Anteproyecto de Ley "Plan Maestro"

Ley de Educación Nacional (LEN) n° 26.206/06. Boletín Oficial de la República 28/12/2006.

11. Metodología de trabajo

Se trabajará en una dinámica de Seminario Taller en la que cada tema contempla documentos de apoyo, presentación participada de los temas, reflexión colectiva de los participantes y elaboración de síntesis reflexivas parciales que avancen en la construcción de un Trabajo final integrador.

ProCaDoC

Programa de Capacitación Gratuita Docente



Asimismo, se trabajará en forma semipresencial con textos y debates tendientes a elaborar un texto que dé cuenta de las principales tensiones de la política educativa y sus líneas argumentales.

12. Evaluación

Se evaluará la asistencia, el proceso de participación en los debates seminarizados y el trabajo final integrador.

ANÁLISIS, DEBATE Y CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA

PLAN MAESTRO

**EL ENTRAMADO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE EL ESTADO OLIGÁRQUICO AL NEOLIBERAL.
CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

CRISTINA

ROMAGNOLI

Título: LA EDUCACIÓN Y LA ESCUELA COMO UNA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICO SOCIAL¹

Autor/es:

Cristina Romagnoli, Carmelo Cortese y equipo de cátedra

LA EDUCACIÓN Y LA ESCUELA COMO UNA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICO SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

Les proponemos realizar un recorrido histórico de la Argentina, desde 1880 a la fecha, a fin de poder analizar los distintos modelos de acumulación capitalista y las funciones asignadas a la escuela en cada momento determinado. Llegaremos de esta manera a explicar la realidad actual y presentaremos la educación, sus funciones, proyectos y leyes, como una construcción social y política.

En esta unidad nos proponemos:

- **Incorporar instrumentos** que permitan profundizar el análisis de los **modelos socio-económicos** y su relación con los **proyectos educativos**.
- **Realizar un seguimiento de la relación existente entre lo político- lo económico- lo social- y los proyectos educativos desde 1880 hasta la fecha.** Sus momentos de correspondencia y contradicción, los sujetos portantes de los distintos proyectos, los conflictos, sus resoluciones, la lucha por el poder, las alianzas, las negociaciones, la forma de acumulación del poder.
- **Lograr mayores niveles de conciencia de la realidad socio-educativa, a partir de visualizarla como construcción histórico-social.**

Esta compleja temática la abordaremos en dos partes:

- ✓ Una primera en la que se hace referencia a **las relaciones entre procesos sociales, económicos, políticos, jurídicos y educativos**. Donde respondemos a una serie de preguntas como por ejemplo:
*¿Qué tienen que ver las decisiones en política económica con las decisiones en educación?
¿Qué relación tienen con lo que pasa en las escuelas, con la vida que transcurre en las aulas, con las posibilidades de los padres de enviar a sus chicos a la escuela? O ¿Qué tienen que ver con el éxito o fracaso de los chicos en la escuela?...*
Recordemos que al comenzar el curso trabajamos un texto de M. Apple, sobre “las papas fritas baratas”, quien narra estas relaciones en una lejana ciudad de Oriente. Ahora nos abocaremos a nuestra Argentina y sus procesos.
- ✓ Una segunda en la que se utilizarán algunas herramientas, brindadas en el punto anterior, para el análisis concreto sobre estos **procesos en la Argentina desde 1880 a la fecha**. Aquí algunas de las preguntas que concitarán nuestra reflexión serán:
¿Por qué la sanción de la Ley N° 1420 en el año 1884? ¿Por qué la expansión de la escuela media y la enseñanza técnica en los '40 y los '50? ¿Por qué la ley Federal y la ley de

¹ Selección de textos de la cátedra Sociología de la Educación de la Facultad de Educación UNCuyo.

Educación Superior en la década de los 90? ¿Cuál ha sido y cuál es la función de la educación en nuestro país? Realizaremos un breve repaso de la historia argentina buscando develar esos interrogantes.

2. LA EDUCACIÓN COMO DIMENSIÓN y PROCESO SOCIAL

En la historia, la educación ha ido sufriendo cambios, reformas; se modifican los contenidos, las posibilidades de acceso a la educación; varía la asignación presupuestaria educativa, y específicamente la partida para salarios; avanzan las distintas formas de privatización y la dualización educativa, los aranceles, los cupos, las restricciones en los ingresos; varía la cobertura en los distintos niveles del sistema educativo, así como la calidad de la educación; se promueven o se cierran las carreras técnicas, en las distintas épocas históricas va cambiando la función asignada a la escuela. ¿Estos cambios serán azarosos?... Ciertamente no.

Estamos planteando que los procesos educativos son parte inseparable de la vida económica, social y política. Pero... ¿cuál será concretamente su vinculación con las otras dimensiones de la realidad social?

Partimos de considerar **a la realidad social como totalidad “compleja en el espacio y cambiante en el tiempo”**. Es **compleja** en tanto puede desagregarse en dimensiones a los efectos analíticos, pero luego debe ser reconstruida como síntesis de múltiples determinaciones; y **cambiante** porque nos remite a la construcción histórica, a las relaciones sociales que le dieron origen. De este modo pretendemos develar la visión de la realidad social como objeto dado e inmutable, y proponerles su estudio como una totalidad en movimiento que puede ser transformada.

Decimos que la realidad puede ser desagregada en dimensiones, estas serían las siguientes: Dos preguntas se desprenden de esto:

- **Económica:** procesos materiales y relaciones sociales ligados a la satisfacción de las necesidades humanas; es decir, hacen referencia al mundo de la **producción**.
- **Política:** estructuras jerárquicas, formas de organización social y relaciones de dominio y subordinación; en definitiva, todo lo relacionado con el tema del **poder**.
- **Cultural:** formas ideológicas, religiosas, filosóficas, científicas, con las cuales los hombres se representan el mundo, la naturaleza, la sociedad y sus propias prácticas; estamos en el mundo de lo **simbólico**.

1- ¿Cuál es la relación entre estas dimensiones?

2- Cuando pensamos concretamente en lo educativo: ¿cómo ubicarlo?

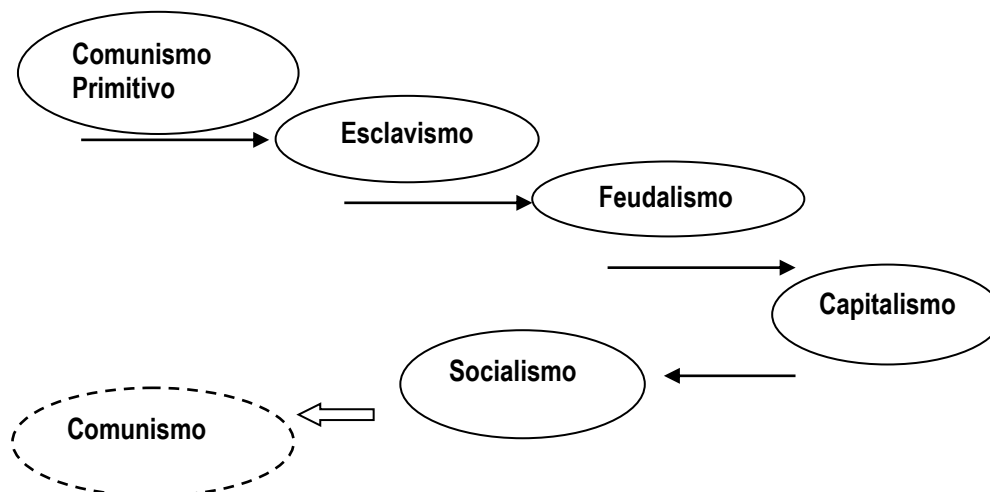
Avancemos entonces en esta reflexión:

Los seres humanos a lo largo de la historia han resuelto el tema de la satisfacción de las necesidades de diversa manera; han producido objetos materiales, generando formas de organización social y política más o menos justas, dictando leyes, normativas, explicándose esa realidad, representándola. En esta relación **seres humanos-necesidades-naturaleza-productos (materiales y simbólicos)**, los seres humanos se han ido configurando en cada época, en cada lugar, como distintos. Han construido formas históricas diferentes de producir, relacionarse, dividir

los trabajos, distribuir los bienes producidos, apropiarse del excedente, dar cuenta de los cambios (de explicar por qué pasan las cosas adjudicando mayor o menor peso a las fuerzas de la naturaleza, a dios/ses, a los hombres.....) Es decir, han configurado diversos **modos históricos de producción**.

Siguiendo este planteo, una persona al nacer, se encuentra inmersa en un modo histórico de producción determinado y contrae relaciones independientes de su voluntad, que son las llamadas **relaciones sociales de producción** (nace Amo o esclavo, es un Señor o un siervo, es empresario o tiene que trabajar en una fábrica o no tiene empleo, está dentro de un sistema cooperativo solidario o dentro de uno explotador, flexible y polifuncional).

En una visión histórica que implica milenios de vida humana, esta ha transitado por diversas formas de producción y organización económico-sociales:



La última forma señalada (el comunismo) es por ahora una perspectiva teórica. El socialismo alcanzó una gran parte de la humanidad durante un largo período del siglo XX. En la actualidad, el capitalismo es el modo de producción “globalizado”, es decir predominante en todo el mundo.

En todos los modos de producción es necesario distinguir la forma en que es arrancado por algún grupo humano el trabajo “excedente” de otros, y las relaciones de propiedad que la sostienen. Por otro lado, el tránsito de uno a otro modo de producción no es una simple continuidad ni constituye una ruptura inexplicable. Se trata de una **evolución no lineal**, es decir contradictoria: se produce un lento y largo desarrollo de formas nuevas en el interior de las viejas estructuras y relaciones; un camino jalonado de rebeliones y crisis; hasta que nuevas clases sociales desalojan del poder a las antiguas clases privilegiadas; y la ruptura de los obstáculos al desarrollo productivo da lugar a nuevos saltos económicos, sociales y culturales. Un ejemplo son las revoluciones burguesas y la revolución industrial en el tránsito del feudalismo al capitalismo.

Cualquier modo de producción presenta entonces una lucha entre la conservación y la transformación del mismo. En el actual modo de producción capitalista, para perpetuarse, es necesario que el capital y el trabajo se reproduzcan. Es imperioso, por lo tanto, que se reproduzcan las condiciones de producción y reproducción.

Así llegamos a la última pregunta: **¿Qué lugar ocupa la educación en todo esto?**

Planteamos que si bien la totalidad social puede desagregarse analíticamente, es una unida contradictoria en movimiento. En otros términos: unidad no significa homogeneidad. La totalidad social como tal, y cada una de sus dimensiones, está atravesada por las contradicciones entre las clases sociales, que son grandes grupos humanos diferenciados básicamente por el lugar que ocupan en el proceso de producción, pero también por su posición política y cultural.

El proceso histórico afecta a esta totalidad en su conjunto: avances y retrocesos, continuidades y rupturas, abarcan a todas las dimensiones de lo social. Por lo que el sistema educativo y sus funciones y la institución escolar, la vida cotidiana en las aulas, no pueden estar ajenos a este proceso.

No obstante las relaciones entre distintos niveles pueden ser de **contradicción** o de **correspondencia**.

Las relaciones **contradictorias** se visualizan en los ritmos de los cambios; éstos son más rápidos en lo político, en lo económico y más lentos en lo cultural. Por ejemplo, investigaciones realizadas en la actualidad muestran que los jóvenes y adultos que concurren a los CENS al ser interrogados sobre la relación educación trabajo algunos consideran al título secundario como un requisito más: *“hasta para limpiar los baños te piden secundario completo”*; mientras que otros focalizando las expectativas de trabajo futuro hacen explícita la visión optimista sobre la educación de épocas anteriores marcando que el secundario completo les va a facilitar conseguir *“mejor trabajo, mayor sueldo, obra social, jubilación....”* (Romagnoli, C.; Tosoni, M. y equipo; 2004). Puede haber entonces, cambios en lo económico que no se reflejen en la dimensión cultural, o cambios en las formas políticas sin que se altere la estrategia económica dominante; pero vistos en perspectiva histórica hay una cierta correspondencia entre las diversas dimensiones porque efectivamente forman parte de una realidad social que, como dijimos, es una totalidad contradictoria en movimiento.

Las relaciones de **correspondencia** las podemos visualizar, por ejemplo, en las características similares de un tipo de sociedad con sus formas de educación. Hay escasas probabilidades de existencia de una escuela democrática en una sociedad autoritaria (por ejemplo en el periodo 1976-1983); o de una escuela homogénea para todos en calidad y eficiencia en una sociedad con gran concentración económica y política, fragmentada y excluyente en lo social.

En el próximo apartado abordaremos los procesos económicos, políticos y culturales de la Argentina desde 1880 a la fecha a fin de rastrear esta compleja trama de la realidad social en movimiento y como se plasma en proyectos educativos. Utilizaremos, como criterio para estructurar la línea del tiempo, el concepto de **modelo de acumulación**, y desde él procederemos a realizar la **periodización**. Recordemos que existen distintos enfoques de la realidad social, por lo tanto distintos enfoques para periodizar y analizarla. La historia no está exenta del desarrollo de distintas teorías, en términos de Fontana (1982): *“Toda visión global de la historia constituye una genealogía del presente. Selecciona y ordena los hechos del pasado de forma que conduzcan en su secuencia hasta dar cuenta de la configuración del presente, casi siempre con el fin, consciente o no de justificarlo.... Cuando una de estas concepciones globales de la sociedad se ofrece como alternativa a la del orden establecido, la conexión entre los distintos elementos resulta aparente”*. De esta manera se pueden recortar los periodos históricos según criterios diferentes: por décadas; por presidencias; por los hitos dominantes de alguna de las dimensiones

(económica, política, cultural). La resultante serán distintos recortes del pasado, distintas panorámicas del presente, entrelazadas con un proyecto social de futuro. En síntesis: PASADO, PRESENTE Y FUTURO SE ENCUENTRA INTIMAMENTE RELACIONADOS.

Lo fascinante de la historia es que constituye un camino de doble vía. Nos remite al pasado para entender las señales del presente, pero nos da también los instrumentos para encontrar en el presente las huellas indelebles del pasado (Rapoport, 2006, p. 22).

3. PROCESOS ECONÓMICO-SOCIALES Y PROYECTOS EDUCATIVOS EN LA ARGENTINA DESDE 1880 A LA FECHA.

Hemos señalado al capitalismo como un **modo de producción**. Este es un sistema histórico que cubre un vasto espacio y un largo período de más de dos siglos. En cada tiempo y lugar, la sociedad capitalista, cuyo elemento central es la relación capital-trabajo, asume modalidades de funcionamiento y una conformación social y política particulares, a las cuales denominamos **formaciones económico-sociales**. Por ejemplo, Argentina es una formación económico-social diferente a Gran Bretaña.

A su vez, las formaciones económico-sociales concretas en las que predomina el modo de producción capitalista atraviesan diversos **modelos históricos de acumulación de capital**. Este concepto de modelo de acumulación, o régimen social de acumulación, o modelo económico-social, nos permite vincular al Estado con la Economía. Es el Estado, aparato político de dominación, quien puede asegurar la vigencia de un determinado orden económico al interior del territorio en que ejerce su poder. Es el Estado el que marca, orienta y acepta el grado y la forma de inversión económica, de creación o destrucción de puestos de trabajo, de conservación o modificación de la estructura de clases, etc. El bloque de clases dominante en el aparato estatal, en cada momento histórico, impone **estrategias de desarrollo** que identifican a esos modelos.

Por lo tanto el modelo es un conjunto complejo de instituciones y prácticas que inciden en el proceso de acumulación del capitalismo. Es lógico inferir entonces que así como hay un régimen político de gobierno, hay también un régimen de acumulación con características definidas en cuyo contexto operan los diferentes agentes económicos de la sociedad.

Los diversos modelos de acumulación han ido dejando su impronta en la estructura de clases, en el mercado, en la distribución de la riqueza –enfatisa Susana Torrado–; y –agregamos nosotros– dejan su marca en el territorio, en la legislación y en el sistema educativo.

En síntesis, según Susana Torrado (1992, pág. 29):

El concepto de **modelo de acumulación** hace referencia a las **estrategias de acción** de las clases dominantes (objetivos, proyectos y prácticas políticas) relativas a los factores fundamentales de la producción (los recursos naturales, la fuerza de trabajo y el capital) que aseguran la acumulación capitalista (cómo se genera, cuáles son los elementos que condicionan su dinamismo, cómo se distribuye el excedente) y que son dominantes en una sociedad concreta en un momento histórico determinado.

La vigencia de un modelo de acumulación es la resultante de varios factores:

- La existencia de clases sociales que disponen de diferentes **estrategias alternativas**;
- Las **relaciones de alianza o de conflicto** que se establecen entre las fuerzas sociales;

- La capacidad de dichas clases sociales –aisladas o unidas (formando en este último caso un bloque dominante) – **de imponer sus propias estrategias de acción** al conjunto de la sociedad a través del ejercicio del poder (instrumento del Estado) y de mecanismos de legitimación.

Realizaremos una periodización histórica de nuestro país como formación económico-social, que toma como hitos los **cambios del modelo de acumulación capitalista**. Partimos de mediados del siglo pasado, dada la importancia que asume este momento histórico en la consolidación del Estado Argentino y del Sistema Educativo; por lo tanto un período clave en la historia de la educación formal en nuestro país. Tradicionalmente se han identificado **tres modelos**: el que caracterizó a la Generación de 1880 (**modelo agroexportador**); el que se extendió a partir de 1930 hasta mediados de los 70 (**modelo de sustitución de importaciones**); y el que se inicia en 1976 y se extiende de un modo claro y contundente hasta la crisis del 2001 (**modelo de apertura económica**, caracterizado por la desregulación, flexibilización y privatizaciones).

Habiendo transcurrido un período prudencial desde la traumática salida del período basado en la “Convertibilidad” (devaluación de enero 2002 hasta la actualidad postulamos la emergencia de un nuevo **modelo agro- minero exportador**.

Cada modelo planteó una estrategia económica determinada, con características propias. Así surgieron sucesivamente y gracias a la acción del bloque dominante: el **Estado oligárquico**, el **Estado de Bienestar** o Estado social y el **Estado neoliberal**. A su vez cada modelo-Estado definió una forma de relaciones sociales (hacia el interior del Estado nacional) y una política de relaciones exteriores (de acuerdo a estrategias coyunturales de cada momento histórico); buscando siempre una determinada manera de insertarse en el contexto mundial. Y por último, pero clave para nuestro estudio, cada modelo implicó proyectos político-educativos distintos. Es central para nuestro análisis, entonces, visualizar la articulación histórico-dialéctica entre procesos productivos y reproductivos.

Antes de introducirnos de lleno a cada uno de los modelos históricos cabe aclarar que algunos breves lapsos parecen quedar fuera del esquema mencionado. Eso ocurre en los años 1956/57 (gobierno de la Revolución Libertadora, entre la estrategia “justicialista” y la “desarrollista”); y en 1973/76 (tercer gobierno peronista, entre la estrategia “desarrollista” y la “aperturista”). Durante esos breves lapsos de tiempo ocurrieron cambios políticos significativos pero no se logró alterar significativamente la estructura socio-económica.

“Como decíamos ayer”. El giro neoliberal de la política educativa.

El Gobierno Nacional presentó recientemente el denominado Plan Maestr@. Según se indica, se trata de un anteproyecto de ley que define 21 áreas prioritarias de acción agrupadas en 6 dimensiones estratégicas con objetivos pautados hasta 2026, con una evaluación intermedia en el 2021. Se plantean 108 metas, de las cuales hay 13 que define como “prioritarias”. El proyecto de reforma educativa del Poder Ejecutivo llegó por los medios de comunicación y las redes sociales, habilitando una plataforma web para que los ciudadanos “puedan contribuir” a la elaboración del Plan Maestro (PM). Solo con un click en una pestaña podemos aportar y un técnico especialista luego procederá a incorporar al proyecto de ley. ¿Cuáles aportes seleccionará?; ¿con qué criterios? Son preguntas, al ciberespacio, sin respuestas porque no está prevista la devolución o el diálogo.

Coincidimos en el estado de crisis de la educación argentina planteadas en el PM., en las duras cifras que lo expresan, pero no en el diagnóstico de sus causas, ni en las propuestas para resolver. También discrepamos en los marcos teóricos orientativos, en las políticas sugeridas, y en los modos de participación que nos hacen retrotraer a los ‘90. Porque, lejos de “caer en la educación pública”, crecimos, nos formamos y trabajamos en ella. Porque descreemos que de la crisis educativa nos salven desde arriba. Vamos a defenderla, pero con más democracia y participación. Desde las escuelas, las universidades y sus sujetos individuales y colectivos. Realizamos estos apuntes de trabajo con el objetivo de poner en debate este PM, para lo cual planteamos un breve análisis crítico de algunos ítems que consideramos relevantes:

1. El título “Plan maestr@” induce a pensar en una **marca registrada** (que muta y pretende anular la cuestión de género que tiene implícita el uso de @ y la transforma en una marca de negocios) del ambiente empresarial, efectista. Su presentación por los medios y las redes ratifica esta línea de pensamiento. Pero no debemos confundirnos, se trata de **un anteproyecto de ley** que de aprobarse podría entrar en contradicción con otras leyes: Ley de financiamiento educativo, Estatuto del Docente, entre otras. Por ejemplo: plantea que habría dos sistemas para la carrera docente, marcando un cambio en el Estatuto del Docente. Afirmamos que es una propuesta que muestra y oculta a la vez.

Muestra metas a modo de propaganda política utilizando técnicas de marketing (“vamos a aumentar en...”) sin avanzar en la propuesta pedagógica, ni en el financiamiento concreto que se requiere; y pasa al juego de luces y sombras su identidad: la de ser un anteproyecto de ley.

2. Tenemos un **régimen político democrático**, pero se trata de una forma de democracia **delegativa** porque si bien la fuente es el voto popular, es *delegativa* porque supone que los ciudadanos delegan su voluntad mediante el voto, el cual luego se transforma en una especie de cheque en blanco para que los representantes y “desde arriba” hagan y negocien lo que evalúen mejor, reduciendo a su mínima expresión las mediaciones y debates propias de una república democrática. Lejos de la necesaria **democracia participativa** que requeriría el tratamiento de un tema como la crisis de la educación pública y privada en todos sus niveles. En la Argentina que recupera la democracia, se convocó al Congreso Pedagógico (1984) en el cual se avanzó en poner en debate a toda la sociedad aunque con gran ruido y pocas concreciones; pero después el formato cambió al plantearse “las consultas académicas” sobre

las leyes educativas de los 90 (LFE, LES), las que terminaban en sólo listados de participantes (sin incorporación de aportes) en un “como si”, mientras un grupo de “expertos” llevaban adelante la confección de las mismas en el marco de las políticas y la ideología dominante. El avance de la tecnología hace que la estrella, hoy, sea la web, el nuevo “ágora” que concentra las voces de los ciudadanos. Y lo que encontramos, como **participación programada, es una pestaña para la participación virtual (¡¿?!) Una participación que no sabemos cómo ni con qué criterios se va a procesar. Solo sabemos que un grupo de técnicos va a incorporar las colaboraciones recibidas en una matriz prefijada y tendremos la ley exprés.**

Contrariamente, consideramos que este estatuto de anteproyecto de ley debería poner en debate a toda la sociedad, a los docentes, personal de apoyo, a las familias, a los estudiantes, directivos de todos los niveles del sistema educativo.

3. **Diagnóstico y alternativas.** Presenta un diagnóstico, desarrollado a lo largo de los capítulos, brindando una serie de porcentajes de analfabetismo, calidad educativa, cobertura de la secundaria, desigualdades sociales y educativas, segmentación en los institutos de formación docente, falta de conectividad..... **Problemas en general que tiene que ver con un sistema educativo que lleva la huella de la desigualdad social y territorial y muestra la fragmentación institucional en que se encuentra.** Se para desde un grupo de investigaciones y concluye: *“Desde hace años, la evidencia ha venido demostrando que la calidad de los aprendizajes está fuertemente condicionada por la calidad de la enseñanza y de la gestión escolar, una vez despejadas las variables socioeconómicas (Barber y otros, 2008). En este sentido, se suele sostener que un estudiante es tan bueno como lo es su maestro”. Se agrega respecto a la formación docente: “Las investigaciones disponibles muestran que América Latina no atrae, como candidatos a la formación docente, a los individuos altamente calificados que necesita para conformar sistemas educativos con altos resultados, particularmente en sectores vulnerables de la población, a fin de romper con los determinismos sociales de los resultados de aprendizaje. En general, los parámetros de ingreso en los programas de educación docente no tienden a ser exigentes (Bruns y otros, 2015; Veleda)”* (El subrayado es nuestro).

Seamos claros: un punto es el diagnóstico y los problemas; y otro, las propuestas que van a poner el peso de los cambios educativos en los docentes y los directivos fundamentalmente.

4. Profundicemos en el punto 3 y revisemos algunos **supuestos teóricos** de esta propuesta. Los autores coinciden que la variable socioeconómica es condicionante, no obstante, eliminando estas variables, ubicamos a los docentes, directivos y la gestión escolar en el centro. **En un golpe de imprenta y por carácter transitivo quedan los docentes y directivos en el centro de la escena.** Desde ahí la reificación avanza con programas de evaluación estandarizados para generar información y lograr la mejora de la calidad educativa. Los programas de evaluación estandarizados hacen abstracción de las condiciones reales en que se desarrolla el proceso de enseñanza aprendizaje; es decir, que se ignoran las variables socioeconómicas, las ubicaciones territoriales segmentadas, las configuraciones culturales sectoriales, ámbitos escolares, etc. Al comparar resultados no ponderados por las condiciones reales, el orden cuantitativo y cualitativo parece resultado de capacidades naturales o méritos individuales; y las responsabilidades recaen en los maestros. Incluso un derecho constitucional como el paro se lo reviste de factor que obstaculiza una meta aparentemente correcta: incrementar a 200 los días de clase.

El Ministro Bullrich en su estadía en Mendoza, en el mes de mayo, resaltó en varias oportunidades el logro que tuvo el gobierno provincial con la implementación del ítem aula, con la mira puesta en un objetivo único: que los docentes no falten. En una operación ideológica de confusión se dio por sentado que los docentes solo faltan por razones infundadas o falsas, nada se dice (menos aún se hace) para garantizar las condiciones materiales para que los docentes no enfermen.

4.1 Repasando teorías e investigaciones: Entendemos que se reeditan las lecturas dicotómicas y simplistas de los '90, que analizaban la realidad escolar influida por **Factores endógenos y exógenos**. Con el planteo que sobre los exógenos no se puede trabajar porque nos exceden, plantea focalizarse en los endógenos. Vemos aquí un referente ineludible del párrafo subrayado en el punto 3. En las investigaciones realizadas en la FED a principio de los '90 poníamos en debate estas concepciones muy a la moda. Desde nuestro marco teórico entendíamos que no se trataba de un afuera o adentro, sino del atravesamiento de los procesos sociales en las instituciones. Y mientras se debatía *la calidad* (para los que quedaban en el sistema educativo o para constatar lo obvio), nosotros poníamos en el debate *el fracaso escolar*, preguntándonos si se trataba de un problema antiguo o un tema candente. Muy sintéticamente podríamos decir que los resultados mostraron que *“las variables que expresan las condiciones de vida preexistentes a los niños la escolaridad y la ocupación de los padres, aparecen como condición de reproducción, anticipando el recorrido escolar de los alumnos. La acción de la institución escolar, independientemente de sus estrategias, no alcanza para revertir la tendencia predominante marcada por las condiciones de vida”* (negritas mías).

Otro ejemplo puede ayudarnos a profundizar estos temas del afuera o adentro y su posibilidad de eliminación. Un alumno de secundario de sectores populares inscripto en el territorio difícilmente pueda mantenerse en el sistema educativo sin realizar changas, lo que va a dificultar su permanencia y egreso del sistema educativo en la edad teórica prevista. Lo mismo que una docente jefa de hogar que requiere de dos trabajos para poder tener un salario que cubra la canasta familiar no tiene el tiempo necesario para planificar, corregir, estar en reuniones debatiendo las mejores estrategias pedagógicas. Las escuelas tampoco son ajenas a esta situación, porque cuando llueve o cae piedra, sopla el viento zonda o simplemente falta gas, luz o el agua, seguramente son las escuelas que atienden a sectores populares, tanto urbanos como rurales, las que sufrirán las consecuencias *sociales* de estos eventos *naturales*. En la otra punta de las clases sociales, la distribución de tiempos para los estudiantes, el lugar territorial social y educativo que ocupan, ciertamente les garantiza el derecho de enseñanza - aprendizaje sin mayores inconvenientes.

Queremos mostrar que se podrían eliminar los condicionantes socio-económicos de un texto y de una política; pero no se los puede eliminar de la vida escolar de las instituciones educativas y de sus sujetos.

4.2 Otro tema problema es la fragmentación educativa, producida en las últimas décadas, marcada en los diagnósticos del PM, visualizando cómo conviven las desigualdades educativas con las desigualdades sociales y territoriales. En nuestros trabajos de investigación, desde la FED, fuimos acompañando a las familias de distintos sectores sociales “de la casa a la escuela” y relevamos cómo estos fragmentos se fueron conformando entre las familias, las escuelas y un Estado que dejaba que los caminos se multipliquen. Revisar los mecanismos de

discriminación/selección de poblaciones y las instituciones educativas antes que obviarlo lleva a entender mejor la posibilidad de cambios en educación.

Este tema tampoco es resuelto en el PM, solo se enuncia como un dado que está presente en nuestra realidad educativa, el paisaje con el cual nos encontramos. Lo que hallamos es una apuesta a los factores endógenos, planteando metas cuantitativas para que todos estén “escolarizados”, incluidos en las instituciones, pruebas de calidad y acreditaciones.

4.3 En las últimas décadas el Estado descargó responsabilidades a las familias y a las instituciones escolares. Los resultados mostraban los cambios y conformaciones diferentes de escuelas públicas y privadas. Y cuando la desigualdad se profundizaba junto a la polarización social, las escuelas y universidades redoblaban su oferta multiplicándose para atraer a más estudiantes. Las políticas educativas y las políticas sociales, con componente educativo, acompañaron estos procesos. **La resultante es un sistema educativo desigual y jerarquizado en el que las familias buscan y encuentran según su capital económico social y cultural. Vemos al Estado, el mercado, las familias, las políticas y sistema educativo reinventarse continuamente en línea con la desigualdad.**

El PM se queda con el emergente, con la existencia de los fragmentos, y pone metas para que los docentes y alumnos cumplan con los días de clases y pruebas de calidad, acreditaciones y nuevos roles para los directivos.

4.4 La sociedad que supone este PM (sin mencionarla, porque considera que es la única manera teórica posible) es la sociedad post industrial, racional y democrática, la sociedad del conocimiento sostenida desde los enfoques funcionalistas. La educación es considerada “la base objetiva” en la que se asienta la movilidad social y es la dadora de méritos por excelencia. Sus presupuestos son la igualdad de oportunidades y la educación única por la que pasarían todos los estudiantes. Se ubica específicamente dentro de las teorías tecnocrónicas y, más precisamente, del *Capital humano*, que relacionan el crecimiento en educación con el progreso económico social e individual. Aunque las propias cifras que muestra el PM contradigan sus afirmaciones. Cuando se producen problemas en el subsistema educativo, desde estos supuestos se trata de “corregir las disfunciones”. Por ejemplo colocando metas en pos de mantener el orden social tal cual está, sin cuestionar la estructura social ni el sistema educativo.

Es decir, muy lejos de los enfoques socio-críticos, los que en un amplio abanico desde las teorías de la reproducción hasta las de la resistencia, abordan la relación dinámica y contradictoria entre sociedad – educación, incorporando al análisis la naturaleza política de la educación, y la relación entre los procesos políticos, económicos y educativos.

4.5 Nos detendremos en la tecnología. En línea con lo expuesto, pareciera que nos ubica en la trama igualitaria de la globalización, en la cual lo único que nos queda es avanzar, más allá de la falta de conexión en redes (que se prevé solucionar en un 100% para el 2018) y mezclando “información y conocimiento”, tema que resulta altamente preocupante. Estamos poniendo en discusión “**el fetichismo tecnológico**”. En esto hay coincidencia de supuestos con el anterior gobierno. Hemos visto como una notebook era usada de diversos modos en dos contextos diferentes, y al no contar con un cambio educativo real, dado el uso diferenciado (por ejemplo, para estudiar más o para viajar por la red en busca de juegos y música) solo incrementó las distancias. Es el capital cultural y social previo de los estudiantes,

a los cuales se entregaba el soporte tecnológico, lo que determinaba fines y resultados diferenciados. Ahora se insiste en este error crucial; lo cual no significa no avanzar en lo tecnológico, sino marcar la necesidad del análisis social de los usos y de las formas y estrategias pedagógico- didácticas para su incorporación.

En este marco pareciera reeditarse la **función de la educación** de formar ciudadanos internacionales en lo político, competitivos en lo económico, que resuenan tras el escrito de la pág. 1 (luego se desarrollan las políticas de movilidad e internacionalización) que resultan en consonancia con las líneas teóricas y estratégicas del documento producido en 1992 por la UNESCO - CEPAL "*Educación y conocimiento: eje la transformación productiva con equidad*", que dirigiera monóticamente el rumbo de la educación para América Latina y cuyos resultados vivimos y nos eximen de mayores comentarios.

5. **Retórica y política:** Se retoma, también de los '90, el doble juego entre **descentralización y centralización**. Dejando lo salarial en manos de las provincias, incluido los medios para el cumplimiento de los días de clases; mientras que centraliza la evaluación y la medición de la calidad con pruebas estándares (con la desigualdad probada que entraña esta decisión). Si nos posicionamos específicamente en el tema salarial, observamos una fórmula de supuesto piso que toma el salario mínimo, vital y móvil y le suma el 20 %. Este supuesto piso salarial, en la práctica **se instala como techo**, difícil de levantar, y condiciona los presupuestos educativos.

Elimina de su retórica el concepto de **acuerdo paritario y solamente deja acuerdos**, diluyendo la distancia jurídica entre estos dos términos. Debe aclararse que sólo los acuerdos paritarios tienen fuerza de ley para las partes.

Y los temas continúan: Podríamos, y debemos, seguir analizando con profundidad si el **rol del liderazgo** es el requerido para solucionar los problemas del sistema educativo o es un nicho de comercio para las teorías de moda en educación que viene de la mano de cursos rentados enlatados. La escuela, nuevamente como en los '90, se asimila al formato empresarial. Solo aggiornaron algunos términos: líderes en lugar de gerentes o gestores. Podríamos también seguir con el tema de **la carrera docente** enunciada sin mayores precisiones, o analizar el capítulo de **la Educación superior, sobre todo de la universitaria**, en la cual se conservan las instituciones emblemáticas de los 90 como la CONEAU. Además, apunta a mayor injerencia del Estado, aunque inmediatamente aclare sobre la autonomía que le compete a las UUNN (pág. 34). O revisar la **relación empresa - escuela** que subyace en los planteos del PM para los trayectos profesionales o en las escuelas secundarias o universidad.

Aquí cabe precisar que una cosa es relacionar los mundos del estudio (teoría) y el trabajo (práctica); o vincular el conocimiento a la resolución de los problemas concretos de la sociedad; o vincular la investigación con la producción. Y otra cosa es desconocer que la política económica actual hunde en la quiebra a miles de pequeños productores agrarios y pymes urbanas, mientras la vinculación encuentra como beneficiarios a grandes grupos oligopólicos que se favorecen de la inversión pública, y utilizan los avances de la ciencia y técnica para aumentar la concentración y ampliar la brecha con el resto.

Finalmente se refuerza el **concepto de equidad**, instalado por las políticas neoliberales frente al concepto de igualdad.

6. **El PM no legisla sobre las escuelas privadas.** ¿Será bajo el supuesto de su excelencia? Podríamos reflexionar varias aristas, pero simplemente ponemos como ejemplo al Instituto Próvolo en Luján de Cuyo para mostrar la necesidad de una legislación abarcativa.

A través de este documento queremos invitar a todos a debatir, no para subir a la web, no para volver a los 90 “conectados virtualmente”. Creemos que es necesario discutir; no hablamos de metas o porcentajes en el aire descontextualizados; hablamos de debatir puntos de partida, procesos involucrados, problemas estructurales y coyunturales, realidades y alternativas, recursos necesarios; es decir, que invitamos a debatir LA POLITICA EDUCATIVA. Necesitamos reflexionar sobre una nueva educación en un proyecto de país distinto (porque esta película ya la vivimos) en el que la justicia social vaya de la mano de la distribución económica (entre lo que se lleva el capital y el trabajo), en el cual se prevea desarrollar industrias nacionales, fuentes de trabajo digno y en blanco... un país que alcance para todos. Con una educación en la que las políticas garanticen los derechos sociales de las mayorías y de las minorías (temas de género, raza, religión, de los cuales tampoco se habla...). Porque, en la medida que vamos conquistando derechos, debemos ir concretando realidades.

Galeano nos recordaba que tenemos otros derechos... como el derecho al delirio.

...¿Qué tal si deliramos por un ratito?

*¿Qué tal si clavamos los ojos más allá de la infamia para adivinar **otro mundo posible**?*

...La educación no será el privilegio de quienes puedan pagarla y la policía no será la maldición de quienes no puedan comprarla...La justicia y la libertad, hermanas siamesas, condenadas a vivir separadas, volverán a juntarse, bien pegaditas, espalda contra espalda.

(El derecho al delirio, en “Patatas arriba. La escuela del mundo al revés”, publicado en 1998)

Y agregamos nosotros... ¿Qué tal si recuperamos la utopía y ponemos manos a la obra?...

M. Cristina Romagnoli Docente Investigadora de la Facultad de Educación UNCUYO (31 de mayo 2017)
Incorpora debates y discusiones mantenidas con los compañeros y colegas en la Facultad, en la UNCuyo y en el gremio Fadiunc.

ANÁLISIS, DEBATE Y CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA

PLAN MAESTRO

**EL ENTRAMADO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE EL ESTADO OLIGÁRQUICO AL NEOLIBERAL.
CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

SUSANA

VIOR

Capítulo publicado en

MENDES PEREIRA, JOAO y PRONKO, MARCELA. A demolição de direitos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a saúde. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde/ FIOCRUZ. 2015. p113 - 152. isbn 978-85-98768-78-6

(Hay edición argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Luján, 2016)

El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980/2012)

Susana E.Vior

M. Betania Oreja Cerruti

Presentación

La injerencia creciente de los organismos internacionales en la definición de políticas públicas en América Latina, desde mediados del siglo XX, hace imposible comprender cabalmente los procesos nacionales sin considerar las concepciones, diagnósticos y propuestas por ellos producidos y difundidos. Esta afirmación no implica desconocer los niveles de autonomía y de responsabilidad de los Estados nacionales en la aceptación de esas orientaciones y sus traducciones en función de la historia de cada país, de los proyectos político-ideológicos de los gobiernos y de las respuestas de las diferentes sociedades. Sin embargo, es indudable la fuerte influencia de los organismos a través del establecimiento de la agenda de cuestiones a ser consideradas, de las prioridades fijadas, las concepciones desde las cuales se definen las políticas públicas e, inclusive, del condicionamiento explícito de políticas.

Si bien el objeto de nuestro análisis se circunscribe al Banco Mundial (BM) como actor político, intelectual y financiero (Pereira, 2010), no podemos perder de vista la articulación de acciones entre los distintos organismos en los países de la región. A través de diversos mecanismos (Dale, 2007) y con diferentes características de acuerdo con el enfoque predominante en cada entidad y con sus contextos históricos, los países de América Latina han sido afectados por las orientaciones y recomendaciones para educación de la OEA, la UNESCO (a través de OREALC, su oficina regional), la CEPAL, el BID, el BM y, más recientemente, la OCDE.

Por otra parte, no se puede comprender la incidencia del BM en educación sin considerar su participación en los procesos económicos de la región y en las reformas de los aparatos estatales. Desde mediados de los años '70, la acción del Banco ha confluído con las medidas exigidas por el FMI a los países atrapados en la crisis internacional de la deuda a cambio de préstamos de corto plazo. Así, la apertura y liberalización del control de cambios y de importaciones, la devaluación de la moneda, las políticas antiinflacionarias a través de la disminución del gasto social y la limitación de salarios públicos fueron el recetario neoliberal para que los países redujeran sus niveles de déficit fiscal y pudieran cumplir sus obligaciones externas.

El Banco otorgó sus primeros préstamos de ajuste estructural en 1980, durante la presidencia de Robert Mc Namara. Superadas algunas divergencias con el FMI y con el acuerdo del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, en 1990 se arriba al Consenso de Washington que añadió, a las medidas anteriores, las privatizaciones masivas y la política de recuperación de costos en áreas como educación, sanidad y acceso y distribución del agua (Toussaint, 2006).

El Grupo Banco Mundial está compuesto por un conjunto de instituciones. La primera de ellas, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), quedó conformada en 1944 como parte de los acuerdos de Bretton Woods que, junto con la creación del FMI, sellaron los acuerdos financieros de la segunda posguerra. Surgido para financiar la reconstrucción de los países europeos luego de la segunda guerra mundial y para proyectos de infraestructura en países "en vías de desarrollo"¹, ha otorgado, desde sus orígenes, préstamos, garantías financieras y asesoramiento técnico a sus países miembro. En 1960, se conformó la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) que concede préstamos destinados a los países más pobres, a más largo plazo y con tasas muy bajas. Estas dos instituciones, BIRF y AID, componen lo que usualmente denominamos Banco Mundial. El Grupo se completa con el Instituto Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones, el Centro Internacional para la Conciliación de Divergencias relativas a Inversiones y el Panel de Inspección (Pereira, op. cit.).

Es importante señalar que la historia del BM está profundamente ligada a la política, interna y externa, estadounidense. A partir de los trabajos de Pereira y Toussaint,

es posible advertir los cambios de orientación del organismo como consecuencia de las disputas entre Este y Oeste durante la Guerra Fría, entre gobiernos europeos y estadounidenses, políticos demócratas y republicanos, Congreso norteamericano, Secretaría del Tesoro y Secretaría de Estado².

Los diagnósticos y las recomendaciones del Banco han incidido fuertemente en la definición de políticas educacionales de los países de América Latina a través del asesoramiento técnico, del condicionamiento de políticas para el otorgamiento de los préstamos, de las prioridades asignadas a determinados objetivos y de la formación sistemática de cuadros técnicos y políticos, miembros de ONGs, académicos, periodistas, profesores y estudiantes en los cursos ofrecidos desde 1955 por el Instituto Banco Mundial, con apoyo político y financiero de las fundaciones Ford y Rockefeller (Pereira, op. cit).³

La influencia del BM ha sido notoria en las reformas impulsadas desde fines de los años '80 y continúa hasta la actualidad, aunque con matices y nuevas estrategias.

En el presente texto nos propusimos estudiar el papel jugado por el organismo en educación, en América Latina, entre 1980 y 2012. En una primera parte, realizamos una síntesis de los diagnósticos y recomendaciones del Banco a partir de la lectura de los documentos más relevantes del período. Hemos delimitado dos grandes etapas: una que, iniciada a fines de los '80, cobra fuerza a partir de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en 1990 en Jomtien y se extiende hasta fines de la década del '90. En ese periodo se desarrollan los principales planteos del organismo que orientaron las reformas de los sistemas educativos en la región. En la segunda –desde 2000 a la actualidad- el BM revisa algunas de las recomendaciones previas, en virtud de las críticas y de los “nuevos desafíos” que identifica a partir de sus “lecciones aprendidas”.

1 A lo largo de este artículo colocaremos comillas a la expresión en tanto partimos de la crítica de una concepción según la cual los países se “desarrollarían” a través de la implementación de ciertas políticas nacionales para “crecer económicamente” y “salir de la pobreza” sin la modificación de las relaciones internacionales desiguales, en el capitalismo, que relegan a los países “periféricos” a un papel subordinado y dependiente.

2 El Instituto de Desarrollo Económico (IDE) fue establecido por el Banco Mundial en 1955 “para capacitar a los funcionarios que se ocupan de la planificación para el desarrollo, la formulación de las políticas, el análisis de las inversiones y la ejecución de proyectos en los países en desarrollo que son miembros del Banco” (de la Piedra, 1989:1). En 2000 pasó a denominarse Instituto Banco Mundial (IBM).

³ El Instituto de Desarrollo Económico (IDE) fue establecido por el Banco Mundial en 1955 “para capacitar a los funcionarios que se ocupan de la planificación para el desarrollo, la formulación de las políticas, el análisis de las inversiones y la ejecución de proyectos en los países en desarrollo que son miembros del Banco” (de la Piedra, 1989:1). En 2000 pasó a denominarse Instituto Banco Mundial (IBM).

Finalmente, analizamos la presencia del Banco en las políticas educacionales de México y Argentina a través de la consideración de los proyectos implementados con financiamiento del organismo.

La educación en los documentos del BM

Con el propósito de mostrarse como la voz autorizada en la materia, el Banco ha difundido, en los últimos 30 años, numerosos documentos con diagnósticos y recomendaciones a nivel global, regional y por país, relativos a educación. Ha impulsado algunas ideas clave que, a lo largo de los años, han sido objeto de ciertos cambios en la búsqueda por ganar consenso frente a las críticas surgidas por las consecuencias de sus propuestas.

En su carácter de principal organismo internacional de financiamiento de políticas educacionales a nivel global, el Banco no ha cesado de impulsar reformas basadas en criterios de rentabilidad económica. La preocupación por la educación como derecho humano, establecida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), desaparece junto con la responsabilidad pública por la educación a la que se convierte en mercancía (Tomasevski, 2004). Siguiendo los planteos de la Teoría del Capital Humano la educación es considerada, principalmente, como una inversión fundamental, socialmente productiva y clave para el crecimiento económico, el desarrollo social y la reducción de la pobreza que el Banco dice querer lograr.

Cuestiones centrales como la igualdad, la democratización y el derecho a la educación han sido eliminadas como metas y principios rectores de las reformas impulsadas. En su lugar, se promueven valores caros al ideario neoliberal: eficiencia con relación al gasto, competencia como motor para la mejora de la calidad, la equidad y la igualdad de oportunidades. La educación es considerada en términos de *inputs* y *outputs*, *hardware* y *software*. Las reformas son presentadas como intervenciones “técnicas”, ausentes de cualquier debate teórico y político y guiadas por las “lecciones aprendidas” y las “buenas prácticas” que el Banco se muestra interesado en replicar en todo país desconociendo los diferentes contextos. Como afirman Verger y Bonal “los métodos para aportar pruebas se limitan a técnicas (como análisis de regresiones o funciones de producción) que revelan la incapacidad del Banco para captar los factores que no pueden medirse u observarse fácilmente” (2011: 919).

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



El BM comenzó a otorgar préstamos para educación en 1962 en un contexto en el que se difunde la Teoría del Capital Humano y se plantea el interés por el valor económico de la educación para el crecimiento económico de los países y para elevar los ingresos individuales. Hasta 1970 los préstamos estuvieron orientados hacia infraestructura, equipamiento y a la educación técnica y vocacional, especialmente, en el nivel secundario. En 1971 recomendó, por primera vez, a través del *Education Sector Policy Paper*, la elaboración de un estudio sistemático de la educación como prerrequisito para la aprobación del financiamiento solicitado por los países y se ampliaron las áreas y objetivos de los préstamos para la educación no formal, la producción de materiales de aprendizaje y la gestión y administración de la educación. Esto dio lugar a un “*mixture of hardware and software projects*” y el financiamiento para educación aumentó considerablemente.

En el segundo *Education Sector Working Paper* (1974) se cuestionó la asignación de recursos que los países “en vías de desarrollo” otorgaban a los niveles secundario y superior a expensas del nivel primario y se señaló la necesidad de invertir en la educación rural. La ayuda debía orientarse a la provisión de un mínimo de educación básica, la formación de la fuerza de trabajo, la eficiencia y la equidad (BM, 1980b).

A partir de 1980 el Banco planteó su compromiso con un enfoque general sobre la educación como necesidad básica, instrumento para resolver otras necesidades y actividad que impulsa y sostiene el desarrollo (BM, 1980a). Los préstamos serían asignados de acuerdo con los siguientes criterios: prioridad para la educación básica para todos los niños y adultos en los países de ingresos bajos; provisión de oportunidades de educación sin ningún tipo de discriminación de manera de incrementar la productividad y promover la equidad social; búsqueda de la máxima eficiencia en la gestión, en la asignación de los recursos y en el uso de los mismos; relación de la educación con el trabajo de manera de proveer el conocimiento y las habilidades necesarias para el desarrollo económico y social; construcción de “capacidades institucionales” por parte de los “países en desarrollo”.

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial publicado en 1980, poco antes del estallido de la crisis de la deuda en América Latina, el organismo sugería encontrar maneras más económicas de financiar los sistemas educativos: establecer cursos por

correspondencia para los niveles secundario, superior y para la formación de docentes; cobrar aranceles en los niveles secundario y superior desarrollando al mismo tiempo un sistema de becas; elevar la proporción de alumnos por maestro considerando aceptable una razón de hasta 50 alumnos por curso; maximizar el uso de los recursos edilicios y de los docentes incorporando, por ejemplo, más de un grado por clase. Para América Latina la recomendación es precisa: la oferta del nivel primario podría ser expandida si la educación superior se financiaba con el pago de aranceles por parte de los estudiantes.

Estos planteos tomaron aún mayor fuerza y sistematicidad en el documento *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política* (1987). Allí se sostiene que ante las condiciones macroeconómicas adversas – que generan una competencia intersectorial por recursos y reducen la expansión de la educación - deben revisarse la estructura del financiamiento y sus prioridades. Según el Banco, el dinero invertido en la enseñanza primaria “rinde más del doble” del que se asigna para educación superior⁴.

Considera que la asignación del gasto público en los países pobres es desacertada, en tanto se destina más financiamiento del conveniente a la educación superior. Por otro lado, existe un uso poco eficiente de los recursos en las escuelas, las fórmulas de financiamiento son uniformes, el gasto en salarios es mayor que en otros insumos, las reglas para la dotación de personal y las escalas de sueldos son fijas, los directores tienen muy poca libertad en materia presupuestaria y no existe un mercado de crédito para estudiantes pobres (BM, 1987).

Recomendaciones del Banco a partir de Jomtien

La conferencia celebrada en Jomtien en 1990, que culminó con la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos”, marcó la entrada del BM en el diseño de la estrategia educativa global (Tomasevski, 2004). Mientras la UNESCO atravesaba una profunda crisis⁵, el Banco fortalecía su papel en ese campo y expandía sus políticas al

⁴ El Instituto de Desarrollo Económico (IDE) fue establecido por el Banco Mundial en 1955 “para capacitar a los funcionarios que se ocupan de la planificación para el desarrollo, la formulación de las políticas, el análisis de las inversiones y la ejecución de proyectos en los países en desarrollo que son miembros del Banco” (de la Piedra, 1989:1). En 2000 pasó a denominarse Instituto Banco Mundial (IBM).

⁵ En 1984, Estados Unidos, Reino Unido y Singapur se retiraron de la UNESCO desfinanciando al organismo. Según Tomasevski (2004), durante los '80 la UNESCO se ocupó de su supervivencia.

convertirse en la fuente más importante de financiamiento para la educación. La propia entidad afirma que, desde 1980, el volumen de sus préstamos para educación aumentó enormemente y su participación en el total de préstamos se duplicó. La mayor parte de los créditos se destinaron a apoyar la educación primaria y secundaria de ciclo básico de acuerdo a las recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (BM, 1996).

Tomasevski (op. cit.) señala que en Jomtien el derecho a la educación fue reemplazado por el “acceso a la educación”, “una *chance* de aprender” y la “satisfacción de necesidades de aprendizaje” como un objetivo de desarrollo.

Los términos con significados definidos y precisos, como educación “primaria” u “obligatoria”, fueron reemplazados por otros como “educación básica”. El énfasis previo sobre las obligaciones gubernamentales de garantizar que la educación fuera gratuita y obligatoria, al menos en el nivel primario, fue reemplazado por expresiones como “responsabilidad social” y “cooperación” [...] Se excluyó de las estrategias globales educativas la simetría entre derechos individuales y las correspondientes responsabilidades gubernamentales que informan el derecho a la educación” (op. cit.: 133-134).

El término “participación” fue utilizado en algunos casos para referirse al pago de cuotas por parte de los “usuarios” o como contribución con fondos y mano de obra para la construcción de escuelas. Por otra parte, Jomtien inauguró la expresión “asociados” (*partnership*) para referirse a las relaciones entre acreedores y deudores, gobiernos y ONGs, como si sus intereses fueran idénticos o compatibles y como si actuaran como socios “naturales”.

Entre 1990 y 1995 el Banco publica una serie de documentos que funcionaron como guías para las reformas educativas, entre otros: *Educación primaria* (1990), *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1994) y *Prioridades y estrategias para la educación* (1995).

Las medidas propuestas fueron aplicadas, con diferentes matices y en diversos momentos de los ‘90 en casi todos los países de la región. Interesan, por su influencia en estos procesos, instituciones que, como el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), constituyen ejemplos de la acción

conjunta entre organismos internacionales y organizaciones públicas y privadas de los diferentes países⁶.

Los núcleos centrales de las recomendaciones son:

****Vinculación de la educación con el mercado de trabajo para la reducción de la pobreza***

El Banco sostiene que los cambios tecnológicos y económicos impactaron en el mercado de trabajo generando cambios de empleo más frecuentes a lo largo de la vida de las personas. La educación debe, entonces, “atender a la creciente demanda, por parte de las economías, de trabajadores adaptables capaces de adquirir sin dificultad nuevos conocimientos y [...] contribuir a la constante expansión del saber” (BM, 1996: 2). Su estrategia para reducir la pobreza se concentra “en la promoción del uso productivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres, y en la prestación de servicios sociales básicos a los necesitados” (op. cit.: 2). En ese sentido, afirma que la educación básica – entendida aquí como primaria y primer ciclo de la secundaria - tiene una fuerte incidencia en la reducción de la pobreza en tanto aumenta “la productividad de los pobres”, reduce la fecundidad y mejora la salud.

****Financiamiento***

- *Reasignar el gasto a favor del nivel primario en perjuicio del nivel superior.* Ese nivel es considerado una prioridad en tanto se sostiene que mejora la productividad de las personas, la calidad de vida de los pobres y la formación del “capital humano” del que, según el organismo, dependerá el desarrollo sostenido de los países. Sin embargo, afirma que si las transferencias de recursos entre niveles o desde otros sectores es imposible, “el aumento de los cargos a los usuarios de la educación primaria podría aumentar la eficacia en las escuelas, especialmente si esos fondos no salen de aquellas en las que fueron obtenidos” (BM, 1987: 26).

- *Recuperar los costos públicos de la educación superior a través del cobro de aranceles.* Esta estrategia mejoraría la equidad de la educación si los fondos se utilizaran para los niveles más bajos en los que los grupos de menores ingresos están más representados.

⁶ Proyecto conjunto de Diálogo Interamericano, con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE) con sede en Santiago de Chile, el PREAL ha contado, desde su creación en 1995, con financiamiento de la USAID, del BID y del BM. A través de Diálogo Interamericano recibe financiamiento, entre otros, de la Fundación Ford, la Inter American Foundation (órgano del gobierno de los EEUU) y el IDRC canadiense. FLACSO/Argentina, la Fundação Getulio Vargas/Brasil, el Foro Educativo de Perú, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo de El Salvador, son algunas de las instituciones que han integrado la red. A partir de los '90 muchos de sus miembros han ocupado altos cargos en los Ministerios de Educación de la región.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



Se sugiere, en lo posible, extender la recomendación al nivel secundario. El pago de derechos de matrícula en estos niveles se justifica porque, en ellos, la diferencia entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social de la educación sería mucho mayor que en la educación básica.

- *Crear un mercado de préstamos para educación y un sistema de becas selectivas.* El Banco reconoce que el cobro de aranceles puede llevar a que los alumnos más pobres abandonen sus estudios. Frente a estos “costos políticos” recomienda establecer una oferta amplia de préstamos y un número limitado de becas selectivas reordenando el “exceso de demanda” por ingresar al nivel superior en función de las plazas disponibles. En el nivel secundario sería menos viable ya que implicaría la administración de un gran número de préstamos relativamente pequeños. Propone, en cambio, un sistema de becas selectivas para “pobres talentosos”.

- *Fomentar la expansión de las escuelas privadas y financiadas por las “comunidades”.* Ante la situación fiscal de los países pobres y las dificultades para expandir la oferta educativa, el Banco recomienda que el sector privado absorba la demanda. Esta recomendación se acentúa para la educación pre-escolar que debería ser financiada por el sector privado y organizaciones no gubernamentales. La expansión de escuelas privadas mejoraría la eficiencia por medio de la competencia y reduciría la demanda en el sector público que podría, así, atender mejor a los pobres. En las escuelas públicas, se recomienda fomentar asociaciones de familias que realicen actividades para complementar los recursos públicos (derechos de matrícula, contribuciones voluntarias y organización de eventos sociales).

- *Atacar el uso ineficiente de los insumos.* El Banco responsabiliza a los sistemas educativos por un funcionamiento ineficaz que socava las posibilidades de desarrollo de los países. El problema y la solución se centran en términos de eficacia-ineficacia respecto del uso de los recursos. En *Educación Primaria* (1990) el Banco presenta opciones de política educacional “de bajo costo” que no generarían efectos negativos en el aprendizaje de los estudiantes: desayunos y meriendas escolares en lugar de almuerzos⁷, incremento de la cantidad de alumnos por docente (40 y hasta 50 alumnos),

⁷ El organismo sostiene que no hay una relación clara entre los programas de almuerzos escolares y el desempeño escolar. Considera, en cambio, que “los desayunos y meriendas pueden ser más eficaces en función de los costos para aliviar el hambre inmediata y su efecto negativo en el aprendizaje” (BM, 1992: 26).

construcción de escuelas con materiales de bajo costo, turnos múltiples en un mismo establecimiento, enseñanza simultánea para varios grados en una misma aula. Llega a plantear que no es necesario invertir en otros materiales de enseñanza más que en las pizarras, la tiza y los libros de texto y que es posible, incluso, ofrecer clases bajo la sombra de un árbol (BM, 1996).

- *Promover formas de financiamiento basadas en la demanda.* En un documento publicado por el Banco, Patrinos y Lakshmanan (1998) sostienen que el organismo ha ensayado mecanismos “innovadores” de financiamiento basado en la demanda durante la década de los ‘90. Según los autores, los sistemas de vales, estipendios y subsidios por alumno constituyen “una opción pragmática para la introducción de reformas necesarias teniendo presentes las necesidades locales y los recursos disponibles” (op. cit.: v). Siguiendo los planteos de Friedman y Friedman (1993), argumentan que la elección a través de los sistemas de vales genera mayor competencia y, por lo tanto, incrementa la eficiencia y el rendimiento escolar.

***Gobierno y administración de los sistemas educativos**

- *Descentralización de la administración de la educación pública.* El Banco considera que en los “países en desarrollo” la administración de las escuelas públicas está excesivamente centralizada. Recomienda reestructurarla según los siguientes criterios: el nivel central debe concentrarse en la mejora de la calidad de la educación, el establecimiento de normas, la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y uso de los insumos y la evaluación del rendimiento escolar (BM, 1996); el nivel intermedio (provincias, regiones, estados, municipios) debe administrar y financiar las instituciones; las escuelas deben contar con mayor autonomía y se debe alentar la participación de las “comunidades” locales.

- *Establecimiento de sistemas de información y evaluación.* Una herramienta poderosa para estimular la competencia entre las escuelas será la publicación de información sobre el desempeño escolar de los alumnos de cada institución y de los resultados de estudios de seguimiento de egresados del nivel secundario para conocer los empleos que obtienen. Se recomienda fortalecer los sistemas de información e instalar sistemas de evaluación del desempeño de los estudiantes a través de la creación de organismos centrales de exámenes, sistemas de información estadística sobre tasas de repitencia,

abandono, costos, calificación de los docentes y difusión de “buenas prácticas” como modelos a ser considerados por las demás escuelas.

- *Formación y condiciones de trabajo de los docentes.* En su búsqueda por minimizar los costos de la educación, el Banco recomienda reducir el periodo de formación inicial de los docentes e impulsar la formación en servicio a través de programas de educación a distancia: “esta forma de adiestramiento es eficaz en función de los costos” (BM, 1992: 24) y propone la utilización de materiales programados con guías. Las referencias a la formación de los docentes se hacen en términos de “adiestramiento” en métodos de instrucción más que en formación teórica y práctica. Recomienda promover escalas salariales “competitivas”, oportunidades de avance profesional e incentivos de desempeño. Ante las limitaciones presupuestarias la respuesta es franca:

Si un país no puede separar las escalas salariales de los maestros de las escalas equivalentes de los funcionarios públicos basadas en los niveles educacionales, y si no puede hacer que se eleven los requisitos de educación de los maestros sin el correspondiente aumento de los salarios, la única opción quizás sea contratar maestros con peor formación pero asequibles (BM, 1992: 30).

Complementariamente, propone medidas para motivar a los maestros y mejorar su enseñanza como instrucción radial, aprendizaje programado y educación a distancia.

- *Focalización del gasto social y políticas para la equidad.* Ante la restricción del gasto público y el crecimiento de la pobreza – ocasionados por las políticas macroeconómicas recomendadas por el FMI y el BM a los países de América Latina - el Banco plantea la necesidad de implementar programas focalizados en la población más pobre. Propone, entre sus objetivos principales, el financiamiento de políticas que propicien la equidad – desplazando al concepto de igualdad – destinadas a una población seleccionada. Así, niñas, indígenas, minorías raciales o pobres serán objeto de políticas y programas específicos con el fin de mantener mínimos niveles de gobernabilidad ante las crisis y protestas sociales y sin generar cambios sustanciales en las condiciones de vida de esa población. En 1989, el Instituto de Desarrollo Económico organizó, junto a otras entidades, un seminario en el que participaron ejecutivos de los sectores sociales y de los ministerios de hacienda de diversos países de América Latina, académicos y funcionarios de organismos internacionales. En el informe final se plantea que el gasto social debe ser reestructurado para aumentar su eficiencia y beneficiar a los grupos “vulnerables” y que la

política social no es sólo responsabilidad del Estado sino que deben actuar en conjunto los sectores público, empresarial, voluntario e informal⁸. El Estado debe mantener un papel regulador y coordinador.

***Educación superior**

El Banco considera que en los países “en vías de desarrollo” se ha producido un incremento de la matrícula insostenible desde el punto de vista los recursos. Frente a ello, recomienda:

- Fomentar el desarrollo de instituciones privadas y una mayor diversificación del nivel – instituciones terciarias no universitarias y programas de enseñanza a distancia de menores costos - que responderían con mayor flexibilidad a las demandas del mercado.
- Diversificar las fuentes de financiamiento de las instituciones públicas a través de la participación de los estudiantes en los gastos (derechos de matrícula y eliminación de subsidios), donaciones de ex alumnos y de la industria privada mediante sistemas tributarios, ayuda externa de organismos crediticios y promoción de actividades que generen ingresos (cursos de corto plazo, investigaciones contratadas por empresas y servicios de consultoría).
- Establecer sistemas de becas y préstamos para los pobres.
- Introducir criterios de desempeño para la asignación de los recursos.
- Establecer mecanismos de evaluación externa y autoevaluación eficaces, sistemas de acreditación y evaluación de desempeño.
- Promover la vinculación con el sector productivo: incluir representantes del sector privado en los consejos de las instituciones; programas conjuntos de investigación entre industrias y universidades; pasantías de estudiantes en empresas, etc.

Las recomendaciones a partir de Dakar

En el año 2000 el Banco Mundial participó en la organización del Foro Mundial de la Educación celebrado en Dakar⁹. El Foro presentó una evaluación de los resultados

⁸ Según el documento, el sector voluntario está conformado por asociaciones sin fines de lucro financiadas a través de transferencias y subsidios del sector público y de donaciones. El sector informal está conformado por la familia, las relaciones de parentesco, los amigos y los vecinos lo que conformaría “el subsistema básico de solidaridad humana”.

⁹ El Foro fue organizado por diversos organismos internacionales – UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAP y Banco Mundial - agencias bilaterales de cooperación, gobiernos, ONGs y especialistas. Los representantes de esas organizaciones constituyeron el Foro Consultivo Internacional para la Educación para Todos (EPA Foro), organismo creado en 1991 para dar seguimiento a las metas planteadas en Jomtien.

alcanzados según las metas fijadas en Jomtien – que no se habían cumplido - y aprobó un nuevo marco de acción para el 2015. Tomasevski (2004) señala que la recurrencia de los organismos de proyectar metas para el futuro, aleja del campo de trabajo la necesidad de realizar cambios inmediatos. Por su parte, Torres (2001) sostiene que la decisión de correr los plazos al 2015 no se fundamentó en ningún cálculo razonado o criterio científico. El Foro produjo documentos que, según la autora,

tranquilizan e incluyen a todos pero no representan ni satisfacen a nadie en particular. Así es como se construyen los conocidos documentos y declaraciones internacionales, que hablan de generalidades, vuelven eternamente sobre los lugares comunes, sacralizan la vaguedad y la ambigüedad, y crean ilusión de ideario compartido, de consenso, de compromiso común (Torres, op.cit.: 4).

En los documentos finales se incluyó la referencia a la educación como derecho humano fundamental. Sin embargo, Tomasevski señala que no se establecieron los compromisos financieros correspondientes. Por otra parte, Torres advierte que, a pesar de que la Declaración de Jomtien se refería a “educación para todos”, las políticas focalizadas entre los más pobres de entre los pobres restringieron notablemente la concepción de “todos”:

La “focalización en la pobreza” (vale decir, no en los pobres, sino en los más pobres entre los pobres, pues los pobres son mayoría y su número continúa creciendo en el mundo), combinada con la focalización en la infancia y, dentro de ésta, en la niña, ha terminado por focalizar la propia Educación para Todos como un programa mundial de Educación Básica para las Niñas Más Pobres (Torres, op.cit.: 6).

En el Foro se evidenció la pugna entre UNESCO y UNICEF por la hegemonía en el panorama educativo, mientras que el Banco Mundial se mostró sin problemas de competencia ni de hegemonía, con su propia agenda, sus grandes recursos financieros y políticos imponiendo su legitimidad técnica en el campo de la educación (Torres, op.cit.).

En la *Estrategia sectorial de educación* de ese mismo año, el Banco reiteró su visión de la educación como instrumento clave para ayudar a los países en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, pese a que las líneas principales de la política no difieren, es posible identificar algunas modificaciones, matices y cambios de énfasis basados en las “lecciones aprendidas”. El Banco dice haber tomado nota de

los errores fundamentales que se han cometido: no conceder suficiente importancia a la calidad de la enseñanza y a los resultados del aprendizaje; diseñar proyectos demasiado complejos que plantean exigencias poco realistas para la capacidad institucional de los clientes;

centrarse en aspectos demasiado restringidos, como fijarse en un único subsector de forma aislada del resto del sistema educativo, o ampliar la infraestructura física sin ocuparse correctamente de las actividades y políticas que determinan los resultados de aprendizaje (2000a: xii).

A pesar de este reconocimiento, el organismo se desentiende de todo tipo de responsabilidad por las consecuencias de sus recomendaciones previas afirmando que su función es apoyar a los países y que la responsabilidad es de los gobiernos:

El éxito definitivo de esta estrategia deberá juzgarse país por país. [...] La labor del Banco puede influir de forma significativa en las respuestas a esas cuestiones. Sin embargo, quienes desempeñen el papel decisivo como participantes y encargados de adoptar decisiones serán los principales interesados en cuestiones de educación y los funcionarios de los gobiernos de los países clientes. El progreso en la esfera de la educación está en sus manos y depende en gran parte de las tradiciones y la cultura locales (op. cit.: xii).

Enfatiza que su misión es ayudar a sus clientes a definir las medidas estratégicas que ellos mismos deben emprender en función de las metas que se han fijado, adaptando las “experiencias exitosas” a las necesidades y circunstancias locales¹⁰. Sin embargo, el Banco continúa fundando sus recomendaciones en una premisa según la cual existen “experiencias exitosas” y “buenas prácticas” que deberían replicarse en distintos contextos. Se niega, así, cualquier posibilidad de identificar los problemas educacionales de cada país y, a partir de allí, elaborar propuestas superadoras. El Banco prevé incidir en las políticas nacionales a través de cursos de formación para los responsables de la formulación de políticas y el personal de los organismos internacionales acerca de “lo que produce buenos resultados y lo que no los produce y sobre cómo aplicar las reformas educativas de forma políticamente sostenible” (op. cit: x). Una y otra vez el Banco recomendará opciones de política “probadas y comprobadas”, “basadas en evidencias”, para quienes toman las decisiones¹¹.

¹⁰ En 2000 la Comisión Meltzer, creada por el Congreso de EEUU, para evaluar las instituciones financieras internacionales señaló que “el Banco afirma que concentra sus préstamos en los países pobres que no tienen acceso al mercado de capitales. Pero el 70% de los recursos fueron a 11 países que gozan de un fácil acceso al mercado de capitales” (En Toussaint: 233). Vale, también recordar la Iniciativa para la Revisión Participativa del Ajuste Estructural (SAPRI) para la evaluación conjunta por parte del BM, la sociedad civil y los gobiernos, de los programas de ajuste que elaboró un informe hecho público en 2002. El entonces presidente del Banco, Wolfensohn, se disculpó por la actuación del organismo y se comprometió a introducir cambios. Según Toussaint esta promesa nunca se cumplió.

¹¹ Se considera, a sí mismo, en una posición de ventaja comparativa por las experiencias que ha ido desarrollando en educación. Sin embargo, reconoce que las prioridades de los países pueden ser contrarias a las suyas y por ello plantea que ya no presentará a su personal instrucciones prescriptivas sobre lo que debe hacerse en todos los países sino que requerirá que se trabaje con los clientes de cada país a fin de ayudarles a definir y emprender las medidas estratégicas que deben aplicar (BM, 2000a).

A partir de sus revisiones sobre las distintas políticas implementadas en los países, el Banco marca en este periodo algunos énfasis y matices respecto de las recomendaciones previas:

a) *Necesidad de desarrollar “nuevas competencias” para un capitalismo flexible.* A comienzos del nuevo siglo y dados los cambios tecnológicos, la mundialización, la expansión de la democracia, la emergencia de nuevas economías de mercado y las transformaciones de las funciones de los sectores, público y privado, sostiene que la educación es más importante que nunca. En ese contexto, “los países necesitan que su población esté mejor educada y más capacitada, y las personas necesitan más conocimientos y más información para competir y progresar” (2000a: vii). La educación permite “crear unas economías más productivas, unas sociedades más cohesionadas, una participación más eficaz en los asuntos colectivos y, en definitiva, una población más sana y más feliz” (op. cit.: ix). Afirma que los sistemas de mercado recompensan la capacidad emprendedora, la disposición a asumir riesgos y la agilidad:

El capital mundial, que puede trasladarse de un día para otro de un lugar a otro del globo, está buscando constantemente oportunidades más favorables, incluida una fuerza de trabajo bien capacitada, productiva y con un costo atractivo, en un entorno empresarial favorable al mercado y políticamente estable (op. cit: 1).

En este sentido, recomienda utilizar nuevas tecnologías y modalidades de educación a distancia para reducir costos y aumentar el nivel de acceso.

b) *Propuesta de un enfoque holístico y revisión de la recomendación de invertir prioritariamente en educación primaria.* Luego de casi dos décadas en las que el Banco sostuvo, enfáticamente, que los países “en vías de desarrollo” debían priorizar la inversión en el nivel primario dada su supuesta mayor rentabilidad, a partir del año 2000 plantea que los países logran mejores progresos cuando cuentan con un enfoque holístico que considere la inversión en todos los niveles del sistema de forma integral (BM, 2000b).

Sobre el final de la década del '90, el Banco y la UNESCO convocaron a un grupo de especialistas con el propósito de “explorar el futuro de la educación superior en el mundo en desarrollo”. El Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad (GEES) realiza recomendaciones contrarias a las que el Banco había difundido en las décadas previas: “si no se imparte más educación superior y cada vez de mejor calidad, a los países en desarrollo les será cada vez más y más difícil beneficiarse de la economía

mundial basada en el conocimiento” (GEESS, 2000: 11). Sostiene que la prioridad otorgada a la educación primaria y el consecuente descuido de la educación media y superior ha llevado a esta última a una situación extremadamente peligrosa en la mayoría de los países “en desarrollo” y que si éstos “no mejoran considerablemente el capital humano, se quedarán inevitablemente a la zaga y sufrirán una marginación y un aislamiento en lo económico e intelectual, lo que ha de traducirse en la persistencia, e incluso en el aumento, de la pobreza” (op.cit.: 20). El planteo es refrendado en un documento posterior (BM, 2003) en el que se explicita que la educación terciaria es de vital importancia para todos los países –más allá de sus niveles de ingreso- en tanto constituiría un factor de crecimiento económico y desarrollo, de promoción de cohesión social y “empoderamiento” así como de fortalecimiento de las instituciones y de las estructuras de gobierno “favorables”.

c) *El foco en la “inclusión” y el “empoderamiento” de los jóvenes.* En los diferentes documentos de la década, el Banco mostró interés por dar respuesta a la situación de los jóvenes a quienes identifica tanto como un factor social de riesgo para la estabilidad y gobernabilidad de los países pobres, cuanto como agentes positivos de cambios económicos y sociales en un contexto de desarrollo de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

En un documento referido al problema de los jóvenes en Europa del Este y Central, Asia Central y América Latina y el Caribe (La Cava y otros, 2004) se plantea que el “empoderamiento” y la inclusión de los jóvenes constituyen una estrategia preventiva clave para el futuro de los países clientes del organismo. Se señala que la población de 14 a 25 años constituye un alto porcentaje en las regiones mencionadas y que, en América Latina y el Caribe, representan la cohorte más grande de la historia. Afirman que un alto porcentaje de jóvenes no cuenta con educación ni empleo y muestra altas tasas de abandono escolar que impiden la finalización de la educación secundaria. Esta situación genera, según los autores, un alto riesgo para ellos mismos y para la sociedad en su conjunto evidenciado en los índices de suicidios, enfermedades de transmisión sexual, consumo de drogas, actividades ilegales, violencia y crímenes. Se advierte que los países que no brindan oportunidades para los jóvenes se vuelven mucho más

vulnerables a la disrupción social e incluso pueden generar la emergencia de acciones terroristas y racistas.

El documento propone la necesidad de implementar políticas preventivas, “curativas” y de “empoderamiento”¹² para los jóvenes a través de programas multisectoriales.

d) *La educación secundaria en la “agenda”*. Como consecuencia de la revisión de la prioridad otorgada al nivel primario y de su creciente preocupación por los jóvenes, el Banco publica en 2005 su primer informe de política sobre la educación secundaria. Sostiene que en un mundo de “cambios acelerados la validez de la necesidad de ampliar el alcance de la educación secundaria en los países en desarrollo es incontrovertible” (BM, 2007: xiii). Plantea que la globalización, el desarrollo de “nuevas competencias”, la creciente importancia del conocimiento “como fuerza impulsora del desarrollo económico”, las sociedades “abiertas” y la necesidad de contar con ciudadanos activos enfrentan a los países “en desarrollo” con la necesidad de ampliar la educación secundaria como “la piedra angular del proceso de transformación de la educación”. Reconoce que en las últimas décadas se había prestado poca atención a la educación secundaria considerándola prioritaria sólo para los países de ingresos medios y/o para aquellos que hubieran logrado la universalización del nivel primario.

Considera que es hora de pasar del elitismo a la inclusión “en la cual todos tienen la misma oportunidad de andar el camino desde la educación primaria hasta una nueva esfera de aprendizaje secundario, haciendo posible el llamado de la universidad y del mercado laboral” (op.cit.: xiii)¹³. Se vincula a la educación secundaria con el ejercicio de la ciudadanía, la construcción de la tolerancia y la formación y el mantenimiento de “sociedades abiertas y cohesionadas” reduciendo la “posibilidad de que los jóvenes se involucren en actividades de riesgo o antisociales” (op. cit.: xiv) e incluyéndolos como “miembros activos de la sociedad”.

¹² Estas últimas buscarían el desarrollo de las capacidades de los jóvenes fomentando la participación en los procesos de toma de decisiones.

¹³ El Banco expresa que hay un “cambio de pareja” en la estructura general de los sistemas educativos. Mientras la educación secundaria se vinculó en su surgimiento con la educación superior, desde la segunda mitad del siglo XX se fue vinculando cada vez más con la educación primaria. Esto se evidenciaría en un currículo menos especializado, un origen de los estudiantes, prácticas pedagógicas y una formación de los docentes más semejantes a los del nivel primario. Esto ha terminado suponiendo un cambio importante en el enfoque de la educación secundaria: como extensión y elevación de la educación primaria y básica, más que como preparación de una élite para el acceso a la educación superior (BM, 2007).

Sin embargo, a pesar de resaltar el carácter nodal de la enseñanza secundaria, el organismo mantiene las mismas premisas de las décadas previas respecto del financiamiento: los gobiernos deberían financiar la fase obligatoria del nivel (el primer ciclo) y las familias y las “comunidades” locales deberían desempeñar un papel activo en la fase no obligatoria. Se indica que, dado que muchos países tendrán graves problemas para hacer frente a la carga financiera que conlleva la extensión del acceso a la educación secundaria y la mejora de su calidad, tendrán que poner en práctica alianzas entre el sector público y privado y mecanismos de financiación de la demanda.

e) La calidad como cuestión clave y el foco en los aprendizajes. El Banco afirma que ha habido avances significativos en el acceso a la educación tanto a nivel mundial como en los países de América Latina. Parece descubrir que mejorar los edificios escolares y el acceso de los estudiantes no implica, necesariamente, avances en los aprendizajes. En consecuencia, desde el año 2000 y de forma creciente a lo largo de la década, la mejora de la calidad de la educación y el logro de aprendizajes efectivos ocuparon un lugar prioritario en el discurso para el sector. Esto se acentúa en la Estrategia 2020. Allí el Banco señala que una gran cantidad de niños y jóvenes de países “en vías de desarrollo” finalizan su escolaridad sin haber adquirido los conocimientos necesarios y responsabiliza a los sistemas educativos por los altos niveles de desocupación entre los jóvenes en tanto no les brindarían las “capacidades adecuadas” para el mercado laboral (BM, 2011).

La Estrategia de Educación 2020 se propone como meta principal lograr el Aprendizaje para Todos, desde una definición tan amplia de sistema educativo que termina por diluir la responsabilidad del Estado y de las instituciones escolares.

f) Establecimiento de sistemas de evaluación de resultados. Si bien el Banco ya planteaba esta necesidad en la década anterior, los documentos que se publican a partir del 2000 enfatizan la necesidad de alentar a “los países en desarrollo” para que establezcan los niveles de aprendizaje esperados para cada nivel del sistema, elaboren “buenos sistemas nacionales de evaluación” y participen en las evaluaciones internacionales del rendimiento educativo (BM, 2000a). Considera fundamental contar con estadísticas que incluyan indicadores relativos a los resultados de aprendizaje de los estudiantes. En ese marco, reivindica su apoyo técnico y financiero al Instituto de Estadística de la UNESCO creado en 1999.

g) *Énfasis en un enfoque “colaborativo”*. El Banco sostiene que los gobiernos son los principales proveedores de la educación básica pero necesitan “colaboradores”. Para alcanzar los objetivos en educación considera indispensable la confluencia de acciones de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos bilaterales y multilaterales, estudiantes y familias, “comunidades” y grupos locales, “grupos de maestros”, fundaciones y empresas privadas.

El organismo continúa planteando la necesidad de fomentar inversiones privadas en educación. Para ello prevé crear una red de intercambio de información sobre las oportunidades de inversión en educación en los países clientes. El Grupo BM ha reconocido la creciente importancia del sector privado en la educación creando un departamento de salud y educación en la Corporación Financiera Internacional. Desde 2001, momento en que esta entidad comenzó a centrarse en educación, ha invertido US\$500 millones en 46 proyectos de educación privada (BM, 2011).

h) *La búsqueda de “docentes eficaces”*. El BM advierte desajustes entre “las competencias y habilidades que requieren los estudiantes en la sociedad del conocimiento” (BM, 2007: xxiv) y los conocimientos de los docentes.

Al igual que en la etapa anterior, asegura que “se ha demostrado que la formación centrada en la escuela y el apoyo de mentores a los profesores principiantes es más eficaz y más barata que la formación inicial tradicional con respecto a las competencias docentes fundamentales” (BM, 2007: xxv). Así, insiste en decisiones basadas en “demostraciones” sin mayores fundamentos teórico-pedagógicos y regidas por análisis de costo.

Por otro lado, reitera la necesidad de diseñar incentivos para atraer, retener y motivar a maestros altamente calificados. Parte de una caracterización negativa de la mayor parte de los docentes de América Latina: según el Banco, la mayoría no se responsabiliza por su desempeño en el aula ni por el avance del aprendizaje de sus alumnos. Critica que la escala salarial se base en la antigüedad y no en el desempeño y que los docentes no puedan ser despedidos. Plantea, entonces, la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas sobre las prácticas y conocimientos de los docentes y mayores niveles de autonomía institucional para que los directivos puedan gratificar y sancionar a los docentes según su desempeño. Afirma la necesidad de contar

con docentes eficaces definiéndolos como aquellos que logran que sus alumnos adquieran los conocimientos esperados (Vegas y Umansky, 2005). Aunque se reconoce que las pruebas a los estudiantes constituyen una herramienta imperfecta para medir los aprendizajes y la calidad de la enseñanza,

dada la ausencia de una mejor comprensión de los factores que dan cuenta de un buen maestro y dada la insuficiencia de datos sistemáticos y comparables con respecto al aprendizaje de los alumnos, las evaluaciones nacionales constituyen nuestra mejor opción para arrojar luces sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje (op. cit.: 11).

i) Inversión en el desarrollo del niño en la primera infancia. En los últimos años el Banco ha planteado la necesidad de desarrollar programas para la primera infancia. En el caso de América Latina y el Caribe, el organismo señala que los programas existentes benefician a un bajo porcentaje de la población objetivo y presentan problemas de coordinación. Por ello, en 2010, el Banco junto con la fundación ALAS, puso en marcha el proyecto “Iniciativa para la primera infancia: una inversión para la vida”. Se preveía una inversión de U\$S 300 millones para mejorar y ampliar los programas de este tipo en América Latina.

j) Apoyo a programas de transferencias de efectivo condicionadas. Desde hace más de 10 años el Banco ha financiado parte de los programas desarrollados en diversos países de América Latina que suponen un subsidio familiar condicionado a que los niños asistan a la escuela y se realicen exámenes médicos periódicos. Según el Banco, 17 países de la región instrumentaban programas de este tipo, en 2010, alcanzando a un total de 93 millones de personas (BM, 2010a). Según Verger y Bonal

el impacto sobre el acceso a la escuela es normalmente positivo (debido a la condicionalidad) pero la transferencia tiene un efecto menos claro en los procesos de aprendizaje y en los resultados educativos (Reimers et al, 2006). La calidad educativa de las escuelas a las que asisten los beneficiarios del programa y las condiciones de vida de los niños pobres son factores decisivos que a menudo impiden los efectos esperados de la transferencia sobre el aprendizaje (Verger y Bonal, 2011:925).

Préstamos y reformas en la educación latinoamericana

Los primeros préstamos del Banco a países latinoamericanos se otorgaron a fines de la década del '40. Los primeros, para educación, se aprobaron a mediados de los años

'60. Así, entre 1965 y 1969, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Guatemala, Jamaica, El Salvador y Guyana obtuvieron financiamiento para proyectos en educación.

Estas operaciones fueron incrementándose paulatinamente, en la región, entre 1965 y 1980 (cuadros 1 y 2). Si bien en la década del '80 el número de préstamos para el sector y los porcentajes sobre el total no variaron significativamente, su aumento se explicaría, entre otros factores, por los otorgados a países como Argentina y México que firmaron sus primeros préstamos para educación en 1980 y 1981 respectivamente.

Cuadro 1. Cantidad y monto de préstamos del BIRF y AID para educación en países de América Latina y el Caribe. Periodo 1965-2012

	Nº de préstamos	Millones de U\$S
1965-1970	13	74,30
1971-1980	29	428,40
1981-1990	39	1.732,60
1991-2000	121	10.753,05
2001-2010	153	17.113,24
2011-2012	32	4.834,19

Elaboración propia.

Fuente: www.bancomundial.org. Fecha de acceso: mayo 2013. Incluye préstamos activos y cerrados destinados íntegramente a educación y otros con algún componente para el sector.

Cuadro 2. Promedio anual de inversión en proyectos aprobados por el BIRF y la AID en América Latina y el Caribe. Total y educación, por período, en millones de U\$S.

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1992-1997	1998-2000	2001-2005	2006-2010
Educación	32,4	42,44	103,7	64,64	588,5	558,7	554,66	733,74
TOTAL	896,8	2080,1	3264,9	5398,8	5272,9	5946,6	5194,38	8612,3
% Educación	3,6	2,0	3,2	1,2	11,2	9,4	10,7	8,5

Elaboración propia

No resultó posible reconstruir la década del '90 por quinquenios

Fuente: Informes Anuales del Banco Mundial de 1980, 1990, 2000, 2006, 2010 y 2012.

Puede observarse un cambio significativo en la década del '90: entre 1991 y 2000 el número de préstamos asciende a 121 y el promedio anual de inversión se ubica en torno de los U\$S 570 millones, aproximadamente el 10% de los préstamos en la región. Este incremento se da en el marco de lo que podríamos denominar "el consenso por la reforma educativa" articulado, en América Latina, con el Consenso de Washington.

En efecto, al tiempo que el BM, el FMI y la Organización Mundial del Comercio (OMC) imponían a los países de América Latina la puesta en marcha de políticas de “liberalización económica”, disciplina fiscal, “estabilización”, programas de ajuste estructural y privatizaciones, se sostuvo la necesidad de reformar los sistemas educativos para que contribuyeran a la “transformación productiva con equidad” (CEPAL-UNESCO, 1992) y dieran respuesta a los “nuevos desafíos derivados de la globalización”.

En su Informe Anual de 1990, el Banco expresa con satisfacción que

en los países de América Latina se reconoce ampliamente el valor de la disciplina fiscal [...]. Ahora se admite que los grandes déficit del sector público han impuesto un costo muy alto y que, para que los déficit sean sostenibles, su magnitud debe reflejar una combinación coherente de política fiscal, monetaria y relativa a la deuda; que la calidad del ajuste fiscal hace una diferencia y la eficiencia y equidad deben ser consideraciones importantes cuando se asignan los fondos públicos y se recaudan recursos del sector privado (BM, 1990:124).

El Banco elogia los programas de “estabilización” y las políticas fiscales “prudentes” emprendidas por los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay que reconocen los “peligros inherentes a los déficit cuantiosos y sostenidos del sector público”.

La reforma del Estado se constituye en una de sus principales recomendaciones. Desde los años '70 en el caso de las dictaduras militares de Chile y Argentina y, a partir de los años '80 en el resto de los países, se responsabiliza al Estado por los altos niveles de inflación y endeudamiento debido a los costos “excesivos” de las políticas sociales. En consecuencia, se plantea que el Estado debe limitarse a garantizar el derecho de propiedad y la seguridad interna y externa, proporcionar educación “básica”, servicios mínimos de protección social y algunas inversiones en infraestructura (Araújo, 2006).

En ese contexto, desde los años '80 y con mayor fuerza a partir de la conferencia de Jomtien, en 1990, América Latina se constituye en un gran laboratorio de reformas educacionales en las que el BM – junto a otros organismos como CEPAL, UNESCO y el BID - juega un papel clave. Inducidas externamente y con el apoyo de tecnoburócratas locales, autodenominados “analistas simbólicos”, las reformas educativas desconocieron los diferentes puntos de partida, los problemas específicos de los diversos sistemas y la discusión en torno de las prioridades de cada país implantando un diagnóstico uniformizador y un consenso homogeneizante respecto de las soluciones.

Aunque entre 1999 y 2000 la inversión decrece, a partir de 2001 vuelve a los valores promedio de la década del '90 y aumenta en el segundo quinquenio. Entre 2001 y 2012 supera a la de la década precedente con un total de 185 préstamos para el sector. La información muestra que la educación sigue siendo considerada como un sector estratégico para el Banco. En 2009 y 2010 el Banco destinó los máximos históricos para educación a nivel global – U\$S 3.444,8 y 4.944,5 millones respectivamente -. En 2010, los países de la región obtuvieron U\$S 1351 millones posicionándose como la segunda zona en la recepción de financiamiento para educación detrás de Asia meridional.

Teniendo en cuenta los datos precedentes, en lo que sigue nos proponemos identificar políticas educacionales llevadas adelante en dos países latinoamericanos en los que la incidencia del Banco es notoria. Hemos centrado nuestra atención en los casos de México y Argentina. Las particularidades e historia de cada uno de ellos brindan elementos sustantivos para la reflexión que nos ocupa.

MÉXICO

México tiene una temprana e intensa historia con el BM. Desde 1949, obtuvo 308 préstamos, constituyéndose en el segundo país de la región – después de Brasil - en cantidad de proyectos financiados por esa institución¹⁴. Los primeros préstamos para educación se aprobaron entre 1981 y 1987, en el contexto de la crisis de la deuda, y se destinaron a la mejora de la formación profesional¹⁵. Dos se proponían apoyar al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) para el fortalecimiento y finalización de un programa que buscaba la mejora de la calidad, relevancia y eficiencia de la formación técnica. Se esperaba la incorporación anual de 20.000 trabajadores calificados a la fuerza de trabajo y la actualización de docentes y técnicos. El tercer proyecto, a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, buscaba incrementar la productividad del trabajo, reducir las trabas para el crecimiento y ampliar las oportunidades de capacitación reduciendo el “costo económico” del ajuste para grupos sociales “vulnerables”.

¹⁴ Incluye préstamos propuestos, activos, cerrados y abandonados. <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/projects> Fecha de acceso mayo de 2013.

¹⁵ *Technical Training Project* (1981-1985), *Technical Training Project II* (1985-1991) y *Manpower Training Project* (1987-1993).

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



Esta línea de préstamos continuó en la década siguiente¹⁶ y respondió, explícitamente, a la necesidad de contar con una mejora de la cualificación de la fuerza de trabajo en virtud de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con Estados Unidos y Canadá, en 1992, durante el gobierno de Salinas de Gortari. El Tratado creó una zona de libre comercio entre países en condiciones de partida y con políticas económicas internas muy desiguales. Como advierte Rodríguez Guerra, la puesta en marcha de procesos de “liberalización económica” “ha supuesto que la mayor parte de los países subdesarrollados abrieran totalmente sus economías al capital extranjero, eliminaran cualquier tipo de protección a sus sectores económicos y entregaran de hecho sus mercados a las grandes transnacionales” (Rodríguez Guerra, 2013: 128).

En los documentos que fundamentan los préstamos, el Banco expresa su interés por el crecimiento económico de México y lo vincula a la necesidad de expansión y mejora de la calidad y eficiencia de la educación inicial y básica y a la “modernización” de la formación profesional. El gobierno mexicano hace propia esta concepción que vincula “apertura” de la economía con reforma del sistema educativo en un contexto de globalización neoliberal¹⁷. Es así que México lleva adelante una reforma educacional profunda a partir de la aprobación, en 1992, del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y de la sanción, al año siguiente, de la Ley General de Educación. A través de ambos instrumentos se inicia un proceso de descentralización por el que se transfieren los servicios educacionales prestados por la Secretaría de Educación Pública a los estados. Al igual que en otros países, el gobierno federal concentró las atribuciones normativas, evaluadoras y compensatorias mientras que los gobiernos estatales se hicieron responsables por la provisión de la educación inicial, primaria, secundaria y la formación de los docentes (Krawczyk y Vieira, 2008).

¹⁶ *Technical Training Project III (1991-1998), Labor Market and Productivity Enhancement Project (1992-1998) y Technical Education and Training Modernization Project (1994-2003).*

¹⁷ Así lo expresa en la evaluación final de uno de los préstamos: “En el marco de una economía con una fuerte tendencia a la globalización, los países como el nuestro se enfrentan ante el reto de reestructurar muchas de sus políticas tradicionales [...] Dichas políticas se tendrían que orientar hacia iniciativas de estabilización y transformación estructural de la economía mexicana [...] con políticas de liberación comercial. Ante este requerimiento el Gobierno de México también consideró como parte esencial de este proceso elevar el nivel educativo de la población económicamente activa a través de la capacitación, e incluir un modelo educativo acorde con los requerimientos de esta nueva fase para las nuevas generaciones que se incluirían en el mercado de trabajo” (*Implementation Completion Report. Mexico. Third Technical Training Project Tercer Proyecto de Capacitación Técnica CONALEP III – BIRF. Informe de terminación de proyecto. Resumen de la visión del Gobierno de México. Junio, 1999.*)

El Banco financió proyectos para apoyar el proceso de transferencia de las responsabilidades a los estados y la atención focalizada de la población más pobre¹⁸. La puesta en marcha de programas sociales y educativos focalizados fue la estrategia, del gobierno mexicano y del Banco, para “aliviar la pobreza” y mejorar la equidad en la asignación de los recursos concentrándose en los estados más pobres del país. Mientras se instrumentaban políticas económicas que aumentaron la concentración de la riqueza, la pobreza y la desigualdad, los programas buscaron mantener niveles mínimos de gobernabilidad ante los estallidos sociales. No es casual que en 1994, año del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y de profunda crisis económica, se aprobara un conjunto de proyectos destinados a los estados con mayor porcentaje de población indígena y pobre. El Banco otorgó préstamos que formaron parte de la misma estrategia para el sector salud, la provisión de agua, vivienda, instalaciones sanitarias y formación técnica¹⁹.

Entre 1991 y 1994, se aprobaron tres préstamos para programas focalizados que proponían el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación y el fortalecimiento de los gobiernos estatales: el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI), el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB). El PRODEI se concentró mayoritariamente en la formación de “recursos humanos”, acciones con las familias, educadores “comunitarios” y organizaciones locales. Se financiaron materiales audiovisuales, textos instructivos y el fortalecimiento institucional a nivel federal y estatal. Coherentemente con las recomendaciones generales del Banco para el nivel, el proyecto enfatizó el fortalecimiento de las familias y de las organizaciones no gubernamentales en desmedro de la expansión de la oferta pública.

Respecto del nivel primario, el PARE y el PAREB financiaron la provisión de materiales a las escuelas, construcción y rehabilitación de establecimientos y actualización de la formación de los maestros. Se establecieron incentivos para los

¹⁸ El proyecto *Decentralization and Regional Development Project* (1991-1995) financió el desarrollo del “Programa Nacional de Solidaridad” (PRONASOL) en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. El programa había sido lanzado en 1988 por parte del gobierno de Salinas y se proponía afrontar el problema de la pobreza a través de la acción conjunta del gobierno federal, de los estatales y de los locales. El proyecto *Decentralization and Regional Development Project II* (1994-2000) buscó incrementar el acceso de la población rural e indígena a servicios sociales básicos y a actividades productivas. Los estados comprendidos fueron Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Michoacán, Hidalgo, Veracruz y Zacatecas. A través de los proyectos se financió el programa “Escuela Digna” para la construcción y el equipamiento de escuelas.

¹⁹ El gobierno mexicano implementó, además, otros programas como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), en 1997, o el Programa Integral para Reducir el Rezago Educativo (PIARE) financiado por el BID.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



docentes y se reforzaron la supervisión y los sistemas de información, monitoreo y evaluación.²⁰ El PAREB incluyó un componente para la mejora de la gestión. Durante su implementación, el proyecto fue reestructurado a fin de incorporar objetivos relacionados con el fomento de la co-responsabilidad de los padres y miembros de la “comunidad” por la educación a través del Programa de Apoyo para la Gestión Escolar (AGE). El AGE apuntó a la creación de consejos escolares, asociaciones de padres y asociaciones civiles que asistieran a las escuelas en tareas de mantenimiento de los edificios, monitoreo del pago de incentivos por desempeño a los docentes y provisión de materiales complementarios.

Ante la crisis de 1994, el BM y el BID aprobaron, en 1995, el proyecto “Programa de Servicios Sociales Esenciales” (PROSSE), instrumento de transferencia monetaria rápida para “aliviar la crisis fiscal” del país, “amortiguar” sus efectos en la población más pobre, recuperar el crecimiento y fortalecer el “desarrollo del capital humano”. El préstamo se destinó principalmente a la educación primaria, la formación profesional, la salud y programas nutricionales²¹. El componente para educación básica pretendía mejorar la equidad en el acceso a los niveles inicial, primario y secundaria básica e incrementar la calidad de la educación a través de la provisión de textos y materiales didácticos a estudiantes y docentes. El BID financió programas en zonas rurales y la construcción de espacios escolares a través del Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas; el BM, la producción de textos escolares a través de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos²².

La línea de préstamos para programas focalizados continuó durante los gobiernos siguientes. Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, en 1998, se aprueba la primera fase del Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB) y en 2002 y 2004, durante la presidencia de Vicente Fox, las fases II y III. Esta línea financió el programa de educación a distancia Telesecundaria, provisión de materiales y

²⁰ El primero incluyó a los estados de Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo. El segundo a Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Las escuelas de cada estado se seleccionaron según los índices de pobreza, indicadores educacionales y porcentaje de población indígena.

²¹ Durante el desarrollo del proyecto, la Secretaría de Salud llevó adelante una reforma del sistema de salud por la cual se transfirió a los estados la responsabilidad por la construcción y mantenimiento de los hospitales y centros de salud.

²² El informe final del Banco señaló problemas de retraso en los tiempos de desembolso en un tipo de préstamo que procuraba configurarse como respuesta rápida de emergencia frente a la crisis. Llegó a ser declarado por el organismo como “proyecto problema” en 1996. El principal sub-componente con dificultades fue el relacionado con los textos escolares. El Banco consideró inaceptables los procedimientos de adquisición. Finalmente, a través de una reestructuración del préstamo, el sub-componente fue reemplazado por acciones de infraestructura.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



equipamiento, instancias de formación para los docentes, directivos y supervisores, apoyo a las asociaciones de padres y consejos escolares y construcción o rehabilitación de la infraestructura escolar. Incluyó el desarrollo de Proyectos Escolares para la mejora de la gestión escolar, el estímulo a la participación de los padres y de las organizaciones locales y el fortalecimiento de la gestión del sistema educativo a nivel federal y estadual. Además, se buscó consolidar el sistema nacional de evaluación –puesto en marcha en 1994- y se creó un fondo especial para el fomento de la innovación.

Durante el gobierno de Felipe Calderón se aprobó, en 2010, el préstamo Educación Compensatoria. En este caso, el programa intentó responder a las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008/2009 en el país y a los recortes presupuestarios que impactaron en la Secretaría de Educación Pública y en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). La continuidad de este tipo de programas confirma la permanencia del problema que pretenden abordar y su ineficacia como instrumento de superación. El propio informe del Banco reconoce la existencia de “dos mundos en México” con enormes desigualdades en el acceso y la calidad de los servicios básicos. El proyecto incluye un componente para el desarrollo de la educación de la primera infancia (principalmente, actividades de formación para padres y educadores) y acciones en educación básica similares a las de los proyectos anteriores.

En los últimos años, el Banco afirma que, aunque México ha expandido las tasas de escolaridad en educación básica, persisten importantes problemas relacionados con la calidad y relevancia de los aprendizajes. El problema es advertido también por el gobierno que, en 2007, lanza el Programa Sectorial de Educación 2007-2010 y promueve la Alianza Para la Calidad de la Educación con el acuerdo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Dos años antes, el Banco había otorgado un préstamo para financiar el Programa Escuelas de Calidad (PEC) que, desde 2001, se implementaba como proyecto piloto para fortalecer la participación de la “comunidad” en la gestión escolar, promover la autonomía y la rendición de cuentas. A través de Consejos Escolares de Participación Social, se promovió la generación de Planes Estratégicos de Transformación Escolar y un Programa Anual de Trabajo. El préstamo del Banco financió un subsidio específico para las escuelas que participaran y la gestión del sistema de

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



información del programa²³. En 2010, el organismo aprobó la segunda fase del préstamo y está prevista una tercera.

En 2010 y 2012, el organismo ha financiado la Reforma Integral de la Educación Media Superior que se puso en marcha en 2009 a través de los préstamos “Políticas de Desarrollo de la Educación Media Superior” I y II. Al igual que en los préstamos que financiaron programas de educación profesional en la década del '80, se plantea que la formación de una fuerza de trabajo calificada, adaptable y dispuesta a aprender es la clave que posibilitará el crecimiento y la superación de las consecuencias de la crisis económica mundial de 2008/2009 en el país. Sin embargo, esta vez la estrategia elegida es la mejora de la educación secundaria. Se señala la necesidad de incrementar su eficiencia y vincularla a las necesidades del mercado laboral. Los préstamos financiaron el establecimiento del Sistema Nacional de Bachillerato, un sistema de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de acreditación escolar, un programa de formación de docentes y becas.

El Banco insiste en la necesidad de incrementar la participación del sector privado en el nivel. La reforma ha contado con el apoyo del BID a través de un programa destinado a mejorar los vínculos entre educación secundaria y sector productivo, el Programa de Formación de Recursos Humanos basado en Competencias, y del Programa de Formación Docente. Ambos organismos trabajaron junto a la Sub-Secretaría de Educación Media Superior en la evaluación de la reforma y en su impacto en el mercado laboral.

Respecto del sistema universitario, en 1998 el Banco aprobó el proyecto *Higher Education Financing Project* cuyo propósito fue desarrollar una agencia privada de créditos estudiantiles –la Sociedad de Fomento a la Educación Superior (SOFES)- y el fortalecimiento de un instituto vigente en ese momento, el Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES). El Banco advertía la baja matrícula universitaria del país en relación con países de similares ingresos y que sólo a través de la calificación superior de su fuerza de trabajo lograría “integrarse a la economía global” de manera competitiva. En la evaluación final del proyecto, el organismo valora positivamente el nivel de eficiencia

²³ El programa es voluntario y abierto a todas las escuelas pero se da prioridad a las localizadas en áreas urbano-marginales. Para ser incluidas, las escuelas deben presentar y aprobar ante las autoridades estatales sus Planes Estratégicos. Luego de 5 años, las escuelas “se gradúan” del programa aunque se contempla una línea de financiamiento para las escuelas que deseen continuar y cumplan con las condiciones para ello.

y rentabilidad alcanzado por la SOFES y señala que constituyó el primer proyecto de estas características desarrollado en América Latina y el Caribe con resultados positivos²⁴. Según el Banco, el proyecto contribuyó, significativamente, a la aceptación creciente en el país de la viabilidad de compartir los costos de la educación superior. Señala que, a partir de la experiencia, otros estados han seguido los mismos pasos que Sonora estableciendo instituciones de crédito estudiantil.

En 2005 se aprueba el proyecto “Asistencia al Estudiante de Educación Terciaria” para financiar, principalmente, programas de becas, actividades de la Sub-Secretaría de Educación Media y Superior y apoyo al Programa de Asistencia a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior. “México: conocimiento e innovación”, aprobado en 1998, y la primera fase del proyecto “Innovación para la Competitividad”, aprobado en 2005, son préstamos que financiaron programas relacionados con el desarrollo del nivel superior, la ciencia y la tecnología. Ambos involucraron acciones relacionados con el fortalecimiento institucional y programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Finalmente, interesa señalar el financiamiento que el Banco, ante el impacto de la crisis económica en el país, ha otorgado desde 2009, al Programa de transferencia de efectivo condicionada “Oportunidades”.

ARGENTINA

Junto a Brasil, México y Colombia, Argentina es uno de los cuatro países de la región que ha recibido mayor cantidad de préstamos del organismo. De un total de 205 proyectos, financiados a partir de 1961, 30 se han destinado íntegra o parcialmente a educación. El primero se aprobó en 1980, durante la última dictadura militar, para financiar la educación técnica y profesional que formó parte de una línea de intervención del Banco, en la región, entre mediados de los '60 y fines de los '80²⁵. En el caso argentino prácticamente no pudo implementarse. El final de la dictadura y la reapertura democrática, con los consiguientes cambios de gobierno, en la cartera educativa y en el

²⁴ Previamente hubo dos proyectos similares en Jamaica y en Venezuela, con resultados insatisfactorios desde el punto de vista del BM.

²⁵ Entre 1965 y 1988 reciben préstamos para esta finalidad Argentina, México, Chile, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Brasil, El Salvador, Uruguay, Bahamas, Haití, República Dominicana, Barbados y el Caribe.

organismo que ejecutaría el préstamo –el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET)- imposibilitaron su puesta en marcha²⁶.

Al igual que Chile y Uruguay, Argentina había alcanzado altos niveles de escolarización y bajas tasas de analfabetismo antes que el resto de los países de América Latina. En 1991, previo a la “transformación educativa” que impulsaría el gobierno de Menem, el analfabetismo era del 3,7% y las tasas de escolaridad para el total del país mostraban altos porcentajes de cobertura por nivel²⁷.

Desde finales de los '80 el Banco elaboró e instaló un diagnóstico acerca de los problemas del sistema educativo argentino y estableció una serie de recomendaciones de políticas para el país acorde con la perspectiva general del organismo en educación. El informe “Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación”, publicado en 1991, constituye una síntesis de las políticas luego implementadas, entre otras: acciones focalizadas en la población más pobre, transferencia del nivel medio de enseñanza a las provincias, establecimiento de un sistema nacional de evaluación y reforma de la educación superior.²⁸

Durante las dos presidencias de Menem (1989 a 1999) se aprobaron 15 proyectos, para el sector, financiados por el Banco. Como hemos planteado en otros trabajos (Vior, 1999; Vior, 2004) el gobierno introdujo prácticamente sin distorsiones, las políticas recomendadas por el BM, tanto en educación como en otras áreas, y asumió como propios los planteos de CEPAL-UNESCO que propusieron reubicar a la educación en el centro del debate sugiriendo la “concertación” y el “consenso” como estrategias políticas para la “transformación educativa”. La legislación de la reforma – Ley de Transferencias (1991), Ley Federal de Educación (1993) y Ley de Educación Superior (1995) - se impuso a pesar

²⁶ El informe final del Banco señala, entre las dificultades para su implementación, los cambios políticos, problemas económicos y las características complejas del préstamo. Se plantea también que algunas de las reformas previstas en el proyecto resultaban controvertidas en el CONET y que existían reservas por parte del gobierno de Raúl Alfonsín acerca de los préstamos para inversiones sociales.

²⁷ Para los distintos grupos de edad: 5 años: 72,7%; 6 a 12 años: 95,7%; 13 a 17 años: 59,2% y 18 a 22 años: 21,7%. Sin embargo, el 6,13% de la población entre 5 y 14 años no concurría a ningún nivel del sistema. El grupo de jóvenes de 15 a 19 años que no asistía –y que había alcanzado como máximo nivel el secundario incompleto- representaba el 39,3 % del total de esa edad (Censo Nacional de Población y Vivienda 1991). La deserción en las escuelas secundarias era del 42% en 1996 para el total del país con índices aún mayores en las provincias y zonas más pobres.

²⁸ El estudio que dio lugar al informe fue realizado por el gobierno argentino y el Banco Mundial entre 1987 y 1988. Según consta en el documento, fue discutido con representantes del gobierno en 1988 pero no se llegó a acuerdo. Fue aprobado poco después de la llegada de Menem a la presidencia en julio de 1989. En 1988, a fines del gobierno radical, se aprueba un préstamo para financiar el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina (PRONATASS) que buscaba fortalecer la capacidad de gestión del Estado en los sectores de salud, acción social, educación, justicia y seguridad social. Fue ejecutado durante el gobierno de Menem y, en el caso de educación, financió asistencia técnica para la implantación de la reforma educativa.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



de las resistencias, demandas y reclamos formulados por amplios sectores de la sociedad y transformó estructuralmente el sistema educativo.

La transferencia, a las provincias, de las escuelas de enseñanza secundaria y de los institutos de formación de docentes fue una de las principales recomendaciones a fin de reducir el gasto en el presupuesto nacional. En el marco de la reforma del Estado en clave de Nueva Derecha, Argentina obtuvo diversos préstamos del Banco que financiaron los procesos de reforma del sector público en las provincias y que incluyeron acciones en educación. Los *Provincial Development Project I y II*, aprobados en 1990 y 1994 – en el primer caso cofinanciado por el BID - buscaban reducir el déficit del sector público, apoyar a las provincias en la implementación de programas de ajuste, fortalecer las capacidades institucionales de sus gobiernos y proveer financiamiento para inversiones físicas y desarrollo institucional. Este último punto contempló la rehabilitación de infraestructura escolar en tres provincias.

Por otra parte, en 1997, se aprobaron préstamos para las provincias de Salta, Tucumán, Río Negro y San Juan para impulsar la reforma del Estado y reducir los niveles de déficit fiscal a través de la eficiencia en el gasto, especialmente, en educación y salud. En educación se promovió la reducción de los gastos administrativos, el incremento del número de estudiantes por docente de manera de achicar los “costos en personal”, el control del ausentismo de maestros y profesores para reducir el número de docentes suplentes, la disminución del número de Institutos de Formación de Docentes y el estímulo a la participación del sector privado ampliando los mecanismos de asignación de subsidios públicos. Además, se intentó establecer asignaciones salariales basadas en el desempeño y descentralizar la gestión de las escuelas a nivel local.

Al mismo tiempo que la reforma educativa destruía el nivel medio de enseñanza²⁹ se otorgaron tres préstamos para los Proyectos de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal (PRODYMES) I, II y III (1994, 1995 y 1998), que proponían lograr la mejora del acceso, la calidad y la eficiencia de la educación secundaria. Incluyeron acciones de infraestructura, equipamiento, formación de docentes en servicio y fortalecimiento institucional del Ministerio nacional y de los ministerios provinciales.

²⁹ La Ley Federal de Educación (1993) generó un cambio en la estructura del sistema pasando de siete años de primaria y cinco de secundaria, a nueve años de educación básica y tres años de enseñanza polimodal que cada provincia implantó con diferente criterio.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



Los dos primeros proyectos debían abarcar un conjunto de provincias para la implementación de la Ley Federal de Educación.³⁰ Funcionaron como programas focalizados en algunas de las escuelas más pobres del país. Un informe del Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del BM que evalúa el desarrollo de los tres proyectos, señala que sus efectos directos se consideran moderadamente satisfactorios debido a que, en términos generales, no se cumplieron los objetivos de aprendizaje y los relativos al desarrollo institucional sólo se lograron parcialmente. A pesar de que las tasas de deserción y repitencia de las escuelas comprendidas en los proyectos descendieron, los resultados de aprendizaje en lengua y matemática no mejoraron y en algunos casos empeoraron. Se plantea, además, que los beneficios permanentes como resultado del suministro de equipos y de la formación de los profesores son inciertos y que se desconocen sus efectos directos. Por otra parte, se evalúa que los equipos suministrados generaron costos para las escuelas que no todas pudieron afrontar. En consecuencia, el informe sostiene que esto puede haber llevado a exacerbar las diferencias ya existentes. Entre las “lecciones” aprendidas a partir de los proyectos, el GEI señala que “la descentralización no es una panacea. A menos que los administradores se mantengan firmes y puedan supervisar y controlar eficazmente la calidad, los pobres pueden recibir una educación deficiente” (GEI, 2007: 27).

Como en toda la región, la financiación para programas sociales focalizados excedió el ámbito educacional. En 1995 se aprobó el Proyecto de Protección Social destinado al financiamiento de programas sociales en marcha. Basado en el PROSSE mexicano, aprobado ese mismo año, el préstamo financió parte del Plan Social Educativo que constituyó la principal intervención focalizada en las escuelas más pobres del país durante la reforma educativa. También financió diversos programas de formación laboral.

En 1995, el gobierno argentino acuerda un préstamo con el Banco para el financiamiento del Programa de Reforma de la Educación Superior que incluyó la conformación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEUC) y un

³⁰ En el primero se previó la inclusión de las provincias de Córdoba, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santa Fe. Las provincias debían tener un bajo nivel de deuda y contar con capacidad de ejecución. Durante el desarrollo del proyecto, La Pampa y Córdoba desistieron por problemas de endeudamiento y se incluyó a la provincia de Buenos Aires. En el caso del PRODYMES II las legislaturas de las provincias incluidas no aprobaron los préstamos. Esto llevó a la modificación del proyecto que, finalmente, incluyó a 630 escuelas “de alto riesgo” de diferentes provincias. El tercer proyecto se concentró en una selección de escuelas de EGB3 y Polimodal de la provincia de Buenos Aires.

componente de fortalecimiento institucional³¹. A través de este instrumento y de la aprobación, en ese mismo año, de la Ley de Educación Superior³² el gobierno argentino impulsó una reforma del nivel universitario alineándose completamente con las recomendaciones del organismo para la educación superior (Cano, 1995). La reforma significó la introducción de principios competitivos para la asignación de los recursos entre las universidades, la posibilidad de que diversificaran sus fuentes de financiamiento a través del cobro de aranceles a los estudiantes y de la venta de servicios, el cercenamiento de la autonomía universitaria a través de organismos de acreditación y evaluación externa y la promoción del sector privado, proceso iniciado, al llegar Menem al gobierno, a través de la desregulación que permitió la creación de numerosas universidades privadas (Vior y Paviglianiti, 1994).

Por otra parte, en el documento “*Argentina: From Insolvency to Growth*” (1993) el Banco formuló recomendaciones para dos instituciones fundamentales del sistema científico-tecnológico: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Comisión Nacional de Energía Atómica. Guiado por una lógica eficientista, propuso la privatización del primero y la división, achicamiento y privatización de importantes sectores de la segunda. Su discurso reforzó la necesidad de vinculación de los organismos de investigación (incluidas las universidades nacionales) con el sector de la producción en términos de “eficientización y racionalización”.

Las políticas de Nueva Derecha impulsadas en Argentina en la década del '90 afectaron el aparato productivo y áreas esenciales como salud, educación, ciencia y tecnología. El saldo de la década fue el aumento de la deuda externa – de U\$S 57.778 millones, en 1989, a U\$S 150.000 millones, aproximadamente, en 2002 - la concentración del capital, la distribución regresiva del ingreso, la polarización social, un aumento extraordinario de los niveles de desocupación, pobreza y desigualdad y una crisis sin precedentes en 2001/2002. Amplias capas medias se empobrecieron y surgió un nuevo grupo social: a los históricos pobres estructurales, se sumó un sector denominado

³¹ Creación y mejora de la capacidad operativa de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el Ministerio de Educación, establecimiento de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), diseño de un sistema de información estadístico, desarrollo de un nuevo mecanismo de distribución presupuestaria y de una red de comunicación interuniversitaria en el ámbito de la SPU.

³² Por lo cual el Secretario de Políticas Universitarias mereciera un especial saludo de William Experton, especialista principal en educación del BM: “Reciba mis sinceras congratulaciones [...] Esa sanción viene en un buen momento. Precisamente ya estaba finalizando la documentación del proyecto para la presentación a la Junta Directiva del Banco el 6 de julio. Eso va a facilitar mucho la aprobación del proyecto...” (Cano, 1995: 6).

“empobrecidos” que vieron descender sus ingresos, hasta ubicarse debajo de la línea de pobreza. En este sector se ubica a los docentes.

La reforma educativa resultó funcional para el proceso de fuerte diferenciación social y logró “naturalizar la profunda segmentación de un sistema educativo que se había caracterizado, históricamente, por un alto nivel de homogeneidad dentro de los límites que permite una sociedad estructurada en clases antagónicas” (Más Rocha y Vior, 2009: 24). El nivel más afectado fue el de la enseñanza secundaria. La forma en que se implantó el tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB) y el Polimodal, sin infraestructura, sin equipamiento, sin la necesaria y prolongada preparación de los docentes³³ reforzó su carácter discriminador y desalentó a jóvenes y adolescentes que dejaron de visualizar a la educación como instrumento para la movilidad económica y social. La transferencia a las jurisdicciones provinciales de todos los establecimientos secundarios y de los institutos de formación de docentes generó enormes diferenciaciones de acuerdo con los recursos presupuestarios y técnico-pedagógicos de cada provincia (Vior, 2004). La población más afectada por la reforma fue el grupo de adolescentes que no registraba antecedentes familiares de escolarización más allá del nivel primario. A pesar del incremento en las tasas de escolarización de la población de 13 a 18 años de edad, la información estadística muestra importantes problemas de repitencia y abandono escolar³⁴.

La tasa de escolarización demográfica³⁵ de la población de 3 y 4 años de edad pasó de 44,1%, en 1991, a 39,1% en 2001 y en el grupo de 5 años de 83,9% a 78,8% (Wiñar y Lemos, 2005: 15). Tal como señalan los autores, puede inferirse que la universalización de la educación inicial a los 5 años de edad no constituyó una prioridad en el periodo a pesar de haber sido establecida como obligatoria por la Ley Federal de Educación. Por otra parte, la tasa de escolarización de los niños de 6 a 12 años también disminuyó pasando de 96,1% en 1991 a 92,9% en 2001 (Wiñar y Lemos, op. cit.).

Los documentos del BM referidos a Argentina, posteriores a 2002, hacen referencia a la profunda crisis sufrida por la mayoría de la población y a sus consecuencias como si

³³ Los docentes con formación inicial disciplinaria (Física, Química, Biología, Historia, Geografía, etc.) se vieron obligados a asumir la enseñanza de áreas interdisciplinarias. También hubo “reconversión” de los docentes cuyas asignaturas dejaron de dictarse por el cambio curricular (Francés, Actividades Prácticas, Mecanografía, etc.).

³⁴ Según Wiñar y Lemos (2005) las tasas de escolarización de la población de 14 años que se encontraba aún en los primeros 7 años de la EGB (es decir, con al menos un año de sobreedad) pasó, entre 1991 y 2001, de un 14,9% a un 17,4%. A su vez, la población de 16 años que aún se encontraba en 8º y 9º de la EGB (es decir, entre uno y tres años de retraso) pasó del 12,7%, en 1991, al 20,2% en 2001. Finalmente, la población de 19 años de edad que aún se encontraba en el tercer ciclo de la EGB o en Polimodal pasó de 12% en 1991 al 20,5% en 2001.

³⁵ Es decir, la población de una edad determinada que asiste a establecimientos educativos sin considerar el nivel.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



fueran fenómenos casuales que no tuvieran relación alguna con las políticas económicas recomendadas por el organismo para toda la región. Aún más, las consecuencias de sus recomendaciones parecen ser “enigmáticas” para el BM. Así, al referirse a la historia del país a lo largo del siglo XX, el Banco sostiene que

Argentina, en su momento un país incuestionablemente avanzado, pasó a ser relativamente pobre. Este es uno de los grandes enigmas de la historia económica argentina [...] es el único país que alcanzó, sin lugar a dudas, la etapa del “despegue” económico, pero luego abortó el vuelo hacia el crecimiento sostenido [...] Los últimos decenios han planteado otro enigma importante: la desigualdad se ha venido profundizando sin pausa (BM, 2005: ii).

Frente a las consecuencias de la aguda crisis, el BM considera necesario “crear una nueva generación de programas y políticas económicas y sociales que, al tiempo que permitan responder a las necesidades inmediatas, también impulsen una mayor igualdad de oportunidades en Argentina” (BM, 2006: 33). A través de las diversas “Estrategias de Asistencia al País” (EAP) elaboradas en los últimos años, el organismo se manifiesta preocupado por contribuir al diálogo con las autoridades argentinas para la implementación de políticas sustentadas en tres pilares: crecimiento sostenido con equidad, inclusión social y fortalecimiento de la gobernabilidad (EAP 2004).

Según el BM, en la EAP 2004 y 2006-2008 “el limitado diálogo sobre políticas con el Gobierno y la falta de un programa activo con el FMI han hecho difícil acordar préstamos para el desarrollo de políticas y, en consecuencia, esto ha reducido el nivel esperado de recursos” (BM, 2006: 9). Sostiene que se pasó de una estrategia de préstamos para políticas a una en la que predominan los préstamos para inversión. El BM afirma que se buscó avanzar en operaciones de préstamo donde hubiera consenso con el gobierno y, donde no lo hubo, buscó mantener la presencia mediante el diálogo y la elaboración de trabajos analíticos. Señala cuatro áreas en las que llegó a acuerdos y a partir de lo cual se generaron los préstamos para infraestructura, salud, especialmente materno-infantil; programas de transferencia de ingresos: apoyo al programa social de emergencia “Jefas y Jefes de Hogar” y su transición “hacia una red de seguridad social más racionalizada y sustentable” y fortalecimiento del sector público (BM, 2006: 42).

El BM estima que tiene un papel “clave a desempeñar para ayudar a la Argentina – hasta donde pueda ser apoyado su marco de políticas- a enfrentar una importante agenda de desarrollo a fin de sostener el crecimiento, reducir la pobreza y promover mejoras en la

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



governabilidad” (BM, op. cit.: 40). Se considera un importante “interlocutor global” con las autoridades argentinas y que mantiene una extensa vinculación con el sector privado y la sociedad civil y que “con alrededor de US\$7.000 millones de exposición en Argentina, el Banco tiene un interés financiero muy grande en ayudar al país a asegurar su futuro” (op. cit.: 41)

Entre 2003 y 2012 (presidencias de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner) la cantidad de préstamos totales del organismo - y los montos - no han variado significativamente respecto de la década del '90³⁶. En materia educativa sí puede observarse una menor cantidad de créditos. De los 6 proyectos aprobados para educación, los más significativos son el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), aprobado en 2005, y su continuidad que se encuentra en trámite. El PROMER I intentó mejorar la cobertura, promoción y egreso de los alumnos de áreas rurales y comprendió, principalmente, provisión de material didáctico, equipamiento, obras de infraestructura, desarrollo de proyectos escolares y actividades de formación de docentes.

Por otra parte, el Banco ha planteado la necesidad de que Argentina pueda sostener un crecimiento económico equitativo y, para ello, considera fundamental mejorar la formación de su fuerza de trabajo. Sostiene entonces, como prioridad, que el país incremente sus tasas de finalización del nivel secundario y promueva, a través de diversos programas, el acceso a ese nivel entre los jóvenes y adultos que no lo hubieran cursado. En este sentido, el BM ha financiado los componentes educativos de programas para adultos que buscan mejorar su “empleabilidad”, como el Programa Jefas y Jefes de Hogar que comenzó a implementarse durante el gobierno de Duhalde en 2002 y el Proyecto de Capacitación y Formación Permanente, aprobado en 2007.

En la legislación del periodo – Ley de Ciclo Lectivo Anual (Nº 25864/03), Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26075/05), Ley de Educación Técnico Profesional (Nº 26058/05) y Ley de Educación Nacional (Nº 26206/06) – se observa un cierto interés por distanciarse de la retórica neoliberal de la década anterior pero sin propiciar cambios sustanciales. Como ya planteáramos (Más Rocha y Vior, 2009) la sanción de este

³⁶ Durante las dos presidencias de Menem (1989/1999) se aprobaron 70 préstamos por un monto de U\$S 12.751,05 millones. En los diez años transcurridos desde la asunción de N. Kirchner, en 2003, y hasta mayo de 2013, se aprobaron 71 préstamos por un total de U\$S 10.738,03 millones; mientras que el monto de los préstamos del BM para educación disminuyeron, en este periodo se firmaron 9 créditos con el BID por un total de U\$S 1465,06.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



conjunto de leyes habría respondido a los legítimos reclamos de cambios, originados en los propios integrantes del sistema, sin generar las condiciones que produjeran las transformaciones esenciales para una efectiva democratización. Si bien, en este periodo, el gobierno ha defendido un discurso de mayor autonomía respecto de los organismos internacionales, tanto en la legislación cuanto en las políticas que de ella derivaron, pueden identificarse numerosas relaciones con la “agenda” establecida, por el BM, en la última década. El énfasis en la “inclusión” y en la “nueva escuela secundaria”, el desarrollo de programas focalizados en las escuelas más pobres y de programas para adultos para finalización del secundario, con estructuras flexibilizadas y en condiciones de trabajo precarias para los docentes, el establecimiento de 180 días de clase, los operativos nacionales y provinciales de evaluación de la calidad como estrategia para mejorar la educación, forman parte tanto de las políticas educacionales de la etapa como de la agenda de recomendaciones de los organismos.

Un elemento a destacar en este periodo es la búsqueda de consenso entre el gobierno argentino y los técnicos del organismo. En la última década el BM ha desarrollado estrategias que le permitieran alcanzar sus objetivos y, al mismo tiempo, responder a las numerosas críticas de las que han sido objeto sus recomendaciones. Durante los últimos años ha realizado consultas entre funcionarios públicos y actores clave del sector privado, de manera de legitimar sus propuestas. Según el Banco, la respuesta que predomina en las consultas es la intención de que el organismo respalde la “agenda de desarrollo” de la Argentina, en lugar de buscar imponer “recetas desarrolladas en Washington”. Además, se plantea que los consultados recomiendan al organismo no dominar el debate y ser más cuidadoso para evitar posibles críticas y resistencias.

En 2010, el BM ha realizado seminarios de consultas para la preparación de la Estrategia 2020. Según los informes, los funcionarios nacionales y provinciales plantearon “la necesidad de que el BM recupere legitimidad en la sociedad. Advirtieron que durante la década de 1990, el modo de operación como protagonista de las políticas, en el sentido de la imagen pública, la institución pagó un costo por las intervenciones fallidas en el campo educativo, lo que provocó cierta resistencia entre los actores del campo. En tal sentido, se recomendó evitar excesos de protagonismo público y operar mucho más sobre

la base de una institución de respaldo y consulta de las iniciativas nacionales y provinciales” (BM, 2010b: 2).

Conclusiones

Nos hemos centrado en México y Argentina tomando como fuente de análisis los proyectos financiados por el BM y la normativa educacional. Sin embargo, de la lectura de numerosos trabajos e informes sobre la situación en otros países de América Latina surgen algunas conclusiones respecto de las medidas implementadas en diferentes contextos y de su relación con las recomendaciones del BM.

En primer lugar es posible observar que, en las últimas décadas, gran parte de los países de la región llevaron adelante reformas que pretendieron ajustar su realidad a un modelo externa y previamente definido. Al margen de la historia y del grado de desarrollo alcanzado por los sistemas educativos de los distintos países, las medidas recomendadas y adoptadas fueron prácticamente las mismas: descentralización de las instituciones y su sostenimiento, hacia estados o provincias, recentralizando las decisiones esenciales en las instancias nacionales/federales de gobierno, establecimiento de sistemas de evaluación de los aprendizajes de los alumnos como estrategia para la mejora de la calidad, programas focalizados en la población más pobre, intentos por instalar sistemas de incentivos salariales para los docentes basados en el desempeño académico de sus estudiantes e impulso al sector privado a través de diversas estrategias como la desregulación, el establecimiento de sistemas de vales o el cobro de aranceles en el nivel superior³⁷.

Las coincidencias entre los procesos mexicano y argentino constituyen un ejemplo claro del carácter homogeneizante de las medidas. El organismo los iguala al considerarlos, simplifícadamente, como “países de ingresos medios” y configura diagnósticos y propuestas tan semejantes que llevan a la aprobación de créditos para proyectos muy similares en los mismos años. Las reformas impulsadas, en ambos países, presentan numerosos puntos de contacto tanto en los '90 –a través, por ejemplo, de los procesos de transferencia de las responsabilidades a los estados o provincias, del establecimiento de sistemas de evaluación y de implementación de programas

³⁷ La revisión de las políticas implementadas en otros países de América Latina como Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua y Venezuela (hasta 1998) confirman esta afirmación.

focalizados- como en la etapa más reciente en la cual, más allá de las medidas divergentes en cada país, se coloca el foco en la inclusión y en el nivel secundario.

En el período analizado hemos identificado, en las recomendaciones del Banco, algunas constantes que aparecen una y otra vez, ya no sólo para países diversos sino frente a muy diferentes coyunturas históricas. Así, frente a la crisis de la deuda de comienzos de los '80, frente a la crisis económica de mediados de los '90 y ante las explosiones sociales vividas a comienzos del siglo XXI en distintos países de la región, las recomendaciones para educación ubican a los programas focalizados como estrategia para el mantenimiento de la gobernabilidad, con un discurso de preocupación por los más pobres. Una y otra vez el organismo insistirá en que la educación es la clave para que los países superen la pobreza y la desigualdad desentendiéndose de las causas económicas de esos fenómenos y de su parte de responsabilidad en ellas. Como afirman Verger y Bonal, aunque el BM reconoce en sus documentos los efectos de la pobreza sobre la educación, “el paradigma que ha fundamentado la política educativa del Banco Mundial en las últimas décadas ha ignorado explícitamente los efectos de la pobreza sobre la educación. El motivo es que la teoría del capital humano incorpora una visión de la educación como una *causa* del desarrollo y nunca como un efecto de políticas económicas y sociales. Para el Banco, las concepciones del desarrollo educativo siempre han sido equivalentes a las inversiones educativas, como forma de inversión de capital. Esta forma de entender el papel de la educación para el desarrollo no ha dejado espacio a otros enfoques que podrían cuestionar la universalidad de los principios de la teoría del capital humano” (op. cit.: 926).

La persistencia de esta concepción sobre los procesos educacionales y de la perspectiva neoliberal que rige sus propuestas, convierten al organismo en un pésimo aprendiz de sus propias “lecciones aprendidas”. Al Banco le llevó muchos años “descubrir” que la educación no se mejora invirtiendo sólo en infraestructura y otros tantos para darse por enterado de que el aumento de las tasas de escolarización de las últimas décadas³⁸ no implica necesariamente que los estudiantes hayan adquirido los conocimientos suficientes y relevantes. Así, a excepción de Cuba, los países de América

³⁸ Es necesario advertir que, sin embargo, numerosos países no alcanzan la universalización en los niveles primario y secundario y que, algunos de ellos, han registrado momentos de decrecimiento de la matrícula escolar en parte del período estudiado. Por ejemplo, en Argentina, la matrícula de nivel primario y secundario desciende entre 2003 y 2006 y luego se incrementa levemente. Recién en 2010 se observa crecimiento, atribuible al establecimiento de la Asignación Universal por Hijo (programa de transferencia condicionada de efectivo).

Latina muestran medianos y pobres desempeños en las pruebas internacionales con resultados muy por debajo de los esperados. En el caso de Argentina y México, aun cuando se encuentran en una situación más favorable que otros países del continente, los puntajes obtenidos en las pruebas internacionales los sitúan entre los puestos más bajos respecto de los países de la OCDE con altos niveles de desigualdad según el origen socio-económico de los estudiantes. A esta situación hay que añadir los preocupantes índices de repitencia y abandono escolar y su fuerte relación con la procedencia socio-económica de niños y adolescentes. En el caso argentino la situación es especialmente grave si tenemos en cuenta la temprana universalización del nivel primario, la expansión del secundario a mediados del siglo XX y los altos niveles de democratización del sistema educativo previo a las reformas impulsadas en las últimas décadas.

Pese a las numerosas limitaciones y problemas de su enfoque, hemos observado cómo a lo largo del período en estudio, el Banco ha logrado consolidarse como un organismo capaz de diagnosticar y recomendar políticas educacionales. La aprobación de préstamos y el asesoramiento pretendidamente “técnico” para la elaboración de los proyectos a ser financiados constituye una herramienta poderosa y útil a sus intereses. Como sostiene Felder para el caso argentino, “la implementación de programas auspiciados por el BM no sólo ha transformado las orientaciones y objetivos de las políticas, sino que también ha inducido una serie de cambios en la estructura del aparato del Estado, los mecanismos de toma de decisiones, la lógica de formulación, implementación y evaluación de las políticas, los procedimientos administrativos y las relaciones laborales en la administración pública” (Felder, 2005: 162). Esto ha generado diversos fenómenos como la constitución de unidades ejecutoras de préstamos como estructuras burocráticas paralelas y con agentes muy bien remunerados, así como intentos por condicionar las políticas de gobiernos próximos a asumir, a través de proyectos acordados con gobiernos salientes. En ese camino el Banco ha logrado difundir un proyecto hegemónico y ha construido un sentido común en torno de cómo mejorar los sistemas educativos obstruyendo la posibilidad de identificar otros problemas y de impulsar otras estrategias. Un ejemplo claro es la ausencia de políticas destinadas a mejorar las remuneraciones y las condiciones laborales de los docentes, factor fundamental para cualquier proceso de mejoramiento y democratización de la educación.

La acción del Banco no ha estado exenta de críticas y objeciones. Desde distintas perspectivas y por parte de diversas organizaciones, sindicatos de docentes y agrupaciones políticas, el organismo ha sido cuestionado por las consecuencias de sus recomendaciones para las sociedades y por los altos niveles de pobreza, desigualdad y endeudamiento que generaron las políticas del Consenso de Washington en los países de la región. En respuesta a ello, desde mediados de los años '90, el Banco ha revisado algunas de sus propuestas y ha enfatizado la búsqueda de consenso como parte de su estrategia con los países. Tal como advierte Bergeron (2008) el organismo ha revisado su retórica centrada en el crecimiento y en el fundamentalismo de mercado estricto, para acercarse a un discurso centrado en el desarrollo social, el fortalecimiento de las instituciones y de las “capacidades estatales”, la salud, la educación y la sustentabilidad ambiental. Este cambio pos-Consenso de Washington demuestra, según la autora, la capacidad de adaptación del neoliberalismo para responder a las críticas y permite la cooptación de organizaciones sociales y el mantenimiento del proyecto sin producir cambios sustanciales en sus orientaciones. De esta manera, en la última etapa, el Banco se declara preocupado por las dimensiones políticas e institucionales de las reformas, por la inclusión, los jóvenes y la cohesión social como expresión de un neoliberalismo de Tercera Vía (Wanderley Neves, 2009) que procura, principalmente, el mantenimiento de la gobernabilidad en sociedades fuertemente desiguales.

Los procesos analizados permiten identificar nuevas formas de la histórica dependencia de nuestros países. Como señalara O'Donnell hace casi dos décadas, es necesario “hablar hoy más que nunca de dependencia” con una definición que

no sólo [recupere] el argumento de Cardoso y Faletto, en cuanto al momento del nexo externo, sino también en cuanto al impacto formador que tiene lo que a raíz de ese vínculo, hacen y dejan de hacer esos gobiernos y esas clases dominantes locales sobre las estructuras sociales y de poder (O'Donnell, 1995:170).

Como planteáramos en un trabajo previo el diseño de políticas educacionales en sintonía con las propuestas de los organismos internacionales de financiamiento, no sólo establece un proyecto dependiente sino que, además, tiene varios efectos pedagógicos sobre los destinatarios: la atribución de carácter original a medidas concebidas en otros contextos, la consideración como autores de quienes, en realidad, son meros importadores y, finalmente, la resignada aceptación de las transformaciones introducidas

en tanto son mostradas como “la solución” que, además, cuenta con respaldo internacional (Vior, 1999). En este sentido –tal como advirtiera Coraggio (1995)- a la responsabilidad del Banco en la imposición de políticas homogéneas en los países de la región, es necesario sumar la co-responsabilidad de políticos, técnicos e intelectuales nacionales que, en muchos casos, operaron activamente en su aceptación.

En la última década, los procesos vividos en algunos países de América Latina han llevado a propuestas que se plantean como la superación del proyecto neoliberal-conservador en la región. La permanencia de la influencia del BM en la definición de políticas en el continente –aunque con nuevas estrategias- nos alerta acerca de la persistencia de ese proyecto y hace imprescindible una revisión profunda de las reformas educativas implementadas a partir de los '90 y de sus consecuencias, realizada desde la perspectiva de los sectores socialmente subordinados.

Bibliografía

- ARAÚJO, Emílio. “Descentralização e financiamento da educação no Brasil e no Chile dos anos 1980 e 1990”. *Revista brasileira de política e administração da educação*, vol. 22, nº 2, jul/dez, POA, RGS, Brasil, 2006, pp. 293-314.
- BERGERON, Suzanne. “Shape-shifting neoliberalism and World Bank education policy: a response to Steven Klees”. *Globalization, Societies and Education*, vol. 6, nº 4, November 2008, pp. 349-353.
- CANO, Daniel. “El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC): una estrategia del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Mundial para la Reforma de la Educación Superior argentina”. Centro de Estudios para la Reforma Universitaria, *Serie Universidad en Debate N°1*, Buenos Aires, 1996.
- CORAGGIO, José Luis. “Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?” Ponencia presentada en el Seminario “O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil, São Paulo 28-30 junio, 1995.
- DALE, Roger. “Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos”. In Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.). *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007, pp. 87-114.
- de MATTOS, Carlos. “Falsas expectativas frente a la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción”. *Revista Nueva Sociedad* nº 104, noviembre-diciembre, Caracas, 1989, pp. 118-126.
- FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose. *Libertad de elegir*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1993.
- KRAWCZYK, Nora R. y VIEIRA, Vera L. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã Ed., 2008.

- KLEES, Steven J. "A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies". *Globalization, Societies and Education*, vol. 6, n° 4, November 2008, pp. 311-348.
- MÁS ROCHA, Stella Maris y VIOR, Susana. "Nueva legislación educacional: ¿nueva política?" In Vior, Susana; Misuraca, María Rosa y Más Rocha, Stella Maris (comps.). *Formación de docentes ¿qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, 2009, pp. 17-46.
- O'DONNELL, Guillermo. "Democracias y exclusión". *Ágora*, año I, n° 2, 1995.
- OREJA CERRUTI, María Betania. "Los programas para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión: recomendaciones de los organismos internacionales y diseño de políticas en la Argentina". Ponencia presentada en el *5º Encuentro Internacional de Educação Comparada- Avaliação do Rendimento Escolar: Dimensões Internacionais*. Instituto de Ciências da educação- Programa de Pós-Graduação em educação- Universidade Federal do Pará, Brasil, mayo 2012. Accesible en: www.sbec.org.br/evt_2012.php.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financiero (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2010.
- RODRÍGUEZ GUERRA, Jorge. *Orden liberal y malestar social. Trabajo asalariado, desigualdad social y pobreza*. Madrid: Talasa Ediciones, 2013.
- SÁNCHEZ CERÓN, Manuel. "Influencia del Banco Mundial y la CEPAL en las tendencias educativas recientes en algunos países latinoamericanos". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXI, n° 4, Centro de Estudios Educativos, México D.F., 2001, pp. 55-97
- TOMASEVSKI, Katarina. *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam, 2004.
- TORRES, Rosa María. "¿Qué pasó en el Foro Mundial de la educación?" *Educación de Adultos y Desarrollo* n° 56, DVV International. Disponible en <http://www.iiz-dvv.de>, 2001.
- TOUSSAINT, Éric. *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington*. Barcelona: El Viejo Topo, 2006.
- VERGER, Antoni y BONAL, Xavier. "La *Estrategia educativa 2020* o las limitaciones del Banco Mundial para promover el 'Aprendizaje para Todos'". *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 117, out.-dez. 2011, pp. 911-932,
- VIOR, Susana y PAVIGLIANITI, Norma. "La política universitaria del gobierno nacional. 1989-1994". *Revista Espacios* n° 15, Dic/94-Mzo/95, Facultad de Filosofía y Letras UBA, Buenos Aires, 1994, pp. 9-17.
- VIOR, Susana. "Presentación". In Vior, S. (dir.): *Estado y educación en las provincias*, Madrid: Miño y Dávila, 1999, pp. 7-24.
- "Una visión crítica de las políticas educacionales en la Argentina de los '90. El caso de la enseñanza de las ciencias y la tecnología". *Revista Estudios* n° 17, jan/jun 2004, UCDB Ed., Campo Grande, MS, 2004, pp. 11-28.
- "Para superar los '90 en educación". In Alzamora, Sonia y Campagno, Liliana (comps.) *La educación en los nuevos escenarios socioculturales*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa, 2010, pp. 75- 89.
- WANDERLEY NEVES, Lúcia Maria (org.). *La nueva pedagogía de la hegemonía*, Buenos Aires: Miño y Dávila, 2009.

WIÑAR, David y LEMOS, María Luisa. "De la fragmentación a la desintegración del sistema educativo argentino", Cuadernos de trabajo nº 1, Dpto. de Educación, Maestría en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional de Luján, 2005.

Documentos consultados

- BANCO MUNDIAL. *Education. Sector Policy Paper*. Washington D.C., 1980a.
----- *World Development Report*. Washington D.C., 1980b
----- *Annual Report 1980*. Washington D.C., 1980c.
----- *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política*. Washington D.C., 1987.
----- *Informe anual 1990*. Washington D.C., 1990.
----- *Educación primaria. Documento de política del Banco Mundial*. Washington D.C., 1992.
----- *Argentina: from insolvency to growth*. Washington, D.C., 1993.
----- *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia. Serie: El desarrollo en la práctica*. Washington, D.C., 1994.
----- *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington D.C., 1996.
----- *Estrategia sectorial de educación. Grupo del Banco Mundial, Red sobre Desarrollo Humano*. Washington D.C., 2000a.
----- *Education for All: From Jomtien to Dakar and Beyond. Paper prepared by the World Bank for the World Education Forum in Dakar, Senegal (April, 26-28, 2000)*. Washington D.C., 2000b.
----- *Annual Report 2000*. Washington D.C., 2000c.
----- *Construir sociedades de conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria*. Washington D.C., 2003.
----- *Argentina: A la búsqueda de un crecimiento sostenido con equidad social. Observaciones sobre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza*. Informe No. 32553-AR. Unidad de Gestión de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica y Oficina Regional de América Latina y el Caribe, 2005.
----- *Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina 2006-2008*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Corporación Financiera Internacional. Informe No. 34015-AR, Unidad de Gestión de País Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 2006a.
----- *Argentina Building a Skilled Labor Force for Sustained and Equitable Economic Growth Education, Training and Labor Markets in Argentina. Report No. 31850-AR*, 2006b.
----- *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria*. Banco Mundial- MAYOL Ed., 2007.
----- *Informe anual 2010*. Washington D.C., 2010a.
----- *Seminario de Consulta sobre Principales Desafíos de la Educación en Argentina y la Estrategia Sectorial de Educación 2020 del Banco Mundial*, Washington, D.C., 2010b.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



- *Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial.* Washington D.C., 2011.
- Informes y documentos de préstamos para México y Argentina, 1980-2013.
- CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, *Santiago de Chile, 1992.*
- DE LA PIEDRA, Enrique. *Cómo recuperar el progreso social en América Latina. Informe de un seminario de Políticas del IDE N° 17.* Banco Mundial, Washington, D.C., 1989.
- GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD. *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas.* Banco Mundial, Washington D.C., 2000.
- GRUPO DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE. *Informe de evaluación de proyectos Argentina: Primer proyecto de educación secundaria (préstamo 3794). Proyecto de descentralización y mejoramiento de la educación secundaria y desarrollo de la educación polimodal (segundo proyecto de educación secundaria) (préstamo 3971). Tercer proyecto de educación secundaria (préstamo 4313).* Documento del Banco Mundial, 2007.
- LA CAVA, Gloria; CLERT, Carine y LYTTLE, Paula. *Investing in Youth Empowerment and Inclusion: A Social Development Approach Insights from the ECA and LAC regions.* Social Development Papers. Paper N° 60. Banco Mundial, Washington D.C., 2004.
- PATRINOS, Harry Anthony y LAKSHMANAN ARIASINGAM, David. *Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda.* Banco Mundial, Washington D.C., 1998.
- VEGAS, Emiliana y UMANSKY, Ilana. *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Banco Mundial, Washington D.C., 2005.
- WINKLER, Donald. *La Educación Superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad.* Documentos para discusión del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington D.C., 1994.
- WOLF, Laurence; SCHIEFELBEIN, Ernesto y VALENZUELA, Jorge. *Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y el Caribe. Hacia el Siglo XXI.* Documentos para discusión del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington D.C., 1994.

ProCaDoC

Programa de Capacitación Gratuita Docente



Título: Diez años de política educacional en Argentina (2003/2013): algunas consecuencias para la educación secundaria

Autoras:

Stella Maris Más Rocha:

Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (UNLu).

Profesora Adjunta Regular e Investigadora en Universidad Nacional de Luján y Universidad Nacional de San Martín.

Martín de Irigoyen 3100, San Martín, CP (1605), Pcia. de Buenos Aires.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



stellamasrocha@unlu.edu.ar / smas@unsam.edu.ar

Susana E. Vior:

Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA).

Directora de la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la UNLu (1996-2016).

Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Luján.

Ecuador 873, CP (1214), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

svior@unlu.edu.ar / susanavior@gmail.com

Diez años de política educacional en Argentina (2003/2013): algunas consecuencias para la educación secundaria

Stella Maris Más Rocha

Susana E. Vior

Resumen

El artículo analiza las principales medidas políticas educacionales adoptadas en Argentina entre 2003 y 2013 respecto de la enseñanza secundaria, la recuperación del nivel, sus características, el establecimiento de la obligatoriedad, los viejos problemas que persisten y el surgimiento de nuevos. A partir de la situación que se describe, se formulan algunas hipótesis acerca de la distancia entre el discurso político y sus concreciones en el sistema educativo. Para ello se considera la legislación sancionada y las medidas adoptadas, al tiempo que se presenta información que da cuenta del estancamiento en la matrícula de la educación pública, el crecimiento sostenido del sector privado, el aumento de la repitencia y la sobreedad, el problema del abandono y la expansión del nivel a expensas de la creación de formatos institucionales alternativos a la escuela y con una significativa reducción de las horas de clase.

Palabras clave: Política educacional – Legislación – Enseñanza secundaria - Evolución cuantitativa – Obligatoriedad escolar.

Ten years in high school education (2003-2013)

Abstract

This paper analyzes the main educational policies taken in Argentina between the years 2003 and 2013 related the high school education, the recovery of that level, its singularities, the enforcement of the compulsory characteristic, the persistence of old problems and the birth of new ones. Starting from the described status, some hipotesis are formulated about the gap between the policy discourse and the deeds in the educational system. For that purpose the current laws and the actions adopted are analyzed, while information is given about several facts: the stagnation of enrollment in public education, the persistent growth of the private sector, the increasing year repetition and aging of

pupils, the courses given up. The level is expanding due to the rise of institutions as options to school with remarkable reduction in teaching hours.

Key words: Educational politics – Laws – High school education – Quantitative evolution – Compulsory education.

Presentación³⁹

En los últimos veinte años, el sistema educativo argentino afrontó dos procesos de reforma: uno en la década de 1990 y otro a partir de la presidencia de N. Kirchner. En anteriores trabajos (Más Rocha y Vior, 2009; Vior y Oreja Cerruti, 2013) hemos afirmado que estos cambios no fueron originales sino que se desarrollaron en la mayoría de los países de la región, enmarcados en los procesos más amplios de reformas estructurales del Estado. Las medidas político educativas definidas por los organismos internacionales fueron aplicadas, con diferentes matices y en diversos momentos, en casi toda América Latina. Las características que adquirieron dependieron de tres factores principales: la situación financiera de cada país, la interpretación de la coyuntura político económica y la posición ideológica respecto del papel de Estado en educación (Carnoy, 2001).

En Argentina, la autodenominada “transformación educativa”, transfirió responsabilidades financieras y de gestión de la nación a las provincias (Ley de Transferencias N° 24049/91), reestructuró los históricos niveles educativos, suprimió el secundario a partir de la creación de la Educación General Básica y un Ciclo Polimodal, extendió la obligatoriedad escolar a 10 años, definiendo a la familia como agente natural y primario de la educación (Ley Federal de Educación N° 24195/93), diversificó la oferta de instituciones universitarias y de carreras orientadas a dar respuestas a “necesidades locales”, permitiendo el arancelamiento e impulsando la descentralización salarial en la universidad (Ley de Educación Superior N° 24521/95). Estas medidas, estrechamente articuladas con las políticas económicas, sociales y culturales que llevaron al país a una de las mayores crisis de su historia, significaron un retroceso en los intentos por

³⁹ Este artículo es una versión ampliada y revisada de la ponencia presentada por las autoras en el XXIII Seminario Internacional sobre la Formación de Profesores para el Mercosur – Cono Sur: “Sistemas de Educación en los países del Mercosur y la participación política de los educadores en la construcción de soberanía: discursos y prácticas”, Caracas, Venezuela, 02 al 06 de noviembre de 2015.

democratizar la educación y el sistema en su conjunto iniciados con la recuperación de las instituciones constitucionales a fines de 1983⁴⁰. Entre sus consecuencias se destacan la desaparición de la escuela secundaria, especialmente la técnica, la creación de diferentes estructuras educativas en las provincias –incluso, estructuras disímiles en el interior de cada jurisdicción- y con distintas posibilidades de conducción técnico pedagógica y de financiamiento.

Con el siglo XXI, después de la crisis de 2001-2002 y de la movilización de amplios sectores sociales, se inicia un nuevo ciclo de reformas educacionales gestadas a partir de una evaluación superficial y sesgada sobre el origen del deterioro que siguió a las políticas implementadas en los 90. A través de una lectura típica del pensamiento único, se atribuye al neoliberalismo de esa década la responsabilidad por el deterioro en los resultados de la escolarización, pero se utilizan renovados mecanismos de pseudoconsulta para recoger opiniones y propuestas para la superación de los problemas identificados y solo se cuestiona a la Ley Federal de Educación de 1993.

Como ya señaláramos en el trabajo antes citado (Más Rocha y Vior, 2009), en las medidas adoptadas a partir de 2003 es posible identificar algunas rupturas con los preceptos de los 90, pero sobresalen las continuidades, ahora integrantes de un denominado -según diferentes autores- neokeynesiano, neodesarrollismo (Félix y López, 2012), “neoliberalismo de Tercera Vía” (Wanderley Neves, 2010).

Desde el punto de vista económico, a lo largo del período objeto de este artículo, no se ha modificado el proceso de concentración del capital y la distribución regresiva del ingreso que dejaron las políticas de los 90; tampoco la consecuente y fuerte polarización social a pesar de haberse expandido la masa de consumidores. En ese sentido, algunos datos acerca de la situación económica y social justifican esta afirmación: el poder adquisitivo de los ingresos de los ocupados retrocede hasta ubicarse en el nivel del año 2008, período en el cual comienza a sentirse el impacto recesivo de la crisis internacional; entre fines de 2013 y mediados de 2014 la tasa de pobreza aumentó del 32,7% al 36,2% mientras que la indigencia pasó del 9,7% al 11,1%; para 2014 la tasa de desempleo era del 11% (Lozano y Raffo, 2014). Según los autores, el sector público en su rol de

⁴⁰ Aún desde otra perspectiva, M. Carnoy (2001) ha señalado que “[...] algunos estudios empíricos, como los del Banco Mundial, revelan que las políticas recomendadas por el FMI y el Banco Mundial están unidas a la extensión de la miseria, al reparto cada vez más desigual de los ingresos y las riquezas y a la lentitud del crecimiento económico [...] En tales condiciones, resultaba muy difícil ofrecer una enseñanza de mejor calidad; los profesionales de la educación aguantaron mucha de esta carga y se responsabilizaron de las dificultades crecientes” (p. 114).

empleador, particularmente a través de los gobiernos provinciales y municipales, logró amortiguar la caída del segmento formal de los asalariados al tiempo que se expandió la informalidad laboral, la precarización y el cuentapropismo. Resulta obvio destacar que la pobreza y el desempleo tienen consecuencias persistentes sobre niños, niñas, adolescentes, familias y docentes.

Algunas continuidades y algunos cambios en la política educacional de la década

En esta etapa, a pesar del intento por resaltar su papel como responsable de garantizar el derecho social e individual a la educación, el Estado ha colocado el énfasis en las políticas de evaluación y asistencia social. En el apartado “Políticas sociales y escuela secundaria” hacemos referencia a dos de las medidas asistenciales adoptadas, la Asignación Universal por Hijo y las becas PROGRESAR. Las evaluaciones internacionales, nacionales y jurisdiccionales -implementadas desde los 90- se han intensificado a partir del año 2000⁴¹.

La sanción de numerosa legislación educacional en el período 2003-2013 reiteró los modos de hacer política -sugeridos en el ya histórico documento de CEPAL y UNESCO (1992)- a través de la “concertación y el “consenso” como estrategias que hicieron vivir, nuevamente, la ilusión de un proceso de reforma democrático y participativo. Tanto el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) como el Consejo Federal de Educación (organismo no representativo de los electores ya que está integrado por funcionarios de los ministerios de Educación nacional y provinciales) han jugado un papel central en la construcción del consenso, ya sea impulsando proyectos de ley –como en el caso del PEN⁴²- o avalando sus decisiones⁴³. De esta manera, continúa la tendencia de desplazamiento del poder desde el legislativo hacia el ejecutivo limitándose el Congreso a convertir en ley las iniciativas del PEN (Vior, 1999).

⁴¹ Este tema se encuentra trabajado en profundidad en Vior *et al.* (2016), resultado de una investigación realizada por Laura Rodríguez y las autoras del presente artículo. En el capítulo “El paradigma de la calidad educativa y las preocupaciones por la escuela media. Una breve reconstrucción histórica” se hace un *racconto* de cómo llega la evaluación de la calidad a la Argentina y sus manifestaciones en el nivel secundario.

⁴² La mayoría de las leyes educacionales del período ha sido sancionada por iniciativa del PEN, desconociendo o ignorando los proyectos de ley que, sobre cada tema, presentaron diferentes bloques partidarios. Ejemplo de ello lo constituyen: Ley del Ciclo Lectivo Anual N° 25864/2003, Ley de Educación Técnico Profesional N° 26058/2005, Ley de Educación Nacional N° 26206/2006.

⁴³ Tal es el caso, por ejemplo, de la Resolución del CFE N° 233/2014 que dictaminó “Apoyar la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional de incorporar a la Educación Obligatoria la sala de cuatro (4 años) y de universalizar la sala de tres (3) años del Nivel Inicial” (art. 1°).

En el sistema educativo se ha borrado cada vez más el límite entre lo público y lo privado. Una de las formas en que esto se expresa es a través del énfasis puesto, en la legislación, en quién es el agente que “gestiona”: el Estado, el sector privado, las cooperativas o el sector “social” (Ley de Educación Nacional, 26206/06, arts. 13º y 14º). Las instituciones estatales, privadas, de organizaciones no gubernamentales y/o de iniciativa social, se incorporan en el texto legal en pie de igualdad, bajo el argumento de que la educación es “responsabilidad de todos”⁴⁴. Junto con ello, en el gobierno del sistema se incorporan miembros de “organizaciones de la sociedad civil” en funciones de asesoramiento y consulta. Paralelamente, se restringe la participación de docentes y estudiantes (Más Rocha y Vior, 2009). Las atribuciones y la composición de los Consejos Consultivos del Consejo Federal de Educación (Económico y Social, de Políticas Educativas y de Actualización Curricular) evidencian el incremento de representantes provenientes del sector privado (entidades de educación de gestión privada, organizaciones empresarias, organizaciones socio-productivas).

En 2006, con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), se recupera la enseñanza secundaria como nivel y se establecen, así, 13 años de escolaridad obligatoria para todo el país. Casi una década después, lejos se está de cumplir el mandato legal toda vez que, según las estadísticas oficiales, sólo el 61% de los alumnos matriculados finaliza la escuela secundaria (SITEAL, 2014)⁴⁵. Junto con la LEN, otras leyes del período se propusieron también metas ambiciosas que no lograron plasmarse aún en medidas efectivas y universales.

Así como la situación del nivel medio no puede entenderse si no se hace referencia a los cambios en la estructura económica y social, tampoco pueden desconocerse las características que asumió el proceso de escolarización de sus estudiantes en los niveles anteriores; características que condicionan fuertemente los resultados de la enseñanza secundaria. Tal es el caso de la asistencia al nivel inicial, el incremento de la matrícula en jornada extendida o completa, la erradicación del analfabetismo, el cumplimiento de 180

⁴⁴ Una medida similar puede rastrearse en el proyecto de reforma del sistema educativo firmado por Astigueta y Borda, en 1969. Allí se planteaba que la educación privada era la que daba la familia y, la educación pública (estatal o no estatal) era la que tendía al bien común. La Ley Federal de Educación N° 24195 también incluyó dentro de la educación pública a las instituciones de gestión privada.

⁴⁵ Quince años antes, el Banco Mundial reconocía que éste era uno de los mayores problemas educativos de nuestro país: “A pesar de todo, aumentar la tasa de retención en secundaria sigue siendo uno de los principales desafíos de la Argentina [...] La tasa de graduación en educación secundaria es del 52% [en 1996], comparada con el 80% que es la tasa promedio de los países del OCDE. De 100 estudiantes que ingresan en primaria, 84 ingresarán en el séptimo grado, 76 entrarán en el noveno grado, 40 lo harán en el último año de educación secundaria, y sólo siete se graduarán en la universidad” (Experton, 1999: iv-v).

días de clase en el año, la mejora de la calidad y la equidad, cuestiones que analizaremos a continuación.

Escolarización en el nivel inicial: En la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26075/05) se plantea que el incremento del presupuesto destinado a Educación (6% del PBI) tenía, como uno de sus objetivos prioritarios para el año 2010, “incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 y 4 años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos” (art. 2° inc. a). En 2010, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 644.210 niños entre 3 y 5 años –lo que representa el 35% del grupo de edad- no asistían a la escuela (casi 60.000 de ellos eran niños de 5 años). No está demás recordar que la obligatoriedad de la sala de 5 años fue establecida en 1993 por la Ley Federal de Educación. En ese sentido, cabe señalar que dos décadas después de haber sido definidos los objetivos para la educación inicial, se puede apreciar que la situación ha mejorado aunque siguen sin cumplirse las metas establecidas: en 2014, estaban cursando el primer grado de primaria 19.250 alumnos que no habían asistido a la sala de 5 años⁴⁶. Parece importante precisar que la expansión de la matrícula del nivel inicial – como la de los otros niveles del sistema- se ha dado principalmente por el crecimiento del sector privado: entre 2003 y 2013 el sector público se incrementó un 22% mientras que el privado lo hizo en un 57%⁴⁷.

Jornada completa o extendida en educación primaria: La Ley de Financiamiento Educativo también propuso “lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas” (art. 2° inc. b). Éste resulta, sin dudas, uno de los objetivos menos atendido; en 2014, sólo tres de las 24 jurisdicciones del país pudieron cumplirlo: Tierra del Fuego, 48,2%; Ciudad de Buenos Aires, 36,1%; Córdoba: 34,9%⁴⁸. La situación del Conurbano Bonaerense es la más preocupante, ya que allí sólo el 4,4% de los alumnos de educación primaria asistía a este tipo de instituciones. También en este aspecto, la diferencia entre las escuelas del sector

⁴⁶ Como en casi todos los indicadores educativos, el problema más extendido -en términos absolutos- se encuentra en el Conurbano Bonaerense: en 2014, 9.583 alumnos matriculados en primer grado de primaria, en esa zona, no habían asistido al nivel inicial. Fuente: DINIECE, Anuario Estadístico 2014.

⁴⁷ Ver Cuadro 1.

⁴⁸ Fuente: DINIECE, Anuario Estadístico 2014.

público y privado se acentúa notablemente, llegando estas últimas a duplicar⁴⁹ o triplicar⁵⁰ la cantidad de alumnos que asisten a la escuela por más de 4 horas diarias. Menos del 20% de las escuelas primarias del país cuenta con jornada extendida o completa. Este hecho muestra la necesidad de crear nuevas escuelas y/o ampliar la infraestructura edilicia de las existentes para dar respuesta a las necesidades de la población y a las prioridades que la normativa fijó. Hay que tener presente que en el momento de sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (2005), la educación “básica” estaba integrada por 9 años de escolaridad obligatoria. Los datos de 2014 a los que hicimos referencia, sólo contemplan la educación primaria (que en algunas provincias es de 6 años y en otras de 7). En el nivel secundario, la información publicada no permite realizar afirmaciones respecto de la asistencia a jornada completa o extendida⁵¹.

Llama la atención que, mientras se plantea este objetivo, un número importante de alumnos asiste a instituciones educativas en turno intermedio, es decir, que tienen menos de 4 horas diarias de clase. En primaria, en 2014, sobre un total de 10.326 matriculados en turno intermedio, 8.803 concurrían a escuelas públicas⁵². En el nivel secundario, eran 8.271 y 6.222, respectivamente⁵³. No hemos encontrado referencia alguna sobre este problema ni en la literatura académica ni en los documentos oficiales⁵⁴.

Analfabetismo: La Ley de Financiamiento Educativo también se propuso “erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional” (art. 2º inc. 3). En 2010, más de 600.000 personas mayores de 10 años eran analfabetas (la Provincia de Buenos Aires concentra el 28% de los analfabetos)⁵⁵.

Días de clase: La ley del Ciclo Lectivo Anual estableció, en 2003, un mínimo de 180 días de clase para los niveles obligatorios. Desde el momento de su sanción se ha

⁴⁹ Tal es el caso de las provincias de Chubut, Jujuy y Mendoza.

⁵⁰ Se trata de las provincias de San Juan, San Luis y Tucumán.

⁵¹ En el caso de las escuelas públicas, podemos inferir que se trata de escuelas técnicas que, por su organización curricular, requieren funcionar en doble turno. En cuanto a las privadas, es más difícil realizar afirmaciones respecto de la duración de la jornada dado que un alto porcentaje de esas instituciones ofrecen diferentes opciones (jornada extendida, doble, talleres optativos, actividades deportivas, etc.).

⁵² Como en el resto de los indicadores educativos, las provincias más pobres son las que concentran la mayor cantidad de matrícula en primaria con sólo tres horas de clase diarias: Formosa (2180), Santiago del Estero (1933), Buenos Aires (1732), Salta (1141) y Jujuy (962). Fuente: DINIECE, Anuario Estadístico 2014.

⁵³ Ver Cuadro 6 en el apartado “La enseñanza secundaria en cifras: viejos y nuevos problemas”.

⁵⁴ Sin embargo, el tema sí ha sido objeto de preocupación por parte de las familias de los niños que asisten a este tipo de instituciones. Ver, por ejemplo, para el caso de la provincia de Formosa:

- “Padres de alumnos de la escuela 380 reclaman por escasas horas de dictado de clases”, Diario El Comercial, 11/03/2010.

- “Padres exigen que se quite el turno intermedio de niños”, Diario El Comercial, 14/08/2011.

- “Denuncian grave conflicto en un comedor de la Escuela N° 378”, Formosa Expres Diario, 08/05/2015.

- “Escuela N° 378: tensión entre padres y docentes por el cierre del turno intermedio”, Diario La Mañana, 08/06/2015.

⁵⁵ Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

incumplido reiteradamente (Más Rocha y Vior, 2009). En 2011, por Resolución Nº 165 del Consejo Federal de Educación, ese mínimo se elevó a 190 días, objetivo que muy pocas jurisdicciones han alcanzado⁵⁶.

No hay información oficial que indique por qué no se cumplieron los objetivos planteados en 1993, en 2003, ni en 2005 y, por lo tanto, por qué es necesario proponer “nuevos” (aunque no necesariamente otros). La redefinición constante de las metas y de los plazos para alcanzarlas habilita el iniciar períodos de reformas con *nuevas* propuestas. R. M. Torres (2001) sostiene que las decisiones respecto de los plazos no están fundamentadas en ningún cálculo o criterio científico pero generan ilusión de consenso y de compromiso común⁵⁷.

Podemos encontrar coincidencias entre este proceso y el que siguen los organismos internacionales y los gobiernos que firman los acuerdos. Tal es el caso de las metas acordadas en 1990 en la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos” en Jomtiem que, al no haberse cumplido, fueron retomadas en el año 2000 en el Foro Mundial de Educación, en Dakar. En 2010, en el documento “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”⁵⁸ se definieron las 11 metas generales para los próximos años. La primera de ellas⁵⁹ se relaciona con la participación de la “sociedad civil” en temas de políticas públicas, confirmando la adopción de las propuestas del neoliberalismo de Tercera Vía para “democratizar la democracia” (Giddens, 1999). La segunda meta se propone “garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo” (OEI, 2010: 148). No podemos dejar de llamar la atención sobre este punto: Argentina, un país en el cual la obligatoriedad de la escuela primaria se estableció hace ya más de 130 años, ha firmado esta meta. En la reciente Declaración firmada en Incheon (República de Corea), con motivo de la realización del Foro Mundial de Educación 2015, los ministros y funcionarios admiten que aún se está

⁵⁶ En 2012, 5 provincias lograron cumplir los 190 días fijados por la Resolución y en 2014 fueron sólo 2.

⁵⁷ Al ser consultado por una de las autoras de este artículo, un experto del BID, ex funcionario del Ministerio de Educación en los primeros años del período que trabajamos, reconoció que ese organismo público no contaba con ningún estudio confiable que justificara el enunciado de las metas fijadas por la Ley de Financiamiento.

⁵⁸ El texto final fue aprobado por la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, celebrada en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, en 2010.

⁵⁹ Meta General 1: “Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora”. Meta Específica 1: “Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural” (OEI, 2010: 147).

lejos de haber alcanzado la educación para todos⁶⁰ (UNESCO, 2015) y se comprometen, nuevamente, a definir prioridades y objetivos a cumplirse, esta vez, en 2030.

Al respecto, Tomasevski (2004) sostiene que la recurrencia de proyectar metas para el futuro, sin establecer los compromisos financieros correspondientes, aleja del campo de trabajo la necesidad de adoptar medidas inmediatas.

Recomendaciones de los organismos internacionales para la educación secundaria

Como anticipamos, al igual que en los 90 es posible establecer paralelos entre la definición de políticas educacionales realizadas por los organismos internacionales y las adoptadas por el gobierno nacional. OEA (Organización de los Estados Americanos), UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), CEPAL (Comisión Económica para América Latina), BM (Banco Mundial), BID (Banco Interamericano de Desarrollo), OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) han formulado diagnósticos, definido problemas y prioridades y fijado plazos para el cumplimiento de las metas.

La política educacional de la etapa que se inicia en 2003 se corresponde con el momento en que los organismos (principalmente el BM y el BID) revisan las recomendaciones previas a partir de las “lecciones aprendidas” y/o “derivadas de la experiencia”. Así, en los inicios del siglo XXI se evidencia un marcado interés por la enseñanza media.

A diferencia de los 80 y 90, décadas en que el énfasis estaba colocado en el nivel primario (o “educación básica”, como ha denominado ambiguamente el Banco Mundial⁶¹), en años recientes han elaborado numerosas recomendaciones centradas en la reforma de la escuela secundaria (Tello, 2013; Vior y Oreja Cerruti, 2013) como estrategia para

⁶⁰ En 2012 solo un 35% de los 113 países que se reunieron en Dakar habían alcanzado los cuatro objetivos que tienen metas mensurables (asegurar una educación primaria universal, reducir el analfabetismo adulto en un 50%, lograr la paridad de género en la educación primaria y media y mejorar la calidad de la educación). En América Latina y el Caribe, solo veintitrés países, un poco más de la mitad del total, tienen datos para evaluar si se alcanzaron globalmente los objetivos. De ellos, Cuba es el único que lo logró (Razquin, 2015).

⁶¹ Tomasevski (2004) señala que en la “Declaración Mundial sobre educación para Todos” de Jomtiem (1990) el derecho a la educación fue reemplazado por expresiones del tipo “acceso a la educación”, “una *chance* de aprender”, “satisfacción de necesidades de aprendizaje” y “escuela primaria” fue trastocada por “educación básica” (p. 133-134). En el mismo sentido, indica que aparece el término “asociados” para referirse a las relaciones entre gobiernos y ONGs, como si sus intereses fueran idénticos o como si actuaran como socios “naturales” (p. 144).

lograr la cohesión social en el contexto de “la sociedad del conocimiento y la información”. Entre ellas se destacan: incorporar las TICs en el aprendizaje de los jóvenes y en la formación de docentes; identificar a la escuela como espacio de prevención de embarazos, de enfermedades de transmisión sexual, como lugar del aprendizaje de la tolerancia y como instrumento de competencia; reconocer los riesgos de la inversión pública en educación secundaria (ya que posee menor tasa de retorno); crear sistemas de incentivos y rendición de cuentas para las instituciones y los docentes, otorgar autonomía administrativa y pedagógica a las escuelas (BID, 2010; BID, 2012; BM, 2005; BM, 2007). Estas recomendaciones no son totalmente distantes de las planteadas en décadas anteriores. Por ejemplo, la preocupación por la calidad, el reemplazo de la igualdad y la democratización por la equidad, el diseño de instrumentos de evaluación y seguimiento o monitoreo de resultados, la rendición de cuentas (*accountability*), muestran continuidad en las políticas de los últimos 30 años. Sin embargo, la prioridad en el pasaje del “elitismo” a la “inclusión” en la cual “todos tienen la misma oportunidad de andar el camino desde la educación primaria hasta una nueva esfera de aprendizaje secundario, haciendo posible el llamado de la universidad y del mercado laboral” (Banco Mundial, 2007: 14), el “empoderamiento” de los docentes y jóvenes (concebidos como factor social de riesgo para la gobernabilidad de los países pobres y/o agentes positivos de cambios económicos y sociales en un contexto de desarrollo de las TIC’s), la articulación del Estado con la sociedad civil, aparecen como acciones propias para el siglo XXI. Se vincula a la educación secundaria con el ejercicio de la ciudadanía y la construcción de la tolerancia. Sin embargo, se insiste en que los gobiernos deberían financiar la fase obligatoria del nivel (primer ciclo) y las familias y las comunidades locales deberían desempeñar un papel activo en la fase no obligatoria.

La enseñanza secundaria en cifras: viejos y nuevos problemas

En Argentina, intentar realizar algún análisis de la situación educativa de la población a partir de datos estadísticos, información que se supone pública y que, por lo tanto, debiera estar disponible para el conjunto de la ciudadanía, presenta algunas dificultades. La intervención del INDEC, en el año 2007, ha significado la ausencia (o la no

publicación) de información sumamente valiosa, por ejemplo, la correspondiente a pobreza e indigencia.

En lo que refiere a educación, el Censo Nacional de Población 2010 dejó de relevar la asistencia a la escuela según el tipo de instituciones. En consecuencia, no es posible identificar los cambios o la distribución de la matrícula en las diferentes dependencias (pública / privada). La información respecto de la asistencia no se publica por edades simples sino en agrupamientos etarios que se corresponden con una de las dos estructuras del sistema educativo argentino (primaria de 6 años y secundaria de 6 años)⁶², lo que impacta en el cálculo de las tasas netas y brutas de escolaridad en los niveles obligatorios⁶³. Finalmente, tampoco se releva la asistencia por año de estudio. Las decisiones adoptadas por el INDEC no nos permiten comparar algunos resultados del Censo 2010 con los anteriores. Por otro lado, los Anuarios Estadísticos elaborados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación, fueron presentando sucesivos cambios en las categorías utilizadas y en las formas de publicar la información.

Aún con las dificultades para la reconstrucción de los datos que nos interesan, es posible dar cuenta de tendencias generales que se verifican en el período estudiado⁶⁴:

- En el conjunto del sistema educativo, el mayor crecimiento se registra en el sector privado, acentuando el fenómeno de la privatización de la educación y de la política educativa (Vior y Rodríguez, 2012)⁶⁵.
- Por primera vez en nuestra historia educacional, disminuye la matrícula en la escuela primaria, y ese descenso tiene su origen en la pérdida de 382.368 alumnos en la educación pública.

⁶² El Censo 2010 presenta los siguientes agrupamientos de edades: 6-11 (primaria), 12-14 (Ciclo básico de la escuela secundaria), 15-18 (Ciclo orientado de la escuela secundaria).

⁶³ El programa REDATAM (Recuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador) de CEPAL brinda información sobre asistencia escolar por edades simples, pero puede inducir a confusiones en tanto presenta cuatro opciones respecto de la asistencia a los diferentes niveles del sistema (primario, EGB, secundario y polimodal) y no ofrece datos por año de estudios.

⁶⁴ Por la extensión del presente texto, no vamos a trabajar las diferencias jurisdiccionales, aunque no las desconocemos. En todos los casos, nos referimos a la educación común.

⁶⁵ Las autoras diferencian los procesos de privatización “en” la educación (característico de los 90) y los de privatización “de” la política educativa: “Si en el período precedente, los intereses corporativos de los agentes privados se materializaron en su participación directa en los organismos estatales de fiscalización de la educación primaria, secundaria y superior no universitaria privada, en esta etapa, las reformas implican su ingreso en todos los organismos de elaboración de políticas y de gobierno y coordinación de la educación en general, en pie de igualdad con los funcionarios gubernamentales que tradicionalmente habían representado el “interés público”. De esta manera, se intensifica la intervención de grupos, sectores e instituciones privadas en las instancias encargadas del seguimiento y la evaluación del sistema, y en los espacios ministeriales de asesoramiento y consulta. Simultáneamente, se limita la participación de docentes, estudiantes y padres en el gobierno del sistema y en las instituciones educativas” (Vior y Rodríguez, 2012: 99).

- El aumento de la cantidad de alumnos en la escuela secundaria pública en el período 1996-2003 fue mayor que entre 2003 y 2013 (13% y 12%, respectivamente), aún cuando la obligatoriedad se estableció en 2006. En las instituciones privadas el crecimiento fue del 12% y 19%, respectivamente.

Cuadro 1: Alumnos matriculados en Nivel Inicial, Primario y Secundario. Total país. Años 1996, 2003 y 2013.

Nivel	1996	2003	% Variación 1996-2003	2013	% Variación 2003-2013
Inicial					
Estatal	775.599	903.322	16%	1.099.407	22%
Privado	325.209	352.679	8%	553.250	57%
Total Inicial	1.100.808	1.256.011	14%	1.652.657	32%

Primario					
Estatal	3.514.071	3.747.747	7%	3.365.379	-10%
Privado	917.523	970.863	6%	1.198.112	23%
Total Primario	4.431.594	4.718.610	6%	4.563.491	-3%

Secundario					
Estatal	2.173.521	2.460.694	13%	2.766.456	12%
Privado	827.186	924.233	12%	1.099.663	19%
Total Secundario	3.000.707	3.384.927	13%	3.866.119	14%

Elaboración propia.

Fuente: DINIECE, Anuarios Estadísticos 1996, 2003 y 2013.

Nota: El organismo tomó como estructura: 6 años de primaria y 6 de secundaria. Esto trae como consecuencia que, en 2013, haya una subvaloración de la matrícula en el nivel primario y una sobrevaloración en el nivel secundario. Ese año, 267.221 alumnos de séptimo año de primaria aparecen contabilizados, por DINIECE, en el nivel secundario.

Los históricos problemas de la escuela secundaria (repitencia, sobreedad, abandono) permanecen a lo largo de la última década, tal como se muestra en los Cuadros 2 y 3⁶⁶, pero se acentúan en la educación pública:

- La tasa de repitencia en las escuelas públicas triplica a la de las escuelas privadas en el período 2003-2012, tanto en el Ciclo Básico como en el Orientado.
- La repitencia aumenta todos los años, tanto en escuelas públicas como privadas, a pesar de que se han implementado diversas estrategias para flexibilizar el régimen de asistencia, promoción y calificación. La repitencia es un fenómeno absolutamente naturalizado en el sistema educativo pero, también, encubierto a partir de la adopción de medidas técnico pedagógicas que procuran que los estudiantes no repitan sin que ello sea, necesariamente, garantía de aprendizaje⁶⁷.
- La sobreedad aumenta en todo el período; y en las escuelas públicas, casi la mitad de los estudiantes tiene una edad superior a la esperada.
- La tasa de abandono interanual se duplica en las escuelas públicas, siendo más acentuada en el Ciclo Orientado.

⁶⁶ Los datos fueron procesados por la DINIECE a solicitud de las autoras ya que no todos se publican en los Anuarios Estadísticos.

⁶⁷ Ver, por ejemplo, las Resoluciones del Consejo Federal de Educación N° 93/09 (aprueba el documento "Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria"), N° 174/12 (aprueba el documento "Pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje y las trayectorias escolares, en el nivel inicial, nivel primario y modalidades, y su regulación"). Para el caso de la Pcia. de Buenos Aires, ver la Res. DGCyE N° 587/11 (aprueba el Marco General del Régimen Académico para la Educación Secundaria").

Cuadro 2. Tasa de repitencia y sobreedad en la escuela secundaria. Total país, 1999-2012.

Año	REPITENCIA				SOBREEDAD			
	Educación estatal		Educación Privada		Educación estatal		Educación Privada	
	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)
1999	9,9	6,9	3,4	3,8	39,1	44,7	13,9	19,9
2003	11,1	8,5	4,0	3,1	38,2	42,9	13,8	18,7
2004	12,4	9,4	4,4	3,5	38,8	43,5	14,4	19,6
2005	14,7	10,1	5,0	3,7	40,0	43,6	14,7	18,6
2006	15,4	10,3	5,3	3,6	42,6	42,3	16,0	18,3
2007	14,0	9,6	4,8	3,7	43,6	43,0	16,6	20,0
2008	14,5	9,9	5,2	3,5	45,1	44,8	17,5	20,2
2009	15,0	9,5	5,0	3,1	45,7	46,7	17,8	20,3
2011	15,0	8,7	4,9	4,9	45,4	46,3	17,4	19,7
2012	13,9	7,9	4,4	2,6	44,8	45,6	16,9	19,3

Elaboración propia. Fuente: DINIECE.

Nota: No contamos con los datos del año 2010.

**Cuadro 3. Tasa de abandono interanual en la escuela secundaria.
Total país, 2003-2013.**

Año	Educación estatal		Educación Privada	
	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)	Ciclo Básico (1° a 3°)	Ciclo Orientado (4° a 6°)
2003-2004	10,6	22,0	1,7	11,9
2004-2005	10,5	23,1	2,6	12,5
2005-2006	12,2	22,8	3,6	12,2
2006-2007	11,8	21,6	4,3	12,5

2007-2008	10,0	21,1	4,8	11,8
2008-2009	10,5	19,8	2,2	12,6
2009-2010	11,0	17,8	4,6	10,7
2011-2012	10,7	18,4	2,9	10,3
2012-2013	10,5	17,5	3,4	9,3

Elaboración propia. Fuente: DINIECE.

Nota: No contamos con los datos del año 2010.

Como habíamos afirmado, el papel del Estado como evaluador se ha profundizado. Argentina no sólo realiza pruebas nacionales para “medir” la calidad de la educación (a través de resultados de aprendizajes) sino que también participa de evaluaciones internacionales como PISA⁶⁸ y LLECE⁶⁹. En este aspecto, también han ocupado un lugar central las recomendaciones de los organismos como el BM, CEPAL y OCDE.

Aún con las críticas que se puedan formular, por el carácter que adquiere la evaluación y la responsabilidad principal que se atribuye a los docentes por los resultados, los datos muestran que –en el período estudiado- sólo hubo mejoras en los niveles de desempeño medio y bajo en el caso de los ONE. La situación relativa de Argentina en el conjunto de los países evaluados por PISA ha empeorado entre 2006 y 2012.

Cuadro 4. Resultados ONE en último año de escuela secundaria. Total país.

⁶⁸ Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) de la OCDE. Se trata de un estudio internacional sobre capacidades para la vida en la población de estudiantes de 15 años de edad, relacionadas con Ciencias, Matemática y Lectura. Argentina participó en 2001, 2006, 2009, 2012 y 2015.

⁶⁹ El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), dependiente de OREALC-UNESCO, lleva a cabo “Estudios Regionales Comparativos y Explicativos” sobre rendimiento en Ciencias, Matemática, Lengua y Factores Asociados, aplicado a alumnos de 3° y 6° año de la Educación Primaria de 15 países de la región. Argentina participó en PERCE 1997, SERCE 2006 y TERCE 2013.

Año y nivel de desempeño	Matemática	Lengua	Ciencias Sociales	Ciencias Naturales
2005				
Alto	12,5%	23,4%	20,7%	14,5%
Medio	35,8%	38,2%	42,4%	38,5%
Bajo	51,8%	38,4%	36,9%	47%
2010				
Alto	14,7%	20,4%	17,2%	13,4%
Medio	55,3%	53,3%	52,8%	52,2%
Bajo	30%	26,3%	30%	34,4%
2013				
Alto	12%	21,3%	19,2%	13,2%
Medio	60,1%	53%	50,5%	52,5%
Bajo	27,9%	25,7%	30,3%	34,3%

Elaboración propia.

Fuente: DINIECE. Resultados ONE 2005, 2010 y 2013.

Cuadro 5. Resultados PISA. Argentina, 2006, 2009 y 2012

Año	Cantidad de países evaluados	Lugar de Argentina	Matemática	Lectura	Ciencias
			Puntaje obtenido / Puntaje promedio	Puntaje obtenido / Puntaje promedio	Puntaje obtenido / Puntaje promedio
2006	57	53	381/498	374/492	391/500
2009	64	58	388/496	398/493	401/501
2012	65	59	388/494	396/496	406/501

Elaboración propia.

Fuente: OCDE, Informe de resultados PISA, años seleccionados.

En una reciente investigación⁷⁰, planteábamos que los operativos de evaluación están cada vez más distanciados de las prioridades y de la realidad cotidiana de las instituciones; la información que se obtiene de ellos no llega a las escuelas ni a los profesores, pero termina siendo vinculada principalmente con lo que sucede -o no sucede- dentro del aula y con la actividad de los docentes. Así, los resultados de las evaluaciones no involucran en el proceso de reflexión a los funcionarios gubernamentales y su desempeño ni extienden su análisis a otros factores asociados, como por ejemplo la organización de los tiempos y espacios destinados a la enseñanza, las características institucionales, los efectos de otras políticas educativas o sociales, las condiciones de vida y de trabajo tanto de los docentes como de los alumnos y sus familias, etc. Parece haber una renuncia a un diagnóstico de base más amplia para analizar no sólo las “prácticas institucionales”, o las “prácticas docentes” sino también las “prácticas estatales”, entendiendo a estas últimas como el conjunto de políticas públicas sectoriales e intersectoriales que contribuyen a delimitar las condiciones de vida y de apropiación de los bienes sociales por parte de la población, en este caso, el bien “educación” (Vior *et al.*, 2016).

La duración de la jornada escolar, así como la cantidad de días de clase, impactan en la “calidad” de la educación. Transcurridos ya 13 años desde la sanción de la ley N° 25864, llama la atención que se haya incrementado el número de estudiantes secundarios matriculados en escuelas con turno intermedio, esto es, con una jornada de 3 o menos horas diarias de clase. A partir de los datos publicados por la DINIECE en los Anuarios Estadísticos pudimos identificar un sostenido aumento de la matrícula en este tipo de instituciones: entre 2008 y 2014 se duplicó, tanto en el Ciclo Básico como en el Orientado. Esto permite inferir que el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria y la expansión del nivel, en algunas provincias⁷¹, se produjeron a partir de la reducción en el número de horas de clase. Miles de adolescentes que *deben* asistir a la escuela para percibir el subsidio correspondiente a la Asignación Universal por Hijo (AUH) lo hacen en el turno intermedio de instituciones públicas.

⁷⁰ Nos referimos al proyecto “La evaluación de la calidad como política para el mejoramiento de la enseñanza secundaria. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1992-2013)”, dirigido por Susana Vior y radicado en el Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján. Ver Vior *et al.*, 2016.

⁷¹ Principalmente, las provincias de Buenos Aires, Formosa, Córdoba y Entre Ríos.

Cuadro 6: Alumnos matriculados en turno intermedio en Nivel Primario y Secundario. Total país. Años seleccionados.

Nivel	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2014
Primario (1)										
Estatal	26.611	21.681	21.857	19.783	16.603	13.531	9.703	8.081	7.441	8.803
Privado	453	440	748	84	197	928	600	578	955	1.523
Total	27.064	22.121	22.605	19.867	16.800	14.459	10.303	8.659	8.396	10.326
Secundario (2)										
Ciclo Básico										
Estatal	3.072	2.129	2.625	2.039	1.261	2.277	3.801	3.726	3.847	4.133
Privado	179	41	233	29	187	518	361	287	913	1.174
Total	3.251	2.170	2.858	2.068	1.448	2.795	4.162	4.013	4.760	5.307
Ciclo Orientado										
Estatal	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	803	1.003	2.231	2.461	2.089
Privado	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	649	199	162	719	875
Total	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	1.452	1.202	2.393	3.180	2.964

Elaboración propia. Fuente: DINIECE, Anuarios Estadísticos años seleccionados.

(1) Se considera una estructura de 6 años (que hasta 2006 correspondía a EGB1 y EGB2)

(2) Se considera una estructura de 6 años (que hasta 2006 correspondía a EGB3 y Polimodal)

Diferentes escuelas secundarias para diferentes sectores sociales

La recuperación de la democracia, en 1983, propuso entre otras cosas democratizar el sistema educativo y sus instituciones. Para ello, una de las medidas más importantes fue la eliminación de los exámenes de ingreso y los cupos en las escuelas secundarias públicas dependientes del Ministerio de Educación y en las Universidades Nacionales. Esto implicó, inmediatamente, un significativo aumento de la matrícula aunque se produjeron, al mismo tiempo, problemas derivados de la incorporación de sectores sociales que accedían a estas escuelas por primera vez, con docentes que no habían sido preparados para atender esa expansión y con una infraestructura edilicia insuficiente para ese crecimiento (proceso no novedoso si se analiza el desarrollo del nivel a lo largo del siglo XX).

Desde la década del 90 el sistema educativo argentino, en su conjunto, depende de las jurisdicciones provinciales. Se han estudiado ya, algunas de las consecuencias de los diversos circuitos que se fueron creando en las provincias para dar respuestas a la demanda educativa, sobre todo, de los sectores más pobres (Vior, 1999; Más Rocha, 2007).

A comienzos del nuevo siglo, y como uno de los efectos de la crisis económico-política de 2001-2002, se crearon nuevos formatos escolares diseñados para quienes nunca habían accedido a la escuela secundaria y/o no lograban permanecer en ella. Aún con características y recursos disímiles, las propuestas de “inclusión educativa” coinciden en reconocer como problema el formato de la denominada “escuela media tradicional”: disciplinas organizadas en asignaturas que se cursan en simultáneo, necesidad de aprobar todas las asignaturas para pasar de un año a otro, repitencia como mecanismo institucional para quienes no aprueban, exigencia de asistir diariamente, etc. A continuación, nos referiremos brevemente a dos iniciativas del PEN que difieren en objetivos, alcances, recursos, inversión presupuestaria y condiciones de trabajo de los docentes.

Plan FiNes: En 2008, el Consejo Federal de Educación aprobó la creación del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – FiNes. En 2012, por Resolución del Ministerio de Educación se aprobó su extensión hasta 2015. El FiNes se plantea, entre

otros objetivos, la incorporación de adolescentes y adultos que abandonaron o nunca iniciaron la escuela primaria o secundaria. Funcionan en “sedes” (pueden ser escuelas, dependencias municipales, centros deportivos, locales partidarios, iglesias, ONGs, casas particulares, etc.), con una estructura organizativa mínima (1 secretario/a y 4 tutores por sede), con docentes (no necesariamente titulados) precariamente contratados por cuatrimestre y una organización curricular flexible. Los datos oficiales indican que el Plan ya cuenta con más de 500.000 graduados⁷².

Cuadro 7. Plan FINES, Total país.

Año	Sedes	Tutores	Alumnos inscriptos	Egresados
2008	2223	13511	202271	61776
2009	2845	17693	395167	92574
2010	2912	17585	232753	115816
2011	2875	28197	270218	71846
2012	2556	51379	303820	63276
2013	3010	62689	385381	107190

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

Escuelas secundarias técnicas dependientes de Universidades Nacionales: Estas escuelas tienen como destinatarios a adolescentes pobres que residen en el área de influencia de la universidad (en general, repitentes y/o que han abandonado la escuela). En 2014 se crearon 3 escuelas en tres Universidades Nacionales: UNSAM (Orientación en Industrias de Procesos), UNDAV (Orientación en Construcciones), UNQUI (Orientaciones: Industrias de Procesos, Programación –Informática- y Alimentos). En

⁷² Sería necesario realizar una evaluación del Programa analizando la trayectoria e inserción (escolar, laboral) de sus egresados.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



2015, se sumaron la UBA (Orientaciones: Tecnologías de la Información y Comunicación y Mecatrónica o Robótica.) y la UNGS (Electrónica, Bachillerato Orientado en Lenguas Extranjeras y Bachillerato Orientado en Comunicación). Estas escuelas se plantean con formatos innovadores en jornada completa: no tienen repitencia (tanto la asistencia como la aprobación es por asignaturas y no por año) y, en consecuencia, los estudiantes pueden diseñar su propio trayecto educativo, los docentes han sido seleccionados por las universidades y son designados por cargo (y no por horas cátedra), cuentan con dos vicedirectores (académico y sociocomunitario) y tutores por curso, ofrecen desayuno y almuerzo. El Ministerio de Educación aporta los recursos para la construcción del edificio escolar, salario del personal docente y gastos correspondientes al funcionamiento cotidiano (comedor, micros para traslados de estudiantes, etc.).

Políticas sociales y escuela secundaria

Junto con las medidas educacionales mencionadas se han adoptado, también, políticas sociales focalizadas destinadas a tener impacto sobre la superación de la pobreza y, en consecuencia, en la escolarización de los más pobres.

Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Establecida el 29 de octubre de 2009, por Decreto de necesidad y urgencia N° 1602 del Poder Ejecutivo Nacional⁷³, modifica la ley N° 24714 que, en 1994 había “ajustado” el régimen de asignaciones familiares establecido por un gobierno de facto, en 1968, que cobraban todos los trabajadores en situación de dependencia. En los *considerando* se reconoce que

“forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante... No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una

⁷³ Nuevamente aquí encontramos otro ejemplo del modo de hacer política en esta etapa. Se aprueba por Decreto del PEN —es decir, sin debate público— desconociendo proyectos de ley anteriores: desde 1997 había, en el Congreso Nacional, 17 proyectos sobre asignaciones presentados por diferentes partidos políticos. Uno de los primeros autores en traer el tema al país fue Rubén Lo Vuolo en su libro *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (1995).

Enviada como proyecto de ley del PEN a fines de junio de 2015, la AUH fue aprobada con el mismo régimen de ajustes semestrales que tienen las jubilaciones.

respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal” (destacado en el original).

Se trata de un subsidio mensual “condicionado”, destinado a niños y adolescentes (hasta 18 años de edad), que exige asistir a la escuela y realizar un control sanitario anual (cumplimentando el plan de vacunas obligatorias)⁷⁴. En 2015 costó al fisco aproximadamente \$35.000 millones (2% del presupuesto nacional). Diversos especialistas plantean que hay dificultades para medir el impacto de la AUH en la reducción de la pobreza, pero señalan que habría resultados alentadores sobre los niveles de asistencia escolar. Si bien hoy tiene más de 3.500.000 beneficiarios, no es universal –aunque su nombre así lo indique-, sigue siendo una política focalizada pues se calcula que más de 2 millones de niños no reciben ningún ingreso por derecho. Se evidencia aquí una “reducción del concepto de igualdad a la idea de focalización” (Verger y Bonal, 2011: 924), renunciando deliberadamente a otras estrategias de políticas universales.

Becas PROGRESAR: Creado en 2014, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, constituye un nuevo esquema condicionado de transferencias de ingresos a jóvenes entre 18 y 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo, vital y móvil. Los destinatarios están obligados a inscribirse en el sistema educativo formal, en el Plan FiNES o en Centros de Capacitación Laboral acreditados en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Reflexiones finales

El siglo XXI se ha iniciado con nuevas reformas educativas que, a través de la firma de Acuerdos y Metas y la sanción de nueva legislación educacional, se proponen alcanzar los objetivos que otras normas legales no cumplieron, postergando reiteradamente los plazos para hacerlos efectivos.

Los cambios producidos en la escuela secundaria argentina del último decenio se han dado en un contexto caracterizado por un discurso gubernamental de “inclusión social” junto con el despliegue de un conjunto de políticas públicas (educativas, sociales, laborales) destinadas a que los más pobres estén incluidos en el sistema educativo (o en circuitos paralelos).

⁷⁴ Todos los meses el Estado paga el 80% del subsidio. Anualmente, si la familia presenta los certificados de asistencia a la escuela y de control sanitario, se paga el 20% restante.

Tanto en las formas de “hacer política” como en las medidas adoptadas, se evidencian continuidades entre los 90 y la etapa iniciada en 2003. En tanto no cambió la distribución regresiva del ingreso, no se han resuelto los altos porcentajes de desempleo, subocupación y condiciones de trabajo precario. En ese contexto, el Estado se asume como garante del derecho a la educación, junto con otros actores sociales, extendiendo la obligatoriedad escolar, incrementando el presupuesto destinado a educación y desarrollando numerosas políticas focalizadas para intentar paliar los efectos de la política económica. Insistimos en afirmar que, a pesar del intento por resaltar –en el discurso- su papel principal en materia educacional, el Estado ha acentuado el énfasis en las políticas de evaluación y asistencia social.

Las medidas adoptadas respecto de la escuela secundaria y sus estudiantes siguen sin revertir los históricos problemas que afectan al nivel (el abandono, la repitencia, la sobreedad, la “calidad” y la diversidad de instituciones para los diferentes sectores sociales) y, a la vez, se crean nuevos, como la existencia de estudiantes atendidos en una jornada escolar reducida. Al identificar bajos resultados obtenidos en pruebas estandarizadas con pobreza, se convierte en natural lo que es social y políticamente producido. Se adoptan estrategias pedagógicas de recuperación (de clases y contenidos) y tutoría, identificando como principales responsables de la situación a los docentes. Estas medidas técnico pedagógicas no fueron acompañadas por efectivos cambios en la infraestructura, equipamiento y formación de personal para atender a los adolescentes más pobres que están doblemente obligados a asistir a la escuela: en primer lugar, porque la ley lo exige pero, también, como condición para el cobro de una parte significativa del subsidio denominado “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”⁷⁵. La obligatoriedad de la escuela secundaria constituye, entonces, un mecanismo de *inclusión forzada* (Fontes, 1996) ya que ningún adolescente puede ser excluido de ella.

Si bien se ha ampliado la población escolarizada en el nivel, se ha llevado a cabo aplicando estrategias de bajo costo, en las que se acentúa la diferenciación entre instituciones según el sector social que atienden. Esto es esencial en el capitalismo pero parece necesario enfatizar las dimensiones que alcanza esa diferenciación en las últimas décadas. El despliegue de programas alternativos a la escuela, para los más pobres,

⁷⁵ Cabe aquí alguna reflexión respecto de los intereses específicos de los adolescentes para estar en las escuelas, aprender, apropiarse y producir conocimiento bajo estas circunstancias.

evidencia el reforzamiento y la naturalización de las diferencias a través del discurso de la inclusión: todos pueden educarse pero cada uno en el espacio que le corresponde. La diferenciación, así, aparece legitimada.

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010) [en línea]: *¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina?* Washington DC. Disponible en: <http://publications.iadb.org> Fecha de acceso: 25/02/2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2012) [en línea]: *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina.* Washington DC. Disponible en: <http://www.iadb.org> Fecha de acceso: 25/02/2015.

BANCO MUNDIAL (2005) [en línea]: *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Washington DC. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/> Fecha de acceso: 25/02/2015.

BANCO MUNDIAL (2007): *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una nueva agenda para la educación secundaria.* Bogotá: Mayol Ediciones S.A. Bogotá, Colombia.

CARNOY, M. (2001): "La articulación de las reformas educativas en la economía mundial". En *Revista de Educación*, número extraordinario 1, pp. 111-120.

CEPAL / UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: Eje de la Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

DINIECE (2013) [en línea]: *A propósito del debate sobre la evolución de la matrícula en el sector privado.* Junio. Disponible en http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/109842/debate_matri_privada_.pdf Fecha de acceso: 01/09/2015.

EXPERTON, W. (1999): *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*, Human Development Department, LCSHD Paper Series N° 46, The World Bank, Washington DC.

FÉLIZ, M. y LÓPEZ, E. (2012): *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Editorial El Colectivo, Herramienta Ediciones, Buenos Aires.

FONTES, V. (1996): "Capitalismo, Exclusões e Inclusão Forçada". En *Tempo*, vol. 2, nº. 3, 1996, Rio de Janeiro, pp. 34-58.

GIDDENS, A. (1999): *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*. Taurus, Madrid.

LOZANO, C. y RAFFO, T. (2014) [en línea]: *El deterioro de las condiciones de vida de la población al tercer trimestre del 2014*, Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. Disponible en: http://www.ipypp.org.ar/descargas/Empleo%20y%20Pobreza_3er%20trimestre%202014.pdf Fecha de acceso: 01/10/2015.

MÁS ROCHA, S. M. (2007): "Una política para la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires: de un proyecto democratizador a una escuela reproductora". En *REXE "Revista de estudios y experiencias en educación"*. Edición Especial Vol. 1, Nº1, Facultad de Educación, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile, pp. 29-53.

MÁS ROCHA, S. M. y VIOR, S. (2009): "Nueva legislación educacional: ¿nueva política?". En Vior, S.; Misuraca, M. R. y Más Rocha, S. M. (comps.): *Formación de docentes. ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

OEI (2010) [en línea]: *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, Madrid. Disponible en: <http://www.oei.es/metas2021.pdf> Fecha de acceso: 20/09/2015.

RAZKIN, P. (2015): "Introducción y presentación del Dossier: Educación para Todos 2015: Balance y Prospectiva para o desde América Latina". En *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, año 6, Nº 8, pp. 8-30.

SITEAL (2014) [en línea]: *Perfiles de países: Argentina*, julio. Disponible en: http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_perfil_argentina_20140731.pdf Fecha de consulta: 30/09/2015.

TELLO, C. (2013): "La educación secundaria en Latinoamérica: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. ¿Avanzamos hacia el posneoliberalismo?". En

Pini, M.; Más Rocha, S. M.; Gorostiaga, J.; Tello, C. y Asprella, G. (comps.): *La escuela secundaria: contextos y sentidos*, Editorial Aique, Buenos Aires.

TOMASEVSKI, K. (2004): *El asalto a la educación*, Intermón Oxfam, Barcelona.

UNESCO (2015): *Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Foro Mundial de Educación, Incheon, mayo.

VERGER, A. y BONAL, X. (2011): La *Estrategia Educativa 2020* o las limitaciones del Banco Mundial para promover el "aprendizaje para todos". En *Educação & Sociedade*, vol.32, no.117, Oct./Dec. Campinas, pp. 911-932.

VIOR, S. (dir.) (1999): *Estado y educación en las provincias*, Miño y Dávila Editores, Madrid.

VIOR, S. y OREJA CERRUTI, B. (2013): "El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980 / 2012)". En Pereira, J. M. M. y Pronko, M. (orgs.) *Políticas do Banco Mundial para educação e saúde no Brasil (1982-2012)*, Fundação Oswaldo Cruz / CNPq, Rio de Janeiro.

VIOR, S. y RODRÍGUEZ, L. (2012): "La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización". En *Revista Pro-posições*, Vol 23 N° 2 (68), Mayo/Ago, UniCamp, Campinas.

VIOR, S.; RODRÍGUEZ, L. y MÁS ROCHA, S. M. (2016): *Evaluación, calidad y escuela secundaria en la Ciudad de Buenos Aires (1992-2013)*, EdUNLu, Buenos Aires.

WANDERLEY NEVES, L. M. (2010) (org.): *La nueva pedagogía de la hegemonía. Estrategias del capital para educar el consenso*, Miño y Dávila Ediciones, Buenos Aires.

Publicado en VIDAL PERONI, VERA "Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação". Sao Leopoldo: Oikos. 2015. p237 - 255. isbn 978-85-7843-539-4

CAMBIOS EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO (2003-2013). ¿INCLUSIÓN? ¿PRIVATIZACIÓN?

**Laura R. Rodríguez
Susana E. Vior**

La creciente presencia y aumento de la cobertura por parte de proveedores privados es la expresión más clásica de privatización educativa, e históricamente anterior

a las formas de privatización que se desarrollaron a partir del auge neoliberal (RODRÍGUEZ GÓMEZ, 2010). Con la crisis del Estado de Bienestar, se instalaron en el mundo otras formas y expresiones, impulsadas por el nuevo conservadurismo de mercado. Sobre finales del siglo XX, cuando su proyecto hegemónico entró en crisis, se profundizaron ciertos modos de relación entre lo público y lo privado en la sociedad, que alcanzaron también a la educación. Ball y Youdell (2007) sistematizaron esta historia identificando dos tipos de procesos de privatización de la educación pública, a los que denominaron “endógenos”, y “exógenos”. Los primeros refieren a la privatización en la educación pública – e “implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial”-. Los últimos, implican la privatización de la educación – la apertura de la educación pública a la participación del sector privado a través de modalidades basadas en el beneficio económico, y la difusión, aplicación y predominio de concepciones e intereses del sector privado en la elaboración, gestión o provisión de diferentes aspectos de la educación pública. La mayor presencia e influencia de representantes de intereses particulares / privados en la elaboración de las políticas educativas públicas son un caso particular de privatización endógena (VIOR & RODRÍGUEZ, 2012).

Estos procesos privatizadores tienen un alcance global, y han producido transformaciones profundas en los sistemas educacionales de todos los países. En las primeras décadas del siglo actual, la cuestión fue oficialmente incorporada a la “agenda” de temas sobre educación superior de los organismos internacionales que elaboran “recomendaciones”⁷⁶. De esta manera, las propuestas de los “expertos” han ido homogeneizando la lista de prioridades de política universitaria de países con muy diferentes historias económicas, sociales, políticas, culturales y educacionales. En parte, esas transformaciones implicaron cambios, tanto en el sentido como en los modos de relación entre lo público y lo privado, y promovieron la re-definición y re-valorización de las iniciativas de la “sociedad civil” como alternativa o complemento necesario de la acción del Estado en la prosecución de objetivos “comunes” o “universales”, bajo el supuesto de que serían positivas para la democratización de la sociedad.

⁷⁶ En 2005, por ejemplo, el *Program on Education Policy and Governance at Harvard University* organizó la conferencia “*Mobilizing the Private Sector for Public Education*” conjuntamente con el Banco Mundial (BM), y con el apoyo financiero de la Fundación John Olin, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Instituto del BM, con el objetivo de discutir “las asociaciones público-privadas en educación tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, así como la eficacia de tales iniciativas”, con la participación de economistas, politólogos, políticos e investigadores interesados en la política educativa (disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/pepg/conferencias/MPSPE.htm>). En 2009, una publicación de UNESCO afirmaba: “La Conferencia Mundial sobre Educación Superior en 2009 es una oportunidad para reflexionar sobre temas y tendencias que han aparecido desde la Conferencia Mundial de 1988, así como para instalar un interés por examinar de qué manera el panorama continuará evolucionando. A pesar de que a lo largo de la década pasada la provisión privada en el sector se ha expandido exponencialmente en varios países, el tema de la educación superior privada, o no estatal, no estuvo presente” (BJARNASON, S., en BJARNASON *et al*, 2009: 1). En la agenda de los organismos internacionales (UNESCO, OCDE, BM), el interés predominante es, por un lado, impulsar la provisión privada o público-privada como forma de descomprimir el presupuesto público frente a las crisis financieras recurrentes, y por otro, recomendar un papel central de los Estados en la regulación de los proveedores, haciéndose cargo de la explosión de ofertas de “mala calidad” provocada por el libre juego de la lógica de mercado en los ‘90. Ver: BJARNASON, Svava; CHENG, Kai-Ming; FIELDEN, John; LEMAITRE, Ma. J.; LEVY, D.; VARGHESE, N.V. *A new dynamic: Private Higher Education*. Paris, UNESCO, 2009. ALTBATCH, Philip; REISBERG, Liz; RUMBLEY, Laura. *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education*. Paris, UNESCO, 2009. LEVY, Daniel. *The Global Growth of Private Higher Education*. En LEVY, D. *Levy et al, The Global Growth of Private Higher Education: ASHE Higher Education Report*, Vol.36 (3), 2010, p. 121-133. PATRINOS, Anthony H.; BARRERA-OSORIO, Felipe; GUÁQUETA, Juliana. *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington: BIRF /BM, 2009. SANTIAGO, Paulo; TREMBLAY, Karine, BASRI, Ester; ARNAL, Elena. *Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1. Special features: governance, funding, quality*. Paris, OECD Publications, 2008.

Nuestro equipo de Política Educacional, en el Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján, viene desarrollando discusiones, estudios teóricos y empíricos, con la finalidad de comprender el proceso seguido por la educación pública en general y en el nivel universitario en particular en Argentina⁷⁷. El presente texto comunica parte de esas reflexiones y hace algunos planteos orientadores de la investigación.

Viejas y nuevas formas de privatización educativa. Expresiones locales de un fenómeno global.

Una hipótesis ampliamente difundida para interpretar la “historia de la privatización educativa” en Argentina ha sido vincular los avances del proceso privatizador con los períodos dictatoriales⁷⁸. Sin embargo, el análisis del desarrollo cuantitativo del sistema no permite la confirmación empírica de esa afirmación. En trabajos anteriores hemos planteado que, si bien los gobiernos *de facto* sustentaron proyectos educativos privatizadores coherentes con proyectos de privatización de toda la vida social (TEDESCO, J.C. *et al*, 1983; OSZLAK, 1984), no siempre lograron aumento de la participación del sector en la provisión educativa. Por otra parte, muchos gobiernos constitucionales favorecieron medidas que apoyaron procesos privatizadores, aún en el marco de discursos defensores de la educación pública (KRAWCZYC *et al*, 1986). En realidad, la evolución de esos impulsos privatizadores y su relación con el desarrollo del sistema y de las políticas educativas puede analizarse como el fruto del modo en que se fueron resolviendo las demandas concretas de los grupos, fracciones o clases a lo largo de cada momento histórico (VIOR & RODRÍGUEZ, 2012).

Hasta mediados del siglo XX, la educación provista por privados constituyó un componente residual del sistema educativo, siendo el Estado el principal proveedor de educación primaria obligatoria y de educación secundaria, y el proveedor exclusivo de formación universitaria. Sobre el final de este período (1947, primer gobierno de J. Perón), se instaló un sistema de subsidios públicos a los proveedores privados que facilitó la expansión de la matrícula privada; ésta siguió un patrón evolutivo más dinámico que el de la educación pública, que se caracterizó por un crecimiento lento (con historia y comportamientos particulares según nivel educativo), influido por las características coyunturales de la economía nacional: estancamiento en períodos de retracción y ajuste, y recomposición en períodos de crecimiento. Hacia 1952, el peso de las instituciones privadas en la composición de la matrícula era reducido, excepto en el nivel inicial -en el que absorbía el 30,3% de la matrícula-, y el nivel medio -en el que ascendía al 20,7%-; cubría el 8,7% de la matrícula primaria y el 4,2% en el nivel superior no universitario⁷⁹. Entre 1955 y 1980, las tasas de crecimiento de la matrícula privada primaria y superior no universitaria fueron hasta tres veces más altas que las tasas de crecimiento registradas en el sector público. En el nivel medio encontramos este mismo fenómeno, un poco

⁷⁷ Se encuentra actualmente en desarrollo el Proyecto “Estado, Política Universitaria y Tercer Sector: Nuevas articulaciones entre lo público y lo privado. Consecuencias para la democratización de la Universidad”.

⁷⁸ 1930/32, 1943/46, 1955/58, 1966/73, 1976/83.

⁷⁹ En este trabajo, por razones de síntesis, se analizan sólo datos agregados para el conjunto del sistema. Pero es importante dejar constancia que en todos los indicadores educativos, y por lo tanto también en los que se refieren a la composición público-privada de la matrícula, existen, históricamente, fuertes disparidades entre jurisdicciones provinciales. Por ejemplo, para mencionar sólo el dato más reciente (2013), la Ciudad de Buenos Aires tiene la mitad de su matrícula de los niveles pre-universitarios en el segmento privado, mientras que en la provincia de Santiago del Estero sólo alcanza el 2,3% (DiNIECE, 2013b).

menos marcado y con un estancamiento del sector privado a partir de 1970. Así, asistimos a la consolidación del segmento de educación privada, que en 1988 llegó al 18% de la matrícula primaria, al 28,7% de la secundaria, y al 27,6% de la superior no universitaria (Fernández *et al*, 1997) (PAVIGLIANITI, 1991). Parte del estancamiento de la enseñanza media privada en la década de los '80 debe ser atribuida a la democratización del nivel durante el gobierno radical (1983-1989), gobierno que eliminó el examen de ingreso al nivel y adoptó una serie de medidas para el mejoramiento de la escuela secundaria pública.

En los '90, a esa herencia de privatización, cuyos impulsos esenciales habían provenido de las fracciones conservadoras anti-liberales de la sociedad, se sumaron fenómenos de mercantilización y privatización “endógena” impulsados por el proyecto hegemónico de la Nueva Derecha. La sanción de la Ley Federal de Educación (LFE) en 1993, convalidó el carácter público de toda la educación sin diferenciar entre propietarios privados e instituciones públicas, estableció diez años de obligatoriedad escolar y modificó la estructura del sistema educativo desarticulando el nivel medio y destruyendo su tradicional modalidad técnica, introdujo mecanismos competitivos en la formación inicial y continua de los docentes; fue la base para la difusión de modelos gerenciales de administración educacional, y de un sistema centralizado y estandarizado de evaluación de la “calidad” de la educación. Reservó, para el gobierno nacional, responsabilidades sustantivas que implicaron una verdadera re-centralización antes que una desregulación vía mercado. También sancionó, por primera vez en la historia legal del sistema educativo, una ley para regular a todo el nivel superior, el no universitario –integrado fundamentalmente por instituciones formadoras de docentes para el nivel primario y secundario, e instituciones de formación técnica superior- y el universitario (ver apartado siguiente).

El sector educativo fue uno de los sectores más castigados por las políticas de ajuste fiscal, inauguradas con la transferencia inconsulta de las instituciones de nivel medio y superior no universitario que históricamente había sostenido el Estado Nacional en las provincias⁸⁰. La privatización de la matrícula continuó en todos los niveles educativos, excepto en el inicial, en el cual la participación del sector privado se mantuvo estable (28%). Hacia 2001 había llegado a absorber el 20,5% de la matrícula del primario, el 27% del secundario, y el 41,5% del superior no universitario (DiNIECE, 2013b)⁸¹.

Pero ese año, el deterioro de las condiciones económicas y sociales nacionales, y la crisis política consecuente, generaron un terreno fértil para aceptar la revisión del programa neoliberal que venía siendo planteada a nivel mundial y que, por ese entonces, reconocía los límites del mercado como mecanismo regulador y base de cohesión social. La crisis asiática y la creciente polarización y exclusión social originadas por el proyecto original, impulsaron a los sectores dominantes a buscar una nueva arquitectura institucional para la sociedad de mercado (JESSOP, 2000) (ACUÑA & TOMASSI, 1999). Los conceptos de “gobernanza”, “desarrollo sustentable”, “inclusión” y “sociedad civil

⁸⁰ En 1978, durante la Dictadura Militar, el Estado Nacional ya había transferido las instituciones de nivel pre-primario y primario.

⁸¹ Las tasas de escolarización de la población indicaban para ese año que se había logrado la universalización del nivel primario. La tasa neta de escolarización en el nivel medio sólo involucraba al 71,5%, con persistentes problemas de sobreedad, repitencia y deserción, ya que, sobre el cambio de siglo, sólo alrededor del 48% de los jóvenes terminaba la escuela media en la edad correspondiente (RIVAS, 2010).

activa” suplantaron a los más duros conceptos de “competencia”, “crecimiento”, “eficiencia” y “gerencialismo”. Así, desde 2003 y hasta 2009, aproximadamente, los gobiernos de N. Kirchner y de C. Fernández de Kirchner, aprovecharon una coyuntura internacional que les permitió abrir una fase de reactivación económica, calificada por algunos autores como “neodesarrollista” (FÉLIZ & LÓPEZ, 2010) (KATZ, 2010). Buscando recomponer su legitimidad, estos gobiernos implementaron acciones que suponían recuperar el papel del Estado en la compensación de las contradicciones generadas por el sistema socio-económico, dando prioridad a la educación en la recuperación presupuestaria. Cerrada la etapa del ajuste estructural, desprestigiado el modelo de “Estado Mínimo”, la “sociedad civil” fue entronizada como elemento central de “alianzas estratégicas” para el desarrollo de políticas sociales.

El gobierno de N. Kirchner (2003-2007) avanzó en la derogación de las normas “neoliberales” simbólicamente representadas por la Ley Federal de Educación de 1993. Restableció la modalidad técnica (a través de la Ley de Educación Técnico-Profesional de 2005), comprometió apoyo financiero a las provincias para mejorar los niveles salariales de maestros y profesores (Ley del Ciclo Lectivo Anual, 2004), y pretendió garantizar la recomposición del financiamiento educativo (Ley de Financiamiento Educativo, 2005). Finalmente, en 2006, sancionó una nueva ley general, la Ley de Educación Nacional, proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo y presentado como resultado de la aplicación de una metodología participativa con el objeto de alcanzar legitimidad social. Único proyecto debatido en el Congreso, aumentó los espacios de participación de los proveedores privados en los organismos de concertación e implementación de políticas federales (Consejo Federal de Educación, Instituto Nacional de Formación Docente). En consonancia con los nuevos principios de un programa que buscaba “una mayor inclusión social y educativa”, legitimó a las organizaciones populares que habían ocupado el lugar del Estado ausente en los años de crisis, reconociendo a las instituciones educativas de “gestión social”, diferenciándolas en la citada norma de las instituciones de “gestión privada”, aunque en los hechos siguieron alcanzadas por las normas que regulan a estas últimas. Creó el Instituto Nacional de Formación Docente para superar la fragmentación de las políticas para la formación de maestros y profesores. La atención preferente que las políticas dieron a la formación de docentes queda evidenciada por el avance de la participación del sector público en una cobertura en expansión⁸², que entre 2003 y 2011, redujo la del sector privado del 41,5 al 37,4%.

En consonancia con el cambio de agenda educativa de los organismos internacionales –que pasaron de dar prioridad a la “educación básica” en los `90, a resaltar el carácter estratégico del nivel inicial y la educación secundaria en los `00-, el gobierno de N. Kirchner restableció la unidad del nivel medio e instauró su obligatoriedad, implementando seguidamente una transformación integral de la escuela secundaria –abriendo el ciclo de una “Nueva Escuela Secundaria”-. Sus objetivos declarados eran “democratizar las escuelas” y resolver los graves problemas de sobreedad, repitencia y abandono. Esa transformación estuvo basada en modificaciones que flexibilizaron el régimen académico, “actualizaron” los planes de estudios e implementaron espacios por

⁸² El subsistema de educación superior no universitaria de formación docente creció, entre 2003 y 2011 un 24,9%. El sector público creció más (32,1%) que el privado (6,9%). Ver: Centro de Estudios de la Educación Argentina – Universidad de Belgrano (CEA). *Avances en la educación superior no universitaria*. Año 2, N° 16, 2013.

fuera del sistema educativo formal para que los desertores terminaran sus estudios secundarios mediante planes acelerados, en base a programas inter-sectoriales y alianzas “público-privadas” con ong’s, sindicatos u otras organizaciones de la “sociedad civil”⁸³. En 2013, último año informado por el Ministerio de Educación, la educación privada cubría al 33,4% de la matrícula del nivel inicial, 26,4% del primario, y 28% del medio.

La privatización en la Universidad

Teniendo a la vista este marco general, analizaremos ahora el recorrido de la “privatización” en el nivel universitario, que tiene rasgos específicos que lo diferencian del proceso seguido por el resto del sistema educativo. Pero antes de hacerlo, es importante tener en cuenta otra característica particular: mientras que Argentina en su historia contemporánea sancionó sólo tres leyes educativas de rango nacional (la Ley 1420 de 1884, la LFE de 1993, y la LEN de 2006), las universidades fueron reguladas, desde 1885, por siete normas, siendo la última, la ley “neoliberal”, conocida como “Ley de Educación Superior” (LES) de 1995. Pese a la existencia de iniciativas legislativas para sancionar una nueva Ley de Educación Superior, y a la organización de un ciclo de debates en el Congreso de la Nación con participación de diversos colectivos (universidades, académicos, sindicatos, organismos corporativos, representaciones estudiantiles, etc.), la derogación de dicha ley quedó postergada, y por lo tanto sigue vigente.

Del análisis de ese proceso histórico surgen cuatro rasgos particulares: 1) el establecimiento tardío de la gratuidad (1949); 2) la vigencia de un prolongado monopolio estatal (1958); 3) la inexistencia de un régimen integral de subsidios, y 4) la aparición de organismos colegiados que representan intereses privados en el sistema de coordinación y concertación de políticas.

En cuanto al primer rasgo, hay que notar que las universidades nacionales cobraron diverso tipo de tasas hasta que el Decreto 29.337/49, durante el primer gobierno de J.D. Perón, estableció la gratuidad del nivel universitario al suspender el cobro de aranceles con retroactividad a junio de ese año, cumpliendo de este modo el principio de gratuidad de la educación pública establecido en la Constitución sancionada dicho año. Si bien el arancelamiento fue restablecido durante la dictadura del período 1976-1983, el gobierno de R. Alfonsín lo dejó sin efecto, recuperando la gratuidad de las UUNN.

En relación con el fin del monopolio estatal, existieron múltiples demandas y propuestas legislativas de autorización de universidades “libres” o “particulares” desde 1885 (año en que se sancionó la primera ley universitaria). Recién en 1955 –durante un gobierno *de facto*–, el Decreto 6403 estableció la posibilidad de creación de instituciones privadas. El gobierno de A. Frondizi, a través de la Ley 14.557/58 y su Decreto Reglamentario 1404/59 especificó las condiciones y modalidades para su funcionamiento (debían ser fundaciones sin fines de lucro, presentar un proyecto educativo adecuadamente fundado y financiado, pasar por un período de autorización provisoria, etc.); el decreto estableció taxativamente que no podrían recibir “recursos estatales” (Art.

⁸³ Pueden mencionarse: el Plan FINES y el Plan PROGRESAR (ambos creando circuitos especiales para la finalización de estudios secundarios y universitarios), y la Asignación Universal por Hijo (AUH) para familias de bajos recursos, subsidio condicionado al cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la prevención sanitaria.

1º). Durante el gobierno del Gral. Onganía, un decreto-ley reguló de forma más integral a estas universidades (1967); esta norma dio carácter oficial al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), organizado algunos años antes como espacio de representación de intereses ante las autoridades públicas. Desde 1958 hasta el presente, estas instituciones son creadas sin intervención del Congreso de la Nación, por decretos del Poder Ejecutivo⁸⁴. La LES de 1995, al crear un sistema de evaluación y acreditación universitaria a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), incorporó el requisito previo de un informe positivo sobre el proyecto.

Entre 1958 y 1963, el sector privado --sobre todo el ligado a la Iglesia Católica-- abrió más universidades que las creadas hasta entonces por el Estado⁸⁵. La década del '60 fue etapa de gran crecimiento de instituciones privadas (19 universidades). La década del '70 (en particular 1972/74, durante el último año de la Dictadura Militar de A. Lanusse y el tercer gobierno de J.D. Perón), fue de creación de universidades públicas (14 instituciones). Un segundo impulso privatizador tuvo lugar durante el primer gobierno de C. Menem: entre 1990 y 1995 se crearon 20 instituciones, mientras que sólo se crearon 7 públicas. En los '00, la dinámica se invierte: se crearon 14 universidades estatales, frente a la autorización de sólo 9 privadas. *En términos gruesos, los ciclos de crecimiento de las instituciones privadas se vinculan con la presencia de ciertos intereses privados --de la Iglesia Católica, de sectores empresarios, etc.-- en los bloques de fuerzas en los que se apoyó cada gobierno, cosa que no siempre coincidió con gobiernos de facto, como claramente lo muestra el proceso acontecido en los '90.*

En lo que al financiamiento respecta, cuando se autorizó la existencia de instituciones privadas, se lo hizo con prohibición expresa de subsidiarlas; por ello, hasta el presente, se sostienen fundamentalmente con el cobro de matrículas y aranceles, pagos por servicios prestados y donaciones. A partir de 1967, durante la dictadura militar de Onganía, una nueva legislación (Ley de Universidades Privadas) les permitió solicitar, al Estado, financiamiento para proyectos específicos de enseñanza o investigación, pero sólo tuvo aplicación en casos aislados. En los '90, el artículo 66 de la LES redefinió esta posibilidad estableciendo que: "El Estado nacional podrá acordar a las instituciones con reconocimiento definitivo que lo soliciten, apoyo económico para el desarrollo de proyectos de investigación que se generen en las mismas, sujeto ello a los mecanismos de evaluación y a los criterios de elegibilidad que rijan para todo el sistema". Desde entonces y hasta el presente, ello permitió su participación, con el mismo *status* que las universidades públicas, en la competencia por fondos distribuidos a través de Programas especiales de financiamiento originados en la Secretaría de Políticas Universitarias. A partir de 2003, su participación se fue ampliando a programas no exactamente relacionados con la investigación (extensión, voluntariado, etc.). Si bien, según datos provistos por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica para 2008 y 2009, sólo el 2% de los proyectos financiados se desarrollaban en universidades privadas

⁸⁴ La creación de universidades públicas se realiza por ley del Congreso, e históricamente, en este proceso influyen fuertemente factores políticos y clientelares. En los 90, la creación de universidades públicas en el Conurbano Bonaerense fue un recurso del gobierno de Menem para desequilibrar el balance de poder opositor a la reforma neoliberal. En los '00, con la negociación de intereses políticos entre el gobierno nacional y las jurisdicciones municipales. Es ampliamente debatida en el ámbito académico la irracionalidad o falta de planificación que caracteriza la expansión del sistema.

⁸⁵ Ellas fueron: Universidad Católica de Córdoba, Católica de Santa Fe, Católica de Cuyo, Universidad del Salvador, Católica Argentina, del Norte Santo Tomás de Aquino, y Católica de Mendoza, que se sumaron a las instituciones privadas no confesionales (Universidad del Museo Social Argentino y Universidad J. A. Maza)

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



(ANPCyT, 2011), *estos cambios han permitido reactivar demandas de las instituciones universitarias privadas por una mayor asistencia financiera por parte del Estado, como es el caso de reclamos para acceder a los programas de becas para estudiantes de carreras consideradas “estratégicas” –tal el caso, recientemente, de las Ingenierías, las Ciencias de la Atmósfera o la Informática-*.

Finalmente, *la representación de los intereses privados integrada al aparato del Estado se produce con la LES de 1995. Por primera vez, esta ley, regula simultáneamente a las instituciones públicas y privadas, garantizando, a estas últimas, mayores libertades en materia de gobierno, estructura organizativa, y manejo presupuestario. Sus regulaciones fortalecieron la concentración de poder de imposición de políticas en el Poder Ejecutivo, y completaron el proceso que garantizó la presencia de organismos colegiados que representan intereses privados en el sistema de coordinación y concertación de políticas, integrándolos a la estructura del Estado. Incluyó dos organismos nuevos: el Consejo de Universidades –integrado por las Comisiones Ejecutivas del CIN y del CRUP-, expresión del “Estado Concertador”, y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, expresión a su vez del “Estado Evaluador”. El organismo colegiado que agrupaba a rectores de universidades nacionales, el Consejo Interuniversitario Nacional –CIN-, creado por R. Alfonsín, con intenciones de que se transformara en un órgano de elaboración de políticas sectoriales- y el CRUP –legitimado por el decreto-ley del ‘67-, fueron colocados en una nueva situación relativa. En el caso del CIN, para recortar aquel papel originalmente central que había propuesto el gobierno de Alfonsín; en el caso del CRUP, para quitarle su carácter de simple representante de los intereses de las universidades privadas ante los poderes del Estado, y elevarlo a cuerpo colegiado integrado a la administración de la cosa pública.*

En ese proyecto sectorial, parte de una política más amplia cuyo núcleo era el ajuste estructural, se generalizaron concepciones empresariales que apelaron a la calidad y a la excelencia, a la visión estratégica y a la rendición de cuentas, iniciando un *fuerte proceso de privatización endógena*. Bajo el imperativo de la globalización, *las instituciones públicas fueron empujadas a diversificar sus fuentes de recursos vía venta de servicios para compensar el escaso presupuesto público con fondos propios – que fueron aumentando su peso en el presupuesto de las instituciones e introduciendo mayor heterogeneidad en las condiciones de operación-, a desarrollar un amplio sector de ofertas de formación de posgrado pagas, y cobro de aranceles y tasas en carreras de grado bajo la modalidades a distancia, circuitos de complementación con estudios terciarios no universitarios, etc.* Las agencias internacionales, como el BID o el Banco Mundial, fueron las promotoras por excelencia de la aplicación de estos nuevos principios, estimuladas por redes corporativas globales. *Se implantó la lógica empresarial en la gestión y gobierno y el Estado estimuló el desarrollo de una capa de autoridades superiores, funcionarios y empleados con condiciones salariales y laborales cada vez más diferentes de la de los académicos, y se generalizó el uso de mecanismos competitivos para el reparto de recursos públicos (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria –FOMEC-, Programas Especiales de Financiamiento bajo el control del Ministerio de Educación y, a partir de 2007, del nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología).* La extensión universitaria fue re-definida bajo la influencia del paradigma de la “Responsabilidad Social Empresaria” (VIOR & RODRÍGUEZ, 2013). Estos principios

político-organizativos *siguieron fundando las medidas y acciones desplegadas por la Secretaría de Políticas Universitarias desde 2003 en adelante*, a pesar de discursos que manifiestan rechazar las concepciones neoliberales.

Los cambios más notables en la etapa que se inicia ese año tienen relación con la normalización e incremento sustancial del flujo de recursos presupuestarios a las UUNN pero sobre todo para recomponer los salarios y, en menor medida, la inversión en infraestructura⁸⁶. Fundamentando las decisiones adoptadas en el objetivo de revertir el supuesto –según nuestra perspectiva– “elitismo” de la universidad pública, se avanzó en la creación de nuevas instituciones⁸⁷, y se aumentó sustancialmente la cantidad y la diversidad de programas de becas para estudiantes de bajos recursos o para el fomento de carreras específicas. Pese a que desde 2003 los montos globales asignados a estos programas crecieron más de siete veces, en 2013 sólo abarcaban alrededor del 3% de la matrícula pública, y su monto no cubría el total de los costos asociados al estudio. El presupuesto universitario aumentó su participación en el PBI de 0,61 a 1% del PBI en 2012, lo que implicó un incremento de 439% (SPU, Anuario 2012), aumento significativo cuyos efectos fueron neutralizados por el proceso inflacionario iniciado en 2009, y por el aumento de la cantidad de instituciones.

También es notable la evolución de la privatización exógena, tal como se expresa en el aumento de la participación del segmento privado en el total de la matrícula de grado y pregrado y su comportamiento diferencial entre dos décadas -la década “neoliberal” de los ‘90 y la década del ‘00-. Este proceso parece mostrar los límites reales del discurso crítico al neoliberalismo y las políticas educativas de los sectores que llegaron al poder en 2003, que manifestaron pretender recuperar la educación pública y el papel principal del Estado, y que pusieron como objetivos garantizar el derecho a la educación universitaria y la promoción de mayores niveles de “inclusión”.

El crecimiento del sector universitario de grado / pregrado, público y privado.

En un nivel en el que sigue predominando la universidad pública como agente principal, tanto en la distribución como en la producción de conocimientos, se viene consolidando *un lento y sostenido proceso de privatización exógena de la matrícula universitaria de grado/pregrado*. Este proceso ha sido objeto de investigación, abordando el desarrollo de la educación universitaria privada en términos de sus orígenes, tipo de oferta educativa, expansión y características actuales⁸⁸.

⁸⁶ Según datos de OECD (2012) sólo el 1,4% del gasto educativo total (público y privado) del nivel terciario y universitario correspondía, en 2009, a gastos de capital. En Brasil ascendían al 13,6%, y en los países de la OECD, en promedio, al 9%. Esto implica que la meta alcanzada de inversión del 1,6% del PBI en educación terciaria en 2009 (porcentaje semejante al promedio invertido en los países de la OCDE), cubre mayormente gastos corrientes (en particular, gastos en personal).

⁸⁷ Fundamentalmente en municipios del llamado Conurbano Bonaerense, región densamente poblada que –a semejanza de las provincias del norte del país– registra los peores indicadores socio-económicos: desempleo, empleo no registrado, necesidades básicas insatisfechas, etc.

⁸⁸ Se trata de trabajos descriptivos centrados sólo en la situación nacional (Zelaya, 2004 y 2011) (CAILLON, 2005) (CHIROLEU, 2012) (GARCÍA de FANELLI, 1997 y 2011) (DEL BELLO *et al*, 2007), o en el contexto latinoamericano (GARCÍA de FANELLI & JACINTO, 2010) (SVERDLICK *et al*, 2005) (GAZZOLA *et al*, 2008) (VESSURI *et al*, 2010). Muchos de ellos aportan elaboraciones de datos estadísticos que permiten aproximaciones indirectas o que proporcionan una visión del contexto social amplio del problema de la “privatización”. En muchos casos, se trata de estudios que analizan una variedad de indicadores sobre la Educación Superior en general, con discriminación del nivel universitario. Tal el caso de García de Fanelli & Jacinto (2010), quienes abordan el problema de la equidad en el nivel superior terciario no universitario y universitario de varios países de América Latina (incluido Argentina), sobre la base de datos de las Encuestas de Hogares. En varias de estas producciones se correlaciona el ritmo de expansión del nivel universitario con el avance de la escolarización en el nivel medio, nivel educativo que se volvió obligatorio a partir de la nueva legislación nacional de 2006.

Como se ha descrito en el apartado anterior, en los más de veinte años que van entre 1986 y 2013, las instituciones se diversificaron (aparecieron los Institutos Universitarios) y su número creció dos veces y media, pasando de 47 a 121 instituciones. El crecimiento fue mayor en el sector privado, que prácticamente duplicó el número de casas de estudios en veinte años (1993-2013); el sector público creció un poco menos. *El crecimiento institucional en la década “neoliberal” continuó en la década posterior, aunque a un ritmo algo menor, manteniéndose la ventaja de las privadas (62 privadas y 59 públicas).*

Pasando a considerar la matrícula, y tomando como base el año 1986, la matrícula pública experimentó un crecimiento con interrupciones (pequeños descensos en 1993, 2005, 2007 y 2013),⁸⁹ mientras que la de las universidades privadas creció continuamente, con excepción de 2002 (claramente por efecto de la crisis de 2001). Ese crecimiento –paralelo al incremento de instituciones- permitió a estas últimas pasar de absorber, en 1992, el 13% de la matrícula de grado / pregrado, al 15% en 2001; y, entre este último año y 2013, llegar al 21,5%. Para comprender la forma en que evolucionó esta “privatización exógena”, y en base a las series estadísticas disponibles para el conjunto del sistema, se analizará el período 1992-2013.

Tomando como base el año 1992, el alumnado de grado/pregrado del segmento público se duplicó, pero el privado se triplicó⁹⁰. Al analizar el patrón de crecimiento particular de las dos décadas incluidas en el periodo, (1992-2002 y 2003-2013), resulta interesante observar que durante el primer decenio el incremento de la matrícula pública fue del 80%, y durante el segundo, sólo del 14%. La privada, por su parte, creció 92% en los '90, y 83% en los '00. *Por ello, es posible afirmar que el menor ritmo de crecimiento del alumnado del segmento público está determinado por el estancamiento relativo a lo largo de los últimos diez años.*

Esto se aprecia más claramente si se analizan las tasas de crecimiento interanual. La tasa promedio anual de crecimiento entre 1992 y 2013 es de 3,4% en el segmento público y de 6,2% en el privado. Analizando las dos décadas por separado, *se observa que el ritmo de crecimiento decrece a partir de 2003 en ambos segmentos⁹¹, aunque mucho más marcadamente en el público, que además experimenta mayores fluctuaciones interanuales⁹². Esas fluctuaciones, que afectan sobre todo al número de ingresantes (tasas negativas entre 2003 y 2008, y altamente fluctuantes entre 2009 y 2013), han sido interpretadas como dinámicas de “inclusión excluyente”, es decir, de un acceso de grupos*

⁸⁹ Durante el gobierno radical de 1983-1989, las universidades públicas fueron normalizadas, recuperando su autonomía y el gobierno colegiado, y se restableció la gratuidad y el ingreso sin cupos y, al menos hasta 1987, se aumentaron el presupuesto y las inversiones de capital. A diferencia del segmento privado –dentro del cual no fue autorizada ninguna institución nueva-, en ese lapso la universidad pública experimentó un fuerte crecimiento de la matrícula: en 1984, la matrícula aumentó un 82% respecto del año anterior; para 1989, la cantidad de estudiantes se había duplicado, pasando de 318.300 en 1982 a 698.561 en 1989, a pesar del agravamiento de la situación económica que desembocaría en la finalización anticipada del gobierno de R. Alfonsín. Ese ritmo de crecimiento nunca volverá a repetirse.

⁹⁰ La matrícula pública pasó de 698.561 en 1992 a 1.437.605 en 2013. La privada, de 105.062 a 393.132 en esos mismos años.

⁹¹ En la década 1992-2002 la matrícula pública crece a un ritmo del 5,6% anual, y las privadas al 6,2%. En la década 2003-2013, la pública crece un 1,2% promedio anual, y las privadas un 6,3%.

⁹² Por ejemplo, las tasas de crecimiento interanual para el sector público entre 2001 y 2013 oscilan entre 4,09% anual y -2,77% anual; las mayores tasas se dan en 2009/2010, años en que comenzaron a funcionar 9 universidades públicas. En el privado, entre una tasa máxima de 10,13% y una mínima de 2,75%, y nunca registra tasas negativas.

que por su bagaje educativo precario y su condición socio-económica inestable, son rápidamente expulsados o desalentados (EZCURRA, 2009).

Los Censos Nacionales (1991-2001-2010) proporcionan elementos adicionales para el análisis, permitiendo poner en relación el aumento de la matrícula con la evolución del nivel de escolarización de la población⁹³. Los datos evidencian que la mejora en las tasas netas de escolarización universitaria (sin discriminar sector público o privado) se produjo fundamentalmente entre los dos primeros censos (un 3%), y que además debe tenerse en cuenta que ese incremento es tributario de la gran expansión de la matrícula entre 1984 y 1988, una fase de menor dinamismo del segmento privado. Durante la segunda década del período (2001-2010) la tasa neta se estancó en alrededor del 15% para la población de 18-24 años; la tasa bruta de escolarización, que pasó entre 1991 y 2001 del 18,4% al 25,6%, permaneció estable en el decenio siguiente (25,7%).

Tomando ahora los datos de la Encuesta Permanente de Hogares se puede profundizar algo más en el análisis de esta expansión considerando la evolución de las tasas netas de escolarización terciaria según quintiles de ingreso⁹⁴, aunque sólo de manera muy aproximada e indirecta, pues los datos no discriminan entre nivel superior universitario y no universitario y, por lo tanto sobreestiman la participación de la población perteneciente a los quintiles de ingresos más bajos⁹⁵. Por otro lado, estos datos presentan el problema de ser referidos a una muestra de aglomerados urbanos que fue objeto de modificaciones (paso de EPH puntual a EPH continua en 2003 y modificaciones técnicas realizadas luego de 2007 al intervenir el organismo). Haciendo estas salvedades, tomaremos las elaboraciones del CEDLAS sobre la evolución del porcentaje de jóvenes de 18-24 años asistiendo a establecimientos superiores no universitarios entre 1980 y 2013 y universitarios (sin discriminar público o privado), por quintiles de ingreso equivalente entre 1980 y 2010. Lo que se observa es que, en primer lugar, entre 1980 y 2003, la tasa neta global se duplicó (pasó del 16 al 34,9%), estancándose entre 2003 y 2013. Y en segundo lugar, que el crecimiento en el primer quintil se produce hasta 1992 y desde 2003, pasando de 5% en 1980 a 19 % en 2012, lo cual implica que aumenta cuatro veces, lo mismo que el segundo quintil (pasa de 6 % a 24%). Los quintiles 3 a 5 aumentan pero a un ritmo menor⁹⁶. Es decir, la estratificación del nivel superior por quintiles de ingresos, entre 2003 y 2013, muestra una pauta oscilante con lo que parecería ser una modesta mejora en beneficio de los grupos de menores ingresos.

La contradicción entre las pretensiones “inclusivas” y de defensa de lo público, y el avance de la privatización en la universidad

⁹³ Aún siendo claro que las dos fuentes de datos no proporcionan información comparable, también debe advertirse que en el caso del Censo 2010 se observaron fuertes diferencias entre la matrícula contabilizada por los Anuarios y la población que declara asistir al nivel universitario. El ANUARIO 2010 informa alrededor de 500 mil estudiantes de grado y pregrado más que los que aparecen en el Censo 2010 asistiendo a algún establecimiento de nivel universitario mientras que el Censo relevó a 1.216.722 habitantes asistiendo al nivel de grado (cifra que se eleva a 1.281.489 si se incluyen los que declararon estar cursando posgrados), el ANUARIO consignó 1.718.507 estudiantes (en el sector público y privado).

⁹⁴ En Argentina, los quintiles se ordenan del 1 al 5, de menor a mayor nivel de ingresos.

⁹⁵ Esto es así porque históricamente el nivel universitario tiene niveles de selectividad mayores que el superior no universitario.

⁹⁶ El quintil 3 pasa de incorporar el 12,3% del grupo de edad en 1980, al 33,3% en 2012; el quintil 4: de 17,8% a 44,5%; y el Quintil 5: de 37,3% a 53,2%. Fuente: Tasas netas de escolarización terciaria de la población de 19-24 años, por quintiles e ingreso. *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* (CEDLAS y Banco Mundial). Acceso el 12 de junio de 2014. Disponible en: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=20>.

Teniendo en cuenta estas tendencias, parece claro que, más allá de sus propósitos e intenciones de fortalecer la universidad pública, la estimación del impacto igualador y de las políticas sectoriales en los últimos diez años, requiere todavía más estudio, e investigaciones amplias y cuidadosas, sobre todo teniendo en cuenta que la revisión de las normas legales introducidas a partir de 2003 no se extendieron a la universidad, y muchas medidas y formas de intervención estatal de los '90 han tenido continuidad⁹⁷. La agudización de la inestabilidad de los ciclos económicos, parece haber facilitado cierto desacople o relación a destiempo entre fases de alza y mayor dinamismo del sector universitario privado, más notable a lo largo de la mayor parte del siglo XX. Por caso, estimar si el modesto crecimiento de los quintiles de menores ingreso en el nivel terciario representa una mejora en términos de “inclusión” en el subsistema universitario, requiere estudios amplios que abarquen al nivel como un todo, –y no estudios limitados a instituciones particulares, o incluso sólo a carreras o unidades académicas como los que existen a la fecha-. Así se podría precisar el grado en que la población de los quintiles de ingreso más bajos –los denominados “nuevos públicos” o estudiantes “de primera generación” en la universidad- han aumentado su participación en la matrícula universitaria, accediendo, transitando y graduándose, en qué tipo de carreras y en qué condiciones.

Algunos autores reconocen que la privatización aparece asociada a un ahondamiento de la segmentación del nivel universitario y la consolidación de circuitos de *elite* (CHIROLEU, 2012). Pero sería conveniente analizar en qué medida la segmentación opera tanto *entre* como *dentro* de los segmentos público y privado, generando fenómenos de “incorporación segregada”. En el sector público, los datos muestran que la creación no planificada de instituciones hace que el aumento pretendido de la matrícula opere mediante una fuerte re-distribución de ese crecimiento entre instituciones, hasta el punto de generar la disminución del alumnado en algunas, por la competencia que activa entre universidades nuevas y antiguas en una misma región. En el sector privado, la expansión opera creando circuitos diferenciales para sectores privilegiados, circuitos a los que acuden sectores medios y, finalmente, otros con ofertas y modalidades destinadas a sectores medio-bajos.

La expansión diferencial del segmento privado en la última década, a contramano de la “expansión de las oportunidades” en el sector público y de los objetivos buscados por las medidas de política (aumentar las tasas de graduación en el nivel medio, incorporar a los sectores sociales más desfavorecidos a la universidad pública), se intenta explicar analizando la compleja articulación de factores relacionados con las características de la “demanda social” –las “preferencias” o “expectativas”- y de la “oferta privada” -exigencias académicas, dinamismo y diversificación del menú de carreras, mayor sensibilidad a las demandas del mercado de empleo, etc.-, (CHIROLEU, 2012). Si bien una explicación en términos de elecciones, mercados y proveedores puede explicar algunos aspectos de los procesos analizados, creemos que ella se agota en el nivel más

⁹⁷ Existe un relativo consenso entre los investigadores en estimar la presencia de varios “ejes de continuidad” con las políticas de la década anterior: FELDFEBER & GLUZ (2011) dudan de que se haya abierto “una nueva agenda que dé cuenta de una ruptura significativa respecto de la agenda reformista instalada en los '90” (*idem*, p. 348-349); CHIROLEU (2010), al analizar en forma comparada la agenda de política sectorial de los gobiernos denominados “progresistas” de Venezuela, Brasil y Argentina, afirma la continuidad antes que la ruptura con las políticas de los '90, pues “la universidad no constituy[ó] una prioridad para el gobierno y los cambios que se introdujeron son casi cosméticos... la educación superior no ha logrado ocupar un lugar relevante en la agenda de gobierno y la introducción de nuevos programas no llega a conformar políticas de peso para el sector” (*idem*, p. 15-16).

superficial del análisis. Por un lado, separa las dos caras de la privatización, obturando la posibilidad de analizar integradamente sus dimensiones exógena y endógena. Por otro, no reconoce que la mejora real de las condiciones educativas –y de salud, trabajo, etc.– de una sociedad, está condicionada por el grado de articulación entre el proyecto político de los sectores hegemónicos en el bloque de fuerzas y los intereses del proyecto económico dominante, y que las contradicciones entre los objetivos de las políticas y sus resultados deben buscarse, en última instancia, en las formas en las que se produce esa articulación. En ese sentido, todo proceso de privatización de la vida social tiene un carácter profundamente disciplinador y reordenador de las demandas sociales, sobre todo cuando va acompañado del ahondamiento de la polarización social y de cada vez mayores inequidades distributivas, fenómeno mundial en esta etapa del capitalismo, del que la Argentina no está exenta.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACUÑA, Carlos & TOMASSI, Mariano. *Some Reflections on the Institutional Reforms required for Latin America*. Yale University Center for International and Area Studies & Working Paper, Working Paper 20, 1999.

ANPCyT (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica). *Gestión 0809010: Informe de Actividades Generales*. Buenos Aires, ANPCyT, 2011. Disponible en [Acceso el 3 de julio de 2013]: www.agencia.gov.ar/IMG/pdf/IDG0809010_WEB.pdf

BALÁN, Jorge & GARCÍA de FANELLI, Ana M. El sector privado de la educación superior. En: KENT, R. (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*. Vol. 2: *Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*. Santiago de Chile, FLACSO Chile, p. 9-93, 1997.

BALL, Stephen & YOUDELL, Deborah. *Privatización encubierta en la educación pública. Informe preliminar*. Presentado en el V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación 2007. Bruselas, Internacional de la Educación.

CAILLON, Adriana. *La Educación Superior Universitaria Privada en Argentina*. Buenos Aires, Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. IESALC – UNESCO, 2005.

CHIROLEU, Adriana. Expansión y privatización creciente de la educación superior universitaria en Argentina: ¿cambios en la oferta y/o en la demanda? Trabajo presentado en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales. La Plata, diciembre 2012.

De GARAY, Adrián. ¿Privatización de la Educación Superior o distribución tácita de la demanda? *Revista de la Educación Superior*. Vol. 27, N° 107, julio-septiembre, 1998. Recuperado de <http://publicaciones.anuies.mx/revista/107/1/2/es/privatizacion-de-la-educacion-superior-o-distribucion-tacita-de-la>

DEL BELLO, Juan C. & GIMENEZ, Graciela. Mitos y realidades de la privatización de la educación universitaria en Latinoamérica. Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación SAECE, 2007.

DEL BELLO, Juan Carlos; BARSKY, Osvaldo; GIMENEZ, Graciela. *La Universidad Privada Argentina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE). *A propósito del debate sobre la evolución de la matrícula del sector privado*. Buenos Aires, Ministerio de Educación, 2013. *Anuario de Estadísticas Educativas*. Buenos Aires, Ministerio de Educación, 2013b.

EZCURRA, Ana M. Educación Universitaria: una Inclusión Excluyente. Conferencia inaugural pronunciada en el Tercer Encuentro Nacional sobre Ingreso Universitario. Universidad Nacional de Río Cuarto, 2008. Disponible [acceso el 28 de agosto de 2013] en: <http://fundacionideas.com.ar/empezar-descargamiento/foro-de-educaci%C3%B3n-superior/6-educaci%C3%B3n-universitaria-una-inclusi%C3%B3n-excluyente.html>

FELDFEBER, Myriam & GLUZ, Nora. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação e Sociedade*, 32 (115), 2011, p. 339-356.

FÉLIZ, Mariano. & LÓPEZ, Emiliano. La dinámica del capitalismo posneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina. *Herramienta. Revista de Debate y Crítica Marxista. Nueva Serie*, 45, 2010, p. 109-124.

GARCÍA de FANELLI, Ana M. La expansión de las universidades privadas en la Argentina. *Revista Pensamiento Universitario*, Año 5, Nº 6, 1997, p. 39-44.

La Educación Superior en Argentina 2005-2009. Informe nacional correspondiente al Proyecto Educación Superior en Iberoamérica 2011. Santiago de Chile, CINDA, 2011. Disponible [acceso el 22 de agosto de 2012] en: www.universia.net/wp-content/uploads/Argentina.pdf

GARCÍA de FANELLI, Ana M. & JACINTO, Claudia. Equidad y educación superior en América Latina. El papel de las carreras terciarias y universitarias. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 1, Nº 1, 2010, p. 58-75.

GAZZOLA, Ana L. & DIDRIKSSON, Axel (eds.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas, IESALC / UNESCO, 2008.

JESSOP, Bob. Good Governance and the Urban Question: On Managing the Contradictions of Neo-Liberalism. Department of Sociology, Lancaster University, LA1 4YN, 2000. Disponible en [acceso el 7 de mayo de 2010]: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Good-Governance-and-the-Urban-Question.pdf>

KRAWCZYC, Nora; MALAJOVICH, Ana M.; VIOR, Susana. Aportes para una desmitificación. *Revista Argentina de Educación*, Buenos Aires, IV (6), 1985, p.7-16.

KATZ, Claudio. *Contrasentidos del Neodesarrollismo*, 2010. Disponible [acceso el 2 de julio de 2012] en: <http://katz.lahaine.org/?p=211>

MÁS ROCHA, Stella M. & VIOR, Susana. Nueva legislación educacional: ¿nueva política?

En: VIOR, S.; MISURACA, M.R., MÁS ROCHA, Stella, *Formación de docentes ¿qué cambió después de los `90 en las políticas, los currículos y las instituciones*. Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones, 2009, p.17-46.

PAVIGLIANITI, Norma. *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90*. Buenos Aires, Coquena Grupo Editor – Libros del Quirquincho, 1991.

RIVAS, Axel. *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires, CIPPEC – Fundación Arcor – Fundación Roberto Noble, 2010.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto. *Privatización de la educación superior: teoría y práctica*, 2010. Recuperado de [acceso el 20/05/2013]: <http://robertorodriguezgomez.blogspot.com.ar/2010/05/privatizacion-de-la-educacion-superior.html>

Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). *Anuario de Estadísticas Universitarias* (varios años). Buenos Aires, Ministerio de Educación.

SVERDLICK, Ingrid; FERRARI, Paola; JAIMOVICH, Analía. *Desigualdad e inclusión en la Educación Superior. Un estudio comparado en cinco países de América Latina*. Serie Ensayos e Investigaciones N° 9. Buenos Aires, LPP (Laboratorio de Políticas Públicas) - Ford Foundation, 2005.

TORRES, Carlos A. The State, Privatization and Educational Policy: A Critique of Neoliberalism in Latin America and Some Ethical and Political Implications. *Comparative Education*, 38 (4), 2002, p. 365-385.

VESSURI, Hebe & MOLLIS, Marcela (eds.). Las transformaciones de la Educación Superior en América Latina: identidades en construcción. *Revista Educación Superior y Sociedad, Nueva Época*. Año 16, N° 1, enero, 2010, p.11-21.

VIOR, S. & RODRIGUEZ, L. La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Pro-posições. Revista Quadrimestral da Faculdade de Educação. UniCamp*. Vol. 23, 2 (68), maio/ago, 2012, p.91-104.

Las transformaciones de la profesión académica en Argentina y el poder 'formativo' de las políticas: el caso de las actividades de extensión en el marco de la Responsabilidad Social Universitaria. En: VIDAL PERONI, V. (org.) *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado. Implicações para a democratização da educação*, Brasília, Liber Livro, 2013, p.140-158.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



ZELAYA, Marisa. "Las Universidades Privadas y los vaivenes de la legislación". Ponencia presentada en IV Encuentro Nacional y I Latinoamericano "La universidad como objeto de investigación. Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, 2004.

La expansión de las universidades privadas en el caso argentino. *Pro-posições*, v. 23, n. 2 (68) maio/ago, 2012, p.179-194.

La educación y los Organismos Internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015) María Betania Oreja Cerruti y Susana E. Vior *JOURNAL OF SUPRANATIONAL POLICIES OF EDUCATION*, nº 4, pp. 18-37

JOURNAL OF SUPRANATIONAL POLICIES OF EDUCATION, ISSN 2340-6720 www.jospoe-gipes.com 18

LA EDUCACIÓN Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CRÉDITO. PRÉSTAMOS Y RECOMENDACIONES PARA AMÉRICA LATINA (2000-2015) EDUCATION AND THE INTERNATIONAL CREDIT ORGANIZATIONS. LOANS AND RECOMMENDATIONS TO AMERICA LATINA (2000-2015)

María Betania Oreja Cerruti
Susana E. Vior

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



ABSTRACT

The paper tackles the main subjects and the strategies which underlie the projects funded by the World Bank and the Interamerican Development Bank in Argentina, Brasil, Chile and Mexico, since year 2000 up today. From a historical perspective, their role in the educational reforms in Latin America in the nineties and the new guidings taken in recent times, are analized. Studying the projects one may assert that, in spite of the specific fundings in each country, by each entity, there are some persistance lines which are shown as the technical solution to be replayed afront old and new problems of the educational systems.

The actions of both banks in the educational world are strongly guided by the interest in education from the perspective of Theory of Human Capital, the search for improving the productivity and “employability” of workers and the support of social order.

Key words: World Bank, IDB, Education, Latin America, Reforms.

RESUMEN

El trabajo aborda los temas prioritarios y las estrategias que subyacen en los proyectos financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en Argentina, Brasil, Chile y México, a partir del año 2000 y hasta la actualidad. Desde una perspectiva histórica, se analiza su papel en las reformas educacionales de América Latina de los '90 y las nuevas orientaciones adoptadas en la etapa más reciente. El análisis de los proyectos permite afirmar que, a pesar de las especificidades del financiamiento en cada país, por parte de cada entidad, existen ciertas líneas de continuidad que son presentadas como solución técnica a replicar frente a viejos y nuevos problemas de los sistemas educativos. El interés en la educación desde la perspectiva de la Teoría del Capital Humano, la búsqueda de la mejora de la productividad y “empleabilidad” de los trabajadores y el mantenimiento del orden social orientan fuertemente la acción de ambos bancos en el ámbito de la educación.

Palabras clave: Banco Mundial, BID, Educación, América Latina, Reformas.

Fecha de recepción: 28 de noviembre de 2015

Fecha de aceptación: 04 de enero de 2016

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX, los organismos internacionales han tenido una incidencia creciente en la definición de políticas públicas en América Latina. Su influencia se ejerce a través de diversos mecanismos (Dale, 2007): definición de la agenda de temas, de los problemas a ser abordados y de ciertas prioridades –y no otras-, difusión de enfoques y consensos sobre políticas públicas, establecimiento de metas comunes que promueven compromisos nacionales para alcanzarlos, líneas de financiamiento y condicionamiento explícito de políticas. Con diferentes características, de acuerdo con el enfoque predominante en cada entidad, y con variaciones a lo largo de su historia, los países de América Latina han sido afectados por las orientaciones y recomendaciones para educación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de OREALC, su oficina regional, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, más recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Es usual distinguir entre aquellos organismos que actúan, principalmente, como agencias de cooperación técnica, como UNESCO, de aquellos cuya acción principal es el financiamiento como el BM y el BID. Sin embargo, la acción de cooperación técnica de estas entidades se ha ido incrementando, en las últimas décadas, a través de informes y documentos sectoriales, regionales y nacionales, y de la recuperación de lo que denominan las “lecciones aprendidas” obtenidas a partir de evaluaciones técnicas de los proyectos financiados.

Como plantea Pronko (2000) la intervención de los organismos en el área de educación responde a una doble estrategia: es un pilar de la política social y, a la vez, forma parte de la política económica interesada en la mejora de la productividad. Como entidades financieras, el BM y el BID han cumplido un papel central en la viabilidad económica de las políticas públicas. Los millones de dólares otorgados a través de préstamos, a los países de América Latina, han incrementado las deudas públicas nacionales y contribuido a la valorización del capital financiero de las entidades y a la expansión de sus equipos técnicos y de consultorías privadas.

En trabajos anteriores hemos analizado el impacto de las recomendaciones del BM en América Latina, focalizando en el caso argentino (Vior, 1999, Vior, 2004), y relevado los cambios más significativos en los documentos de ese organismo para América Latina desde los '60 a la actualidad (Vior y Oreja Cerruti, 2014). En el presente texto nos proponemos analizar proyectos financiados por el BM y el BID en Argentina, Brasil, Chile y México a partir del año 2000. Más allá de las especificidades nacionales, nos interesa identificar líneas de continuidad, sistematizar los temas y cuestiones prioritarias financiadas por los organismos en esos países y dejar planteados algunos interrogantes respecto de los resultados de las estrategias difundidas.

1. EL BANCO MUNDIAL, EL BID Y LA EDUCACIÓN

El BM está integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID). El primero, creado en 1944, es parte de los acuerdos de Bretton Woods. Concede préstamos para Estados de “ingresos medios y bajos con capacidad de pago”, garantías, productos de gestión de riesgo y servicios de asesoramiento técnico. La AID, conformada en 1960, concede donaciones y préstamos a los países más pobres, a más largo plazo, con tasas muy bajas o sin intereses. El Grupo Banco Mundial está compuesto por esas dos instituciones, la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la Corporación de Financiamiento Internacional (CFI). Esta última, creada en 1956, se dedica al incentivo del sector privado en países “en desarrollo” a través de recursos financieros y asesoramiento técnico.

Desde su creación, la historia del BIRF está profundamente ligada a la política, interna y externa, estadounidense. A lo largo de los años pueden advertirse los cambios de orientación del organismo como consecuencia de las disputas entre Este y Oeste durante la Guerra Fría, entre gobiernos europeos y estadounidenses, políticos demócratas y republicanos, Congreso norteamericano, Secretaría del Tesoro y Secretaría de Estado (Pereira, 2010; Toussaint, 2006). Su influencia en educación ha sido notoria en las reformas impulsadas en América Latina desde fines de los años '80 y continúa hasta la

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



actualidad, aunque con matices y nuevas estrategias. Sus diagnósticos y recomendaciones han incidido fuertemente en la definición de políticas educacionales de los países de la región a través del asesoramiento técnico, el condicionamiento de políticas para el otorgamiento de préstamos, las prioridades asignadas a determinados objetivos y la formación sistemática de cuadros técnicos y políticos, miembros de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), académicos, periodistas, profesores y estudiantes en los cursos ofrecidos, desde 1955, por el Instituto Banco Mundial.

Como principal organismo internacional de financiamiento de políticas educacionales y con el propósito de mostrarse como la voz autorizada en la materia, el Banco ha difundido, en los últimos treinta años, numerosos documentos relativos a educación, con diagnósticos y recomendaciones a nivel global, regional y por país. En un trabajo ya mencionado (Vior y Oreja Cerruti, op.cit.) hemos delimitado dos grandes etapas respecto de las recomendaciones del organismo: desde fines de los '80 y hasta fines de la década del '90, la entidad desarrolló los principales planteos en la materia y desempeñó un papel central en la difusión de las reformas neoliberales en educación en el marco de una profunda y regresiva reforma del Estado. Desde la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien en 1990, logró desplazar a la UNESCO como principal organismo interesado en la educación. En una segunda etapa, desde inicios del nuevo milenio – con su protagonismo en el Foro Mundial de la Educación celebrado en Dakar, en 2000 - y una vez consumadas las denominadas reformas de primera generación, el BM revisó algunas de sus recomendaciones previas, en virtud de los “nuevos desafíos” identificados y de la necesidad de recuperar consenso frente a las críticas surgidas, desde mediados de los '90, por las consecuencias de sus propuestas.

Con un papel menos protagónico que el BM, el BID ha financiado numerosos proyectos en el ámbito educativo. Su creación en 1959, en el marco de la guerra fría, fue parte de la respuesta frente a la revolución cubana y el avance de los movimientos de izquierda en la región, que diera lugar al lanzamiento de la Alianza para el Progreso⁹⁸. Iniciado por la asociación de 19 países latinoamericanos y Estados Unidos, con el tiempo se sumaron nuevos países, regionales y no regionales, hasta llegar a los 48 miembros actuales. De ellos, 26 son miembros prestatarios, todos de la región, y concentran el 50,02% del poder de voto en el directorio de la institución. Los 22 países no prestatarios incluyen, entre otros, a Estados Unidos, Canadá, Japón, China y 16 países europeos. La participación de estos últimos es presentada por el organismo como una estrategia para “multiplicar sus oportunidades de inversión” y “beneficiarse con procesos de adquisiciones y contrataciones” a través de los proyectos financiados en América Latina y el Caribe.

Para ser miembro del BID, además de suscribir acciones de capital ordinario y contribuir al “fondo para operaciones especiales”, se debe ser parte de otros organismos. En el caso de los países regionales, de la OEA, y en el de los no regionales, del Fondo Monetario Internacional (FMI). Al igual que en el BM, el poder de voto de cada país es directamente proporcional al capital suscrito. Así como entre el BM y el FMI existe acuerdo en que el

⁹⁸ Según Pereira (op.cit.), el BID fue fundado de acuerdo con los moldes del Banco Mundial, y siguiendo los planteos del presidente estadounidense Eisenhower, para atender, especialmente, la demanda de financiamiento del sector agropuecuario y de políticas sociales (educación, salud, vivienda, etc.). Según el autor su creación representó una reacción parcial a la política crediticia del BM y una situación de competencia en una de las regiones en las que el BM concentraba algunos de sus mayores clientes.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



presidente del primero sea estadounidense y el del segundo europeo, en el BID la presidencia es ocupada por un latinoamericano y la vicepresidencia por un estadounidense.

También el BID cuenta con Institutos de “formación”: el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) –ofrece capacitación al personal del banco y al de instituciones asociadas de los países miembros prestatarios- y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Según su sitio oficial, el BID constituye la principal fuente de financiamiento para “el desarrollo” de América Latina. Además de otorgar préstamos a los Estados, proporciona financiamiento al sector privado a través de operaciones sin garantía soberana. En los últimos años sus operaciones se han incrementado⁹⁹. A lo largo de su historia, sobre un total de 19.525 proyectos, 1086 fueron destinados a inversiones en educación.

Retomando los planteos de la Teoría del Capital Humano, ampliamente cuestionada desde estudios weberianos y marxistas, ambos organismos consideran a la educación como una inversión fundamental, clave para el crecimiento económico de los países y para la mejora de la productividad de sus trabajadores. El BID sostiene que las economías de América Latina y el Caribe son desiguales y presentan bajos niveles de productividad. Aunque reconoce que existen numerosos motivos que explican esta situación, afirma que el factor determinante para el crecimiento económico es el “capital humano”. Parafraseando al economista Paul Romer, se sostiene que “los países pobres carecen de ideas, no de objetos” (BID, 2011), desconociendo las características del modo de producción capitalista de la que el propio banco forma parte.

El incremento de la productividad, con altas cuotas de rentabilidad y relación eficiente entre costos y beneficios, es uno de los objetivos principales de ambos organismos. En ese marco, atribuyen un papel clave a la educación y a las políticas sociales en general, a las que consideran políticas fundamentales en la lucha “contra la pobreza” –en la que ambas entidades declaran estar comprometidas- y para sostener la denominada “governabilidad social” y el consecuente “buen clima de negocios”.

Tanto los informes por país como los regionales y sectoriales constituyen elaboraciones pretendidamente técnicas, a-históricas, que evitan cualquier análisis de las causas de la pobreza y la desigualdad en los países de América Latina. Lo contrario implicaría que esos organismos asumieran su responsabilidad respecto de la situación de los diversos países, especialmente, a través de las reformas impulsadas en la región, desde inicios de los '80, como exigencia para acceder a préstamos de ajuste estructural.

El BM otorgó su primer préstamo de ajuste estructural en 1980. Superadas algunas divergencias con el FMI y con el acuerdo del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, en 1990 se arribó al denominado Consenso de Washington. Según Ezcurra

⁹⁹ Según informó su presidente actual, Luis Alberto Moreno, al asumir su tercer mandato consecutivo en septiembre de 2015, antes de 2008 el BID aprobaba alrededor de USD 7000 millones a través de 100 operaciones por año. En 2014, el financiamiento ascendió a USD 13.600 millones en 167 operaciones.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



(2007), a partir de 1990, el BID se sumó a la promoción del ajuste por presiones de los Estados Unidos y bajo la supervisión directa del BM. La incidencia de Estados Unidos en el BID se vehiculiza a través del porcentaje de votos que concentró a lo largo de su historia, su ubicación en Washington, el peso de ese país en el personal gerencial y de su virtual poder de veto sobre préstamos concesionales (Fondos para Operaciones Especiales) (Ezcurra, op. cit.).

En materia de educación los organismos de financiamiento han promovido, junto con CEPAL-UNESCO y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)¹⁰⁰, las reformas de los sistemas educativos que se fueron implementando en la mayor parte de los países de América Latina en la década del '90, con diferentes matices según sus historias y características particulares. El BM ha tenido un papel sumamente activo. Sus documentos funcionaron como guías para las reformas educativas, entre ellos se destacan El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política (1987), Educación primaria (1990), La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (1994) y Prioridades y estrategias para la educación (1995). Entre sus principales recomendaciones cabe mencionar la reasignación del gasto a favor del nivel primario en perjuicio del nivel superior, el fomento de la expansión de las escuelas privadas y financiadas por las “comunidades”, formas de financiamiento basadas en la demanda (sistemas de vales y subsidios por alumno), cobro de aranceles en instituciones públicas, “uso eficiente del gasto educativo” (incremento de la cantidad de alumnos por docente, construcción de escuelas con materiales de bajo costo, uso intensivo de las instalaciones, etc.), focalización del gasto social, descentralización de la administración de la educación pública, establecimiento de sistemas de información y evaluación, reducción de la formación inicial de los docentes a favor de formas más eficientes de formación en servicio y promoción de escalas salariales “competitivas” e incentivos por desempeño. Para el Nivel Superior recomendó fomentar el desarrollo de instituciones privadas, la diversificación institucional y el cobro de derechos de matrícula acompañado de sistemas de becas selectivas y de préstamos para los estudiantes más pobres (Klees, 2008; Vior y Oreja Cerruti, 2014; Coraggio, 1995).

Luego del primer ciclo de reformas de los Estados y a raíz de sus consecuencias y de las numerosas críticas recibidas, los organismos se han visto obligados a revisar algunas de sus recomendaciones. En el caso del BM, a partir de 1995 y con la asunción de Wolfensohn como presidente, el organismo realizó algunas modificaciones a fin de reconstruir niveles de consenso y reciclar su programa neoliberal (Pereira, op. cit.). Según los funcionarios del BM se trataba de avanzar hacia reformas de segunda generación una vez que las “terapias de choque” y las “cirugías macroeconómicas” se habían consumado. Se planteó la necesidad de modernizar los Estados y fortalecer sus “capacidades

¹⁰⁰ Proyecto conjunto de Diálogo Interamericano, con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE) con sede en Santiago de Chile, el PREAL ha contado, desde su creación en 1995, con financiamiento de la USAID, del BID y del BM. A través de Diálogo Interamericano recibe financiamiento, entre otros, de la Fundación Ford, la Inter American Foundation (órgano del gobierno de los EEUU) y el IDRC canadiense. FLACSO/Argentina, la Fundação Getulio Vargas/Brasil, el Foro Educativo de Perú, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo de El Salvador, son algunas de las instituciones que han integrado la red. A partir de los '90 muchos de sus miembros han ocupado altos cargos en los Ministerios de Educación de la región.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



institucionales” de manera de construir relaciones de confianza para la inversión y el crecimiento económico. Como planteara el actual presidente del BID, años más tarde, “no se trata de construir más Estado o más Mercado, sino de hacerlos más flexibles y transparentes, para conseguir hacer más con menos” (Moreno, 2015, p. 11).

Por otra parte, las críticas y campañas de denuncia impulsadas por redes internacionales de ONGs, dieron lugar a una estrategia, desde mediados de los '90, de articulación y cooptación de organizaciones de la sociedad civil. Según Tussie (1997), desde 1994 en el BM y desde 1995 en el BID, se han incorporado nuevos mandatos para aumentar la transparencia de sus actividades, mejorar su fiscalización y adoptar métodos participativos para la definición de los proyectos. Cabe advertir que, desde el inicio de las relaciones, el BM ha clasificado a las organizaciones en “razonables” y “no razonables”, conforme su grado de cooperación y combatividad (Pereira, op. cit.). A poco de lanzarse los mecanismos de consultas con ONGs, Tussie (op.cit.) advertía acerca de los procesos acotados de participación y la falta de claridad respecto de si las consultas eran o no vinculantes y del modo de incorporar o desestimar los puntos de vista recogidos. A su vez, señalaba que los fondos internacionales introducen nuevas posibilidades de cooptación de las ONGs y de su personal, incentivando una suerte de “cultura contratista” en la cual proyectistas, consultores y contratistas tienen un interés creado en “privatizar” las políticas públicas.

En los documentos sobre educación de los últimos quince años, tanto el BM como el BID señalan numerosos problemas, desafíos y cuestiones pendientes para mejorar por parte de los países de la región. Sin embargo, a pesar de insistir en las “lecciones aprendidas”, soslayan cualquier responsabilidad en las medidas que promovieron y en sus niveles de “eficacia”, concepto que sólo parecen tener presente cuando de inversión se trata, colocando toda responsabilidad en los gobiernos. Al tiempo que plantean la necesidad de “esforzarse” por comprender los procesos de enseñanza y de aprendizaje para mejorarlos, desconocen el conocimiento acumulado a partir de las numerosas investigaciones académicas sobre pobreza, desigualdad y educación. Su conocimiento se circunscribe a investigaciones de corte tecnicista y a informes con pretensiones de cientificidad para los cuales se contratan numerosos “expertos” y consultores.

Si desde fines de los '80 el BM recomendaba enfáticamente que los países de la región priorizaran la inversión en el nivel primario, a partir de los 2000 señaló la importancia de generar un enfoque holístico que contemplara todos los niveles (BM, 2000). Así, en los últimos años, los organismos comenzaron a plantear la importancia de la atención de la primera infancia y del apoyo a la extensión del nivel secundario, en este último caso, como respuesta al “problema” de los jóvenes, identificados como un factor social de riesgo en los países pobres y como agentes positivos de cambios económicos y sociales (BM, 2007).

La actual agenda socio-educativa del BID y del BM y las prioridades fijadas no presentan mayores diferencias. La inversión en la primera infancia, la mejora de la escolaridad, la incorporación de nuevas tecnologías en la enseñanza, la búsqueda de mecanismos para la “inclusión social”, la necesidad de atender a la “juventud en riesgo”, la implementación de programas focalizados en los más pobres y de formación para el empleo forman parte de las “estrategias” de ambos organismos (BM, 2011; BID, 2011).

En lo que sigue nos proponemos identificar los objetivos y estrategias predominantes en los proyectos financiados tanto por el BM como por el BID en Argentina, Chile, Brasil y México desde los 2000 a la actualidad. La relación de cada uno de estos países con cada uno de los Bancos tiene su historia particular y ha variado a lo largo de los años. Cada organismo acuerda su “Estrategia” con cada país, a partir de las cuales se establecen las prioridades de financiamiento. En este artículo no indagaremos en las especificidades nacionales sino en los temas recurrentes que se desprenden del análisis de los proyectos financiados por las entidades. Consideramos algunos casos, a modo de ejemplo, pero es conveniente aclarar que proyectos semejantes se desarrollaron en otros países.

2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PREDOMINANTES EN LOS PROYECTOS

2.1 LA MEJORA DE LA CALIDAD

Desde la década del ‘90, el BM y el BID han colocado a la mejora de la calidad como uno de los componentes centrales de las reformas educativas en América Latina. A partir del 2000 la insistencia en la calidad se ha ido acentuando, siempre acompañada por la recomendación de instalar sistemas de evaluación de estudiantes, docentes e instituciones.

En los documentos de los 2000 comienza a diferenciarse entre escolarización y aprendizaje. Esto se expresa claramente en la Estrategia 2020 del BM en la que se plantea como meta principal lograr el “Aprendizaje para Todos” aunque ello no implique, necesariamente, aprendizaje en la escuela (BM, 2011).

Al igual que el BM, el BID reconoce la expansión de las tasas de escolaridad de los países de la región pero señala los bajos resultados alcanzados en aquellos que participan en las pruebas internacionales. Ante todo, lo que guía el anhelo de escolarización es aumentar la productividad de los trabajadores: “cuanto mayor sea la escolaridad mayor será la productividad de los trabajadores, su capacidad para acceder y utilizar nuevas tecnologías, y el nivel de sus remuneraciones” (BID, 2011, p. 17). Se afirma que según un estudio reciente “el enigma de las bajas tasas de crecimiento en América Latina puede explicarse completamente con los bajos niveles de aptitudes cognitivas en la región” (Ibidem, cursiva en el original). Señala, también, que los alumnos de América Latina carecen de “aptitudes no cognitivas muy valoradas en el mercado laboral”: lenguaje y comunicación, capacidad de razonamiento crítico, buena disposición, responsabilidad y compromiso.

Frente al “desafío de la calidad”, las estrategias propuestas son nuevos programas focalizados, mejora de la infraestructura y el equipamiento, incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación y establecimiento de sistemas de evaluación. A fines de 2015, por ejemplo, se encuentra en preparación el “Programa de Mejora de la Calidad de la Educación del Municipio de Porto Alegre”, en Brasil, con un financiamiento del BID de USD 80,8 millones. El proyecto busca expandir la cobertura y mejorar la infraestructura de la Educación Infantil y la Enseñanza Fundamental, mejorar el equipamiento y la conectividad a fin de revertir los indicadores de baja cobertura,

problemas de infraestructura y bajos niveles de aprendizaje. El proyecto prevé, además, financiar acciones de “mejora de la calidad” tales como programas de “aceleración del aprendizaje y de refuerzo escolar” para alumnos con bajo desempeño, formación continua de profesores, directivos y supervisores, difusión e intercambio de “buenas prácticas”, desarrollo de un proyecto de “gestión por resultados educativos”, apoyo a las instituciones para el diseño de sus proyectos político-pedagógicos y el diseño e implementación de un nuevo modelo de regulación y acompañamiento de las unidades conveniadas, financiadas con recursos públicos pero gestionadas por instituciones comunitarias.

En el caso de México, el BID aprobó un préstamo por USD 500.000 (2014) denominado “Mejora de la Calidad Educativa en Educación Inicial y Básica” que propone apoyar el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 relacionado en particular, con mejoras en educación inicial y combate al retraso educativo en la educación básica. El préstamo apoyará al modelo “Escuelas de Excelencia”, impulsado por el gobierno mexicano para intervenir en las instituciones que presentan los peores indicadores educativos.

2.2 LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO CENTRAL PARA LA MEJORA

La evaluación es una de las recomendaciones centrales de los organismos (BM, 2000). Su reducción a la definición de estándares da cuenta de un enfoque de fuerte raigambre tecnista. En la década de los '90, la mayor parte de los países de América Latina ha puesto en marcha sistemas nacionales y/o subnacionales de evaluación de resultados de los aprendizajes y participado en diversas pruebas internacionales. En los 2000 esta idea parece fortalecerse aún más, avanzando hacia la evaluación de los docentes.

En diversos países se han creado Institutos de Evaluación. En el caso de México, la Reforma Constitucional en materia educativa, en 2013, implicó, entre otras cuestiones, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el otorgamiento de la personalidad jurídica y autonomía de gestión presupuestaria y técnica al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Actualmente, México está gestionando un préstamo ante el BID, por USD 415.000, para fortalecer la capacidad y los mecanismos de evaluación, en apoyo al Instituto.

Previamente, el BID financió, en México, la asistencia técnica del proyecto “Alineando Incentivos para el Aprendizaje”, aprobado en 2009, por un total de USD 1.350.000 (con una contraparte nacional de USD 12 millones). El objetivo fue diseñar, implementar y evaluar una estructura “basada en incentivos” para mejorar los logros de los estudiantes. Se consideró que el proyecto constituiría un insumo útil para la implementación de la Reforma de Educación Media Superior. Incluyó un sistema de premios para estudiantes de cada curso que alcanzaran buenos resultados en exámenes de matemática, para cursos (estudiantes y sus docentes) y para escuelas (directores, profesores de matemática y otras asignaturas), en base a una medida general sobre las mejoras de los resultados de sus estudiantes en dichos exámenes.

En el marco de la promoción del trabajo conjunto entre el Estado, los organismos y las organizaciones de la sociedad civil, el BID apoya acciones de evaluación de los proyectos implementados. En Argentina, por ejemplo, se aprobó a inicios de 2015, el proyecto

“Análisis y evaluación de políticas de calidad educativa” para la evaluación del “Programa Futuros Egresados”, con financiamiento del BID (USD 300.000). El programa, implementado por la Fundación Cimientos¹⁰¹, busca promover la retención, la promoción educativa y el desarrollo de habilidades de jóvenes “vulnerables”.

2.3 LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TICS) COMO ESTRATEGIA PRIVILEGIADA

Ambos bancos insisten en la necesidad de que los países de América Latina promuevan, en sus trabajadores, las “nuevas competencias” que demanda el capitalismo. La incorporación de las TICs a la enseñanza y el aprendizaje a través de formatos virtuales, se presentan como una estrategia eficaz para reducir costos, incrementar los aprendizajes, disminuir la “brecha digital” y adaptarse a las nuevas necesidades del capital.

El BID aprobó en 2014 dos proyectos para fortalecer la “inclusión digital” en México. Uno de ellos, de USD 300.000, de “Apoyo a la implementación y evaluación del programa piloto de inclusión digital” propone apoyar al gobierno de México en la identificación de estrategias adecuadas para brindar acceso a las TICs a todos los alumnos de 5to y 6to grado de primaria en escuelas públicas. Se espera generar información respecto del uso de tablets en la enseñanza. El otro proyecto, (USD 270.000) “Centros de Aprendizaje e Innovación: reduciendo la brecha digital para la base de la pirámide” busca ampliar el acceso a las TICs en zonas urbanas y semi-urbanas del país. En este caso, la agencia ejecutora no es el gobierno de México sino la empresa ENOVA, dedicada a software, sistemas operativos, soporte técnico y recursos educativos como portafolios de cursos de inglés o matemática. Se espera que el préstamo permita fortalecer su red, favorecer el acceso a las TICs de la población más pobre y desarrollar una plataforma de formación de docentes que reduzca los costos. Uno de los componentes del proyecto es la implementación de un Centro de Formación Virtual y de Evaluación docente¹⁰².

A fines de 2015 se encontraba en preparación, en Brasil, un proyecto de características similares por USD 5 millones con el BID. Su objetivo es mejorar el acceso a metodologías innovadoras en escuelas públicas y privadas a través del apoyo a Mind Lab Brasil, empresa dedicada a la producción de material educativo y programas de formación de docentes. El Grupo Mind Lab fue fundado en 1994, en Israel, y desde 2007 opera en Brasil en 870 escuelas promoviendo, a través de un enfoque basado en juegos, las “habilidades cognitivas, sociales y emocionales para el siglo XXI” (trabajo en equipo, comunicación, negociaciones, toma de decisiones, etc.). Con el apoyo del BID se espera extender la cobertura de Mind Lab, especialmente, en lo que ahora denominan la “Base de la Pirámide”.

¹⁰¹ La Fundación participa en numerosos programas impulsados por el Ministerio de Educación nacional. Cuenta con financiamiento de empresas nacionales e internacionales.

¹⁰² En el documento del préstamo se afirma que la empresa trabaja “colaborativamente” con el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECYT), El Instituto de Cultura del Estado de México, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Secretaría de Educación Pública (SEP). Entre sus socios privados se encuentran DELL México y Microsoft México.

En 2011, se aprobó en Chile el proyecto “E-learning: 3 contextos de ambientes personalizados de aprendizaje” (USD 325.000 del Fondo Coreano para Tecnología e Innovación, no reembolsable). Se implementó de forma piloto en Llanquihue y Osorno. Se planteó que el aprendizaje personalizado a través de medios electrónicos constituye una respuesta a la necesidad de aprender a lo largo de la vida y frente al problema de la deserción escolar. El proyecto constituyó una primera fase de diseño y preparación que dará lugar a otra Cooperación para financiar su implementación.

2.4 EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN

Desde la década de los '90, los organismos han puesto el acento en los problemas de gestión del sector público, como un aspecto central que, de no modificarse, obstaculizaría el éxito de las reformas. Así, numerosos préstamos contienen componentes de fortalecimiento de la gestión de los ministerios o secretarías de educación.

En el caso de uno de los préstamos ya citados, entre el BID y el Municipio de Porto Alegre, Brasil, se prevé el fortalecimiento de la Secretaría Municipal a través de nuevos procesos de selección, capacitación y evaluación de gestores y profesores; la ejecución de un Censo de “Recursos Humanos”; la implementación de un Sistema de Evaluación Educativa, el diseño de un índice de Calidad de la Gestión Escolar incluyendo la implantación de un sistema de monitoreo de calidad.

A fines de 2015, se encuentra en preparación un proyecto que financiará el BID en Chile: “Fortalecimiento de la Gestión del Sector Educativo” (USD 50 millones de un total de USD 60 millones) y se encuentra aprobado el proyecto “Apoyo a la reforma de la gestión del sector educación” (USD 325.000). Ambos préstamos apoyarán un nuevo proceso de reforma, diseñado por el gobierno, a fin de responder a las profundas desigualdades del sistema educativo chileno. Se prevé traspasar la gestión de las instituciones educativas primarias y secundarias públicas del ámbito municipal a nuevas estructuras de gestión, “servicios locales de educación”, coordinados por una Dirección de Educación Pública que abarcará varios municipios; la creación de una “nueva arquitectura institucional” de la educación técnico profesional y la adecuación del “sistema de aseguramiento de la calidad”. El proyecto aprobado busca organizar el conocimiento existente y generar conocimiento nuevo para diseñar e implementar la reforma. Incluye la identificación de “mejores prácticas internacionales”, la evaluación de intervenciones implementadas en Chile de forma piloto y la realización de seminarios con “expertos internacionales”.

2.5 LA PROMOCIÓN DE “EXPERIENCIAS EXITOSAS”

Una estrategia que los organismos han acentuado en los últimos años es la de difundir experiencias que fueron “exitosas” –según su perspectiva- en un determinado país o ciudad de manera de buscar replicarlas en cualquier otro sitio.

El BID, por ejemplo, ha financiado la visita de funcionarios mexicanos a Colombia (2014, USD 20.000) para conocer los “exitosos modelos de educación comunitaria Escuela Nueva y PISOTÓN”. En Argentina, financió el proyecto “Modelos pedagógicos alternativos

de educación secundaria” (2012, USD 20.000) para el intercambio entre el Ministerio de Educación de la provincia de Tucumán y el Sistema “Relacional Fontán”, también de Colombia que, según el Banco, ha logrado mejorar los aprendizajes y aumentar la graduación en población altamente “vulnerable”⁶¹⁰³.

En 2008, se aprobó una Cooperación Técnico no reembolsable entre el BID y Chile para financiar el proyecto “Taller sobre la incorporación de tecnologías en la educación: aprendiendo del caso coreano” (USD 56.500 provenientes del Fondo Coreano para Tecnología e Innovación). El objetivo fue analizar el sistema educativo del país asiático de manera de aprender de su experiencia y trasladarla al sistema chileno. Especialmente, se pretendió focalizar en la incorporación de tecnologías en el curriculum escolar y el papel de los docentes en el uso de las TICs. Se realizó una jornada de intercambio con funcionarios, parlamentarios, “expertos”, docentes y estudiantes de ambos países.

2.6 HACER FRENTE A LA SITUACIÓN DE LA “JUVENTUD EN RIESGO”: EL FOCO EN EL NIVEL SECUNDARIO Y EN LA INCLUSIÓN

En los últimos 15 años, los organismos manifiestan su preocupación ante la situación de los “jóvenes en riesgo” en América Latina. Como si las reformas económico-políticas por ellos impulsadas no hubieran contribuido fuertemente a la existencia de altos porcentajes de jóvenes desocupados, con trabajos precarizados y en situación de pobreza, plantean la necesidad de que los países los “empoderen” y los incluyan de manera de reducir “los riesgos sociales”, mejorar su productividad y contribuir al orden social. Así se plantea en la Estrategia Social del BID:

Hacer frente a las dificultades que enfrenta la juventud es fundamental para incrementar la productividad y reducir la pobreza y los niveles de violencia inusualmente elevados y la inseguridad ciudadana de América Latina y el Caribe. La retención escolar es una prioridad importante a la luz del mayor costo que suponen las actividades educativas correctivas (...) La extensión de la jornada escolar ha arrojado resultados prometedores en la reducción de las tasas de delincuencia y embarazos juveniles en Chile (BID, 2011, p. 21).

Además de la extensión de la jornada escolar, se afirma la necesidad imperiosa de ampliar el alcance de la educación secundaria en los países “en desarrollo”. En 2005 el BM publica su primer informe de política sobre la educación secundaria. Allí plantea la centralidad de ese nivel para el ejercicio de la ciudadanía, la reducción de las posibilidades de que los jóvenes se involucren en actividades “antisociales” y sean miembros activos de “sociedades abiertas y cohesionadas”.

En efecto, varios países de América Latina han establecido la obligatoriedad del nivel secundario o realizado reformas en el nivel. Argentina ha financiado diferentes acciones para el nivel a través de 5 préstamos con el BID. Desde el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), aprobado en 2001 y concretado en 2003 (USD 600 millones de aporte del organismo), hasta la serie de préstamos Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) I, II, III y IV (2008-2015;

¹⁰³ El sistema promueve formas de aprendizaje personalizadas y flexibles y busca estimular “competencias intelectuales, personales, sociales y emocionales”. Fuente: <http://sistemarelacional.blogspot.com.ar/>

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



CCLIP AR-X1011 de US\$ 3.000 millones para un periodo de ejecución de 9 años. Aporte total del BID: US\$ 2.700 millones), el organismo financió, entre otras acciones, obras de infraestructura, equipamiento, programas de becas, de retención escolar y de “acompañamiento a las trayectorias escolares”, programas de orquestas y coros y apoyo a los Centros de Actividades Juveniles. Con la contraparte nacional de esos programas se financiaron Planes de Mejora Institucional (Oreja Cerruti, 2014).

En México, el BM ha financiado la Reforma Integral de la Educación Media Superior, iniciada en 2009. A través de los préstamos “Políticas de Desarrollo de la Educación Media Superior” I, II y III (USD 700 millones, USD 300,75 millones y USD 300,75 millones respectivamente, aprobados entre 2010 y 2013) se financió el establecimiento del Sistema Nacional de Bachillerato, un sistema de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de acreditación escolar, y un programa de formación de docentes y becas. Tanto el BM como el BID trabajaron junto a la Sub-Secretaría de Educación Media Superior en la evaluación de la reforma y en su impacto en el mercado laboral. Según los documentos, se busca mejorar la calidad y flexibilidad del nivel y reducir los indicadores negativos de aprendizaje.

Otra estrategia recomendada por los organismos para la atención de los jóvenes es la generación de programas multisectoriales y “preventivos” del riesgo social (La Cava y otros, 2004). El BID destaca la necesidad de realizar intervenciones deportivas, musicales, artísticas, que favorecen el desarrollo de “aptitudes no cognitivas y que contribuyen a reducir las conductas riesgosas y mejorar los resultados laborales a largo plazo” (BID, 2011, p. 22)¹⁰⁴. En Argentina, por ejemplo, el BID promueve la conformación de “grupos consultivos” que buscan impulsar el intercambio con organizaciones de la sociedad civil a través de Mesas Temáticas. Durante 2013, la Mesa de “Desarrollo Juvenil” abordó la transición de la educación al trabajo y concluyó en la necesidad de promover las siguientes intervenciones: protección frente al trabajo infantil-adolescente; finalización y/o reingreso a la educación formal; formación para la “empleabilidad” (formación complementaria durante la escuela secundaria, “habilidades socioemocionales”, capacitación en oficios y/o herramientas para el trabajo, experiencia en el mercado laboral como capacitación); acciones de intermediación laboral; promoción del “emprendedorismo” (capacitación, acompañamiento y financiamiento); generación de información y conocimientos, transferencia a otras organizaciones e incidencia en políticas públicas. Se plantea la necesidad de desarrollar “habilidades socioemocionales”, “requeridas por los empleadores —compromiso, puntualidad, responsabilidad, comprensión crítica, trabajo en equipo, comunicación efectiva, liderazgo, etc.- para acceder a un primer trabajo y favorecer la permanencia, elevando el perfil profesional de los jóvenes” (Sánchez, 2014, p. 26).

¹⁰⁴ Desde un enfoque fuertemente biologicista se plantea que “ciertas partes del cerebro siguen desarrollándose incluso durante los primeros años de la veintena, especialmente la corteza prefrontal, que regula el control de los impulsos y los procesos de planificación. Ello ofrece una ventanilla de oportunidad para fortalecer las aptitudes no cognitivas de los jóvenes” (Ibidem).

En Chile el BID financió el proyecto “Reinserción para alumnos desertores de Enseñanza media” (2008, cooperación técnica no reembolsable de USD 150.000 del Fondo Japón Programa Especial Reducción Pobreza). Se enfatiza en la necesidad de acompañar a las acciones de capacitación con el fortalecimiento de “habilidades sociales y personales”.

2.7 LA EDUCACIÓN EN “COMPETENCIAS LABORALES”

La formación de una fuerza de trabajo productiva es uno de los objetivos centrales declarados de ambos bancos. Pronko (2000) ha señalado que numerosos países de la región vienen reformando sus sistemas de Formación Profesional de manera de responder a las nuevas exigencias del proceso productivo. Afirma que, a pesar de las especificidades nacionales de las reformas, sus orientaciones fundamentales son muy similares y que en ello desempeñaron un papel clave los organismos internacionales.

El BID financió proyectos de formación profesional y técnica en la región desde 1967 a partir de tres líneas de proyectos: financiamiento de escuelas técnicas, de sistemas de formación profesional y, desde 1992, de programas de capacitación de corto plazo para jóvenes desocupados, gestionados, en general por los Ministerios de Trabajo. Como advierte Pronko, las propuestas de los organismos consideran de forma casi exclusiva las necesidades de las empresas, asumiéndolas como necesidades de los Estados.

El BM vinculó desde siempre la educación con el mercado de trabajo. En los '90 impulsó fuertemente la necesidad de reformar los sistemas educativos de manera de incrementar “la productividad de los pobres”, adecuar la formación a las características de empleos flexibles y atender la demanda de “trabajadores adaptables” (BM, 1996).

Ambos organismos vienen impulsando y financiando diversos programas de formación para el empleo a cargo de los Ministerios de Trabajo y en respuesta al problema de los jóvenes que no estudian ni trabajan. En Argentina el BM financió parte del diseño e implementación del programa “Trabajar” (1997-2002) y del programa “Jefes y Jefas de Hogar” (2002), implementado para contener las consecuencias de la aguda crisis social. En 2007, el BM aprobó el proyecto “Aprendizaje para toda la vida” que incluyó acciones de formación de los trabajadores incluidos en programas que continuaron luego del mencionado anteriormente: “Seguro de capacitación y empleo” y “Familias”. A fines de 2014, se aprobó el proyecto “Apoyo al empleo joven” (USD 425 millones de aporte del BM) para mejorar el acceso de población joven “vulnerable” al mercado laboral e incrementar su “empleabilidad”. Incluye un componente de mejora de la provisión y orientación del servicio de capacitación del programa “Jóvenes por Más y Mejor Trabajo” (JMyMT), lanzado en 2008 por el gobierno para la población de entre 18 y 24 años con estudios incompletos y sin empleo¹⁰⁵. En ese marco, se espera desarrollar y fortalecer un

¹⁰⁵ De un total de 1.400.000 jóvenes en esa situación, el proyecto espera abarcar al 38% aproximadamente (390.000 del programa JMyMT y 150.000 del Programa PROGRESAR). Se incluyen acciones de formación docente y fortalecimiento de Consejos del Sector responsables de los programas de capacitación. Se financia una transferencia monetaria y el fortalecimiento de una Red de Oficinas de Empleo. El documento del BM señala que, en 2013, cerca del 22% de los jóvenes de 18 a 24 años de zonas urbanas no trabajaba ni estudiaba.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



sistema de certificaciones basado en estándares de competencias y acreditar y certificar la calidad de las Instituciones de Formación Profesional.

Por su parte, el BID impulsa la introducción de sistemas de Certificación de Competencias Laborales con estándares para la orientación de los procesos de enseñanza. Plantea la necesidad de mejorar la vinculación entre los empleadores del sector privado y los programas de capacitación pues ello redundará en mayores beneficios para las empresas y mejores posibilidades de ingreso al mercado laboral (BID, 2011).

El organismo señala que México ha sido pionero en estas medidas a partir de los procesos de “apertura comercial” que culminaron en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en el ingreso del país a la OCDE. Ello implicó la necesidad de responder al “desafío de mejorar la formación de fuerza laboral” para hacer frente a las presiones de “un mercado cada vez más competitivo” e insertar al país en “la economía global”. En 1995 se puso en marcha el Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación y se creó el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) (BID, 2006). El sistema buscó “hacer más eficiente la gestión de recursos humanos de las empresas” y contó también con financiamiento del BM a través de proyectos de Educación Técnica.

En los últimos años, el BID financió una serie de proyectos en el mismo sentido: “Formación de recursos humanos basada en competencias” (2003, USD 65.000), “Programa Multifase Formación de Recursos Humanos basada en competencia” I (2004, financiamiento de USD 50,4 millones) y II (2009, financiamiento de USD 100 millones). Los proyectos buscaron mejorar la “empleabilidad” de los trabajadores y de los egresados de la formación profesional y técnica. Se promovió la utilización de estándares para impulsar los cambios curriculares y fortalecer el desarrollo de actividades de vinculación empresarial como becas, pasantías y “orientación laboral”. También se financió la consolidación del Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales. En uno de los documentos del proyecto se afirma que el préstamo es parte de la “Estrategia del

Banco en el país”, que incluye “el mejoramiento de la competitividad al disminuir barreras que limitan la productividad”. En el sector educativo, se busca el mejoramiento de la eficiencia y la equidad de los servicios educativos, particularmente en la educación media superior, vinculando de manera más estrecha la formación con “las necesidades del mercado laboral”.

En Chile se aprobó en 2015, el Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional, con un financiamiento del BID de USD 90 millones. En el documento del préstamo se afirma que uno de los principales problemas que frenan la productividad del país es la baja calidad de la educación y su escasa articulación con las demandas del sector productivo. Se plantean diversos problemas de la Educación Técnico Profesional en relación con el financiamiento, la cobertura y la equidad, altas tasas de deserción, falta de desarrollo de las diversas modalidades y de articulación entre la formación y el mundo del trabajo.

2.8 LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Durante la década del '90, los organismos recomendaron una serie de medidas para el nivel superior que procuraban fomentar su diversificación en términos de oferta y de financiamiento. El incentivo al desarrollo de instituciones privadas y el establecimiento de aranceles en las universidades públicas fueron ampliamente recomendados, promoviendo la idea de que los costos de la educación superior deben ser compartidos.

México ha contraído numerosos préstamos para financiar agencias e instituciones de crédito para los estudiantes universitarios. En 1998 el BM aprobó el proyecto Higher Education Financing Project para el desarrollo de una agencia privada de créditos estudiantiles –la Sociedad de Fomento a la Educación Superior- y el fortalecimiento del Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora.

En 2005 el BM aprobó el proyecto “Asistencia al Estudiante de Educación Terciaria” para financiar, principalmente, programas de becas, actividades de la Sub-Secretaría de Educación Media y Superior y apoyo al Programa de Asistencia a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior. También ese año se aprobó la primera fase del proyecto “Innovación para la Competitividad” para el desarrollo del nivel superior, la ciencia y la tecnología.

Más recientemente, México ha contraído una serie de préstamos con el BID para objetivos similares. En 2013 se aprobó el proyecto “Laudex- expandiendo la disponibilidad de crédito educativo en México” a fin de aumentar “la oferta y accesibilidad del crédito educativo para jóvenes en la base de la pirámide con capacidad académica”. Para ello se otorga un préstamo a Laudex, empresa que gestiona créditos educativos para estudiantes universitarios de grado y postgrado desde 2010. Otros tres préstamos se contrajeron para apoyar a FINAE, otra institución financiera que otorga créditos a estudiantes universitarios de grado y postgrado de la “base de la pirámide”. En 2010, se le otorgó USD 2 millones. En 2014, se incrementaron cerca de USD 8 millones al proyecto “FINAE II: Programa de Titularización de Préstamos para Estudiantes” totalizando USD 15 millones.

3. CONCLUSIONES

Durante la década de los '90, la incidencia de los organismos de crédito en las políticas educacionales de los países de América Latina se incrementó respecto de las décadas previas. Como parte de los procesos de ajuste y de reforma del Estado, los organismos propiciaron profundos cambios en los sistemas educativos a partir de orientaciones privatizadoras y eficientistas.

Al margen de la historia y del grado de desarrollo alcanzado por los sistemas educativos de cada país, la mayoría adoptó, en esa década, las medidas recomendadas por organismos como el BM, BID, CEPAL, UNESCO y PREAL. Los trabajos de Gajardo (1999) y Krawczyk y Vieira (2008), entre otros, muestran la homogeneización de las reformas y las medidas comunes: descentralización de las instituciones hacia estados o provincias, recentralizando las decisiones esenciales en las instancias

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



nacionales/federales de gobierno, establecimiento de sistemas de evaluación de los aprendizajes de los alumnos, programas focalizados en la población más pobre, intentos por instalar sistemas de incentivos salariales para los docentes basados en el desempeño e impulso al sector privado a través de diversas estrategias como la desregulación, el establecimiento de sistemas de vales o el cobro de aranceles en el nivel superior.

Al tiempo que se implementaban esas medidas, se generaron numerosas manifestaciones y críticas por parte de sindicatos, movimientos sociales y agrupaciones políticas que denunciaron sus regresivas consecuencias y el papel de los organismos en esos procesos. Con diferencias entre países, frente a la aguda crisis económica y social, es posible identificar, en toda la región, el incremento de las protestas sociales a fines de los '90 e inicios de los 2000. Las reformas impulsadas por los organismos dejaron un saldo de mayor pobreza, desigualdad, endeudamiento y sistemas educativos más desiguales y segmentados, con viejos y nuevos problemas.

En respuesta a las críticas, desde mediados de los años '90, el BM y el BID han revisado algunas de sus propuestas y enfatizado la búsqueda de consenso como parte de su estrategia de inversión en cada país. Como advierte Bergeron (2008) el BM ha revisado su retórica centrada en el crecimiento y en el fundamentalismo de mercado estricto, para acercarse a un discurso centrado en el desarrollo social, el fortalecimiento de las instituciones y de las “capacidades estatales”, la salud, la educación y la sustentabilidad ambiental. Este cambio pos-Consenso de Washington demuestra, según la autora, la capacidad de adaptación del neoliberalismo para responder a las críticas y permite la cooptación de organizaciones sociales y el mantenimiento del proyecto sin producir cambios sustanciales en sus orientaciones. De esta manera, en los últimos años tanto el BM como el BID se declaran preocupados por las dimensiones políticas e institucionales de las reformas, por la inclusión, los jóvenes y la cohesión social como expresión de un neoliberalismo aggiornado que procura, principalmente, el mantenimiento del orden social en sociedades fuertemente desiguales.

Luego de las crisis sufridas a inicios del milenio y en un contexto internacional favorable a la exportación de productos primarios, los países de América Latina han vivido un ciclo de expansión. En esta etapa, parece haberse naturalizado el papel proactivo de los organismos. En Argentina, por ejemplo, pese a que el financiamiento de los organismos ha continuado en todas las áreas, son prácticamente inexistentes las investigaciones que estudien el papel de las entidades en esta etapa y sus nuevas formas de intervención. La crítica parece haber dado lugar a la naturalización e, incluso, a la invisibilización.

Sin dudas, el cambio de estrategias, tanto por parte tanto de los organismos como de los gobiernos –en las que prima el consenso, el diálogo conjunto y formas más sutiles de influencia según el país y el gobierno del que se trate- ha desempeñado un papel importante. El proceso de elaboración de las Estrategias que las dos entidades plantean para cada país y las prioridades fijadas en cada caso, da cuenta de la capacidad de ambos organismos para negociar y avanzar en función de la historia de cada país, su relación particular, las resistencias que encuentre y los consensos que pueda promover. En el caso argentino, y frente a las numerosas críticas de las cuales fue objeto en los '90, el BM ha preferido apoyar la “agenda de desarrollo” de la Argentina, en lugar de buscar

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



imponer “recetas elaboradas en Washington”. En México, por el contrario, el papel de los organismos parece tener el mismo impulso que en los '90. En Brasil el BID focaliza su estrategia en los niveles subnacionales de gobierno mientras que en Chile intenta mantener su posición como un “socio estratégico de desarrollo”, explorar “nuevos nichos de intervención y mecanismos innovadores” así como facilitar la disseminación de “buenas prácticas”.

La capacidad de los organismos para adaptarse a las nuevas necesidades de inversión de los países se observa en que así como financiaron préstamos de ajuste –y los proyectos sociales y educativos que los acompañaron para atenuar sus consecuencias– más tarde, financiaron los programas de emergencia frente a las crisis y, luego, proyectos de inclusión social, mejora de la gobernabilidad y crecimiento económico “con equidad”. La implementación de procesos de consultas a funcionarios y organizaciones de la sociedad civil fue otro de los mecanismos que se han incrementado en los últimos años a fin de buscar consensos y lograr legitimidad respecto de las acciones que cada entidad pretende impulsar. Esto ha sido claro, por ejemplo, en el proceso de consulta impulsado por el BM para definir su Estrategia 2020 para Educación.

A los viejos problemas de los sistemas educativos se han sumado algunos nuevos y otros se han profundizado. En efecto, los puntajes obtenidos en las pruebas internacionales por parte de los países seleccionados, los sitúan en los puestos más bajos respecto de los países de la OCDE y muestran los altos niveles de desigualdad según el origen socio-económico de los estudiantes. A esta situación hay que añadir los preocupantes índices de repitencia y abandono escolar, sobre todo en los estudiantes más pobres y la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Pese a los acuerdos particulares con cada país, el análisis de los proyectos muestra que los organismos reiteran algunas estrategias ya recomendadas en los '90, como la evaluación y la focalización, a la vez que incorporan otras nuevas: el estímulo a la educación temprana, la promoción del nivel secundario con foco en la inclusión, la difusión de “buenas prácticas” y la intensificación del uso de las TICs y de plataformas virtuales como las nuevas formas de aprendizaje para enfrentar los “desafíos” del capitalismo flexible. Tanto en los '90 como en la última etapa, permanece ausente cualquier medida destinada a mejorar las remuneraciones y las condiciones laborales de los docentes, factor que consideramos fundamental para cualquier proceso de mejora y democratización de la educación.

El análisis de los proyectos muestra que si bien ambos bancos financian proyectos que implican préstamos de montos altos, especialmente para obras de infraestructura, el BID, además, financia acciones más acotadas y el apoyo a empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. En el Grupo del Banco Mundial el financiamiento al sector privado se da a través de la CFI. También interesa destacar que, en numerosos préstamos del BID, el organismo ejecutor es el propio Banco, en lugar de un organismo público del país. Ese mecanismo merece ser estudiado para conocer las formas de actuación y niveles de autonomía que adquiere cada entidad en los distintos países. A su vez, esto parece dar mayor libertad al BID para contratar los bienes, servicios y firmas consultoras necesarias para cada proyecto.

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



A su vez, consideramos que merece ser estudiado con mayor profundidad el logro de un “sentido común” respecto de las reformas educativas y de los cambios necesarios para superar tanto los viejos problemas como los nuevos así como las relaciones que se generan entre los empleados de cada banco e intelectuales y funcionarios públicos de cada país. Como advierte el trabajo de Araújo Mello (2014), para el caso de Brasil, es preciso identificar el papel de intelectuales y “expertos” que se desempeñan tanto en organismos públicos como en las propias entidades a través de consultorías o como empleados directos. Ello demuestra la necesidad de superar los análisis que abordan el papel de los organismos en términos de imposición, desde instancias supranacionales hacia ámbitos nacionales, (Pronko, 2014) para profundizar en los diversos mecanismos desarrollados y los intereses de clase que representan.

En este sentido, si hay algo que resulta claro luego de la lectura y análisis de los proyectos financiados por el BM y el BID, es la promoción de estrategias para el aumento de la productividad de los trabajadores que, en el capitalismo, no es más que la intensificación de los mecanismos de explotación. Como hemos planteado al inicio del trabajo, el interés de la educación por parte de ambas entidades se centra en la necesidad de que los países cuenten con trabajadores flexibles y competentes frente a las necesidades de la producción, colaborando en la construcción de la “empleabilidad” de jóvenes que carecen de los atributos necesarios y que ponen en riesgo el orden social.

Si frente a la crisis de la deuda de los '80 los organismos de crédito han buscado imponer condiciones para el otorgamiento de nuevos préstamos, en la etapa de expansión posterior han desarrollado estrategias basadas en el consenso y en la negociación. Se abren, así, interrogantes respecto de los mecanismos, viejos y nuevos, que buscarán ser implementados, frente a los procesos de ajuste que se avizoran en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Araújo Mello, H.D. “O Banco Mundial e a reforma educacional no Brasil: a convergência de agendas e o papel dos intelectuais”. En En Pereira, J.M.M. y Pronko, M. (orgs.) A demolição de directos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - Fundação Oswaldo Cruz, pp. 153-179. Disponible en <http://www.epsjv.fiocruz.br/>. Fecha de acceso: julio 2015. Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias. Informe de Terminación del Proyecto (PROFORHCOM). Versión 1.1. Washington D.C. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/> Fecha de acceso: octubre 2015.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2011) Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad. Sector social. Washington D.C. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/> Fecha de acceso: octubre 2015.
- Banco Mundial (1987). El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política. Washington D.C.
- Banco Mundial (1990; fecha del documento en idioma original). Educación primaria. Documento de política del BM. Washington D.C.
- Banco Mundial (1994). La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia. Serie: El desarrollo en la práctica. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1995; fecha del documento en idioma original). Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial. Washington D.C.
- Banco Mundial (2000). Estrategia sectorial de educación. Grupo del Banco Mundial, Red sobre Desarrollo Humano. Washington D.C.
- Banco Mundial (2007). Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria. Banco Mundial- MAYOL Ed.
- Banco Mundial (2011). Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial. Washington D.C.
- Bergeron, S. (2008). "Shape-shifting neoliberalism and World Bank education policy: a response to Steven Klees". *Globalization, Societies and Education*, vol. 6, nº 4, November, pp. 349-353.
- Coraggio, J. L. (1995). "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?" Ponencia presentada en el Seminario "O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil, São Paulo 28-30 junio.
- Dale, R. (2007). "Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos". En Bonal, X., Tarabini-Castellani, A y Verger, A. (comps.). *Globalización y educación. Textos fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 87-114.
- Ezcurra A. M. (1998): ¿Qué es el neoliberalismo? Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Gajardo, M. (1999). "Reformas educativas en América Latina. Balance de una década". PREAL Nº 15. Disponible en www.preal.org Fecha de acceso: julio 2011.
- Klees, S.J. (2008). "A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies". *Globalization, Societies and Education*, vol. 6, nº 4, November, pp. 311-348.

- Krawczyk, N. R. y V. L. Vierira (2008). A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã Ed
- La Cava, G., Clert, C. y Lytle, P. (2004). Investing in Youth Empowerment and Inclusion: A Social Development Approach Insights from the ECA and LAC regions. Social Development Papers. Paper N° 60. Banco Mundial, Washington D.C.
- Moreno, L. A. "Palabras del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo ante la Asamblea de Gobernadores", 14 de septiembre de 2015 – Washington, D.C. Disponible en <http://www.eltiempo.com/contenido/mundo/ee-uu-y-canada/ARCHIVO/ARCHIVO-16373119-0..pdf> Fecha de acceso: octubre 2015.
- Oreja Cerruti, M.B. (2014). "Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales". Tesis de Maestría en Política y Gestión de la Educación. Directora: S. Vior. Universidad Nacional de Luján. En prensa.
- Pereira, J. M. M. (2010). O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- Pronko, M. (2000) "As políticas de formação profissional impulsionadas pelos organismos internacionais no MERCOSUL. Um olhar sobre três casos (BID, OIT e UNESCO)". En Yannoulas, S. (org.) Atuais tendências na educação profissional. FLACSO/Brasil. Brasilia, pp. 24-55. Disponible en <http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/337.pdf>
- Pronko, M. (2014). "O Banco Mundial no campo internacional da educação". En Pereira, J.M.M. y Pronko, M. (orgs.) A demolição de directos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - Fundação Oswaldo Cruz, pp. 89-112. Disponible en <http://www.epsjv.fiocruz.br/>. Fecha de acceso: julio 2015.
- Sánchez, M., Loreto Biehl, M., Sabra M., Fazio, M. V, Moreno, M.V., Arroyo, D. y Posada, C. (2014). Los jóvenes sí-sí: experiencias y aprendizajes de organizaciones de la sociedad civil para la transición de los jóvenes entre educación y trabajo. BID. Departamento de Países del Cono Sur. Disponible en: <https://publications.iadb.org/>. Fecha de acceso: octubre 2015.
- Toussaint, É. (2006). Banco Mundial. El golpe de Estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington. Barcelona: El Viejo Topo.
- Tussie, D. (comp.) (1997). El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional. FLACSO/ Oficina de publicaciones del CBC/ UBA, Buenos Aires.

- Vior, S. (1999). "Presentación". En Vior (dir.): Estado y educación en las provincias, Madrid: Miño y Dávila, pp.7-24.
- Vior, S. (2004). "Una visión crítica de las políticas educacionales en la Argentina de los '90. El caso de la enseñanza de las ciencias y la tecnología". Revista Estudios n° 17, jan/jun, UCDB Ed., Campo Grande, MS, pp.11-28.
- Vior, S. y Oreja Cerruti, M.B. (2014) "O Banco Mundial e a sua influência na definição de políticas educacionais na América Latina (1980-2012)". En Pereira, J.M.M. y Pronko, M. (orgs.) A demolição de directos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - Fundação Oswaldo Cruz, pp. 113-151. Disponible en <http://www.epsjv.fiocruz.br/>. Fecha de acceso: julio 2015.

WEBGRAFÍA

<http://www.iadb.org/es/proyectos/proyectos,1229.html>

<http://www.worldbank.org/projects>

SOBRE LOS AUTORES

María Betania Oreja Cerruti

Jefa de Trabajos Prácticos de Política Educacional, Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján, Argentina. Profesora de Enseñanza Primaria. Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación y Magíster en Política y Gestión de la Educación (UNLu). Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Contact information: betaniaoreja@gmail.com

Susana E. Vior

ProCaDoC

Programa de Capacitación Gratuita Docente



Profesora Titular de Política Educacional, Directora de la Maestría en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional de Luján. Investigadora I en el Programa Nacional de Profesores del Investigadores (Argentina). Coordinadora del Seminario Internacional sobre Formación de Profesores Mercosur/Conosur. Ha publicado libros y artículos sobre política educacional en Argentina, Brasil, Chile, México, España.

Contact information: svior@unlu.edu.ar

Publicado en Diario Página 12 el 7 de abril del 2017

EDUCACION EN ESTADO TERMINAL: ARGENTINA SIN FUTURO

Alcira Argumedo

Henry Kissinger puede morir tranquilo: su proyecto se está consumando. El adolescente judío alemán que en 1938, cuando tenía 15 años, debió huir con sus padres a Estados Unidos perseguido por el nazismo, será el artífice de las más aberrantes estrategias norteamericanas hacia Nuestra América. Como Secretario de Estado de los gobiernos de Richard Nixon y Gerald Ford entre 1969 y 1977, la política exterior impulsada en el “*patio trasero*” constituye una manifestación más de su concepción imperial y de la diabólica lucidez con la que sería capaz de imponer sus planes de sometimiento a mediano y largo plazo, sin importar los métodos ni los costos humanos y

ANÁLISIS, DEBATE Y CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA

PLAN MAESTRO

**EL ENTRAMADO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE EL ESTADO OLIGÁRQUICO AL NEOLIBERAL.
CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

ALCIRA

ARGUMEDO

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



Profesora Titular de Política Educacional, Directora de la Maestría en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional de Luján. Investigadora I en el Programa Nacional de Profesores del Investigadores (Argentina). Coordinadora del Seminario Internacional sobre Formación de Profesores Mercosur/Conosur. Ha publicado libros y artículos sobre política educacional en Argentina, Brasil, Chile, México, España.

Contact information: svior@unlu.edu.ar

Publicado en Diario Página 12 el 7 de abril del 2017

EDUCACION EN ESTADO TERMINAL: ARGENTINA SIN FUTURO

Alcira Argumedo

Henry Kissinger puede morir tranquilo: su proyecto se está consumando. El adolescente judío alemán que en 1938, cuando tenía 15 años, debió huir con sus padres a Estados Unidos perseguido por el nazismo, será el artífice de las más aberrantes estrategias norteamericanas hacia Nuestra América. Como Secretario de Estado de los gobiernos de Richard Nixon y Gerald Ford entre 1969 y 1977, la política exterior impulsada en el “*patio trasero*” constituye una manifestación más de su concepción imperial y de la diabólica lucidez con la que sería capaz de imponer sus planes de sometimiento a mediano y largo plazo, sin importar los métodos ni los costos humanos y

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



materiales. Al asumir sus funciones, el continente latinoamericano aparecía como un territorio hostil, con peligrosas aspiraciones de soberanía y justicia: Torrijos en Panamá, Velasco Alvarado en Perú, Torres en Bolivia, Allende en Chile, la resistencia de los trabajadores peronistas junto a jóvenes y estudiantes en Argentina -que culmina con el retorno de su líder- o las movilizaciones en Uruguay, daban cuenta de manifestaciones rebeldes que cuestionaban con mayor o menor radicalidad sus intereses económicos y su hegemonía político-cultural. A su vez, la penetración de las corporaciones y bancos transnacionales en la región -que se había extendido desde los años sesenta- encontraba en las políticas proteccionistas y en las fronteras arancelarias, un serio obstáculo para promover economías de escala con mercados de alcance continental.

En ese contexto, a comienzos de los años setenta Estados Unidos impulsa una estrategia de restauración conservadora diseñada por Kissinger, con el objetivo de recomponer su primacía: las dictaduras militares sustentadas en terrorismo de Estado y articuladas en el Plan Cóndor, debían aniquilar tales aspiraciones. Los golpes militares se suceden: en 1971, Bolivia; 1972, Uruguay; 1973, Chile; 1975, Perú; 1976, Argentina. Nuestro país iba a tener un tratamiento especial: en julio de 1976 -a los pocos meses de consumado el golpe militar- el Secretario de Estado norteamericano viaja a Brasilia y firma un protocolo con la dictadura instaurada allí desde 1964, por el cual Brasil es ungido como delegado del Imperio en Sudamérica y en el Atlántico Sur. Se inicia así la política del *satélite privilegiado*. A partir de este protocolo, Estados Unidos y Brasil iban a decidir en encuentros bilaterales a realizarse cada seis meses, las políticas a seguir en función de lo que ambos consideraran conveniente para estas áreas de influencia. Se buscaba neutralizar de esta manera la rebeldía existente a nivel mundial y regional en Naciones Unidas, OEA o Junta Interamericana de Defensa, que presentaban serios problemas para los intereses estadounidenses al no contar con mayorías incondicionales.

Aparte de sus funciones políticas, en el *satélite privilegiado* iba a concentrarse la producción industrial de las corporaciones transnacionales, a fin de cubrir desde allí mercados de dimensión continental, luego de derribar los obstáculos arancelarios e imponer criterios de libre mercado. En esa concepción, Argentina debía erradicar sus industrias mediante el cierre de fábricas o el traslado de empresas a Brasil, para retomar su papel de país productor de materias primas exportables -granos, carnes, petróleo, gas, minería, pesca- con bajo valor agregado. Asimismo era preciso privatizar o eliminar las empresas y servicios públicos más rentables, incluido el sistema de transporte ferroviario, en favor de las corporaciones petroleras y automotrices. El ministro Martínez de Hoz, respaldado por una represión inhumana y la imposición del terror como modo de quebrar todo tipo de oposición política o social, inicia la tarea de desintegrar las industrias -en especial las Pymes de capital nacional- al tiempo que contrae una irracional deuda externa, siguiendo los postulados del capital financiero internacional. Además de las ventajas brindadas por las economías de escala al concentrarse la producción en Brasil, la desindustrialización argentina permitiría quebrar estructuralmente la resistencia de los trabajadores, debilitándolos por medio de la desocupación y la precarización laboral. En una dramática paradoja, luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, esa tarea va a ser completada en los años noventa en nombre de las tradiciones políticas populares.

El deterioro del sistema educativo público en todos sus niveles fue parte nodal de ese proyecto, al potenciar el debilitamiento estructural de las mayorías sociales: si una sociedad industrial requiere mano de obra calificada y con bases educativas de calidad, en el vuelco hacia un modelo agro-minero-exportador que genera desempleo y marginación social, esa calificación se torna peligrosa. En tal sentido, la estrategia restauradora concebida por Kissinger reproduce una convicción sustentada por los sectores dominantes de América Latina desde la etapa colonial. Ya en 1785 el virrey del Perú señalaba:

El establecimiento de escuelas en los pueblos puede traer perniciosas consecuencias y los indios deben ser instruidos solamente en la doctrina cristiana, pues cualquier otra enseñanza es muy peligrosa respecto a que desde la conquista no ha habido parece, revolución de esos naturales que no proceda de algunos más instruidos.

La información es poder; y la educación, como capacidad de incorporar y elaborar conocimientos e información es un poder aún mayor. Si en Argentina el sistema educativo público había dado tres premios Nóbel en ciencias -Bernardo Houssay, Luís Federico Leloir y César Milstein- esa peligrosidad debía neutralizarse. Las universidades nacionales fueron duramente golpeadas por la dictadura iniciada en 1966 con la “*Noche de los bastones largos*” y la de 1976 continuó la agresión, persiguiendo masivamente a docentes e investigadores, en un contraste significativo con el tratamiento de las universidades y los institutos de investigación científica, que caracterizara a la dictadura militar del *satélite privilegiado*. Contando con la complicidad de las dirigencias políticas, la degradación del sistema primario y secundario se completaría bajo un régimen democrático: la Ley Federal de Educación de 1993, promovida por el menemismo, será el principal instrumento.

El resultado de esa estrategia a largo plazo está a la vista: Brasil se ha transformado en una potencia emergente mientras la Argentina saqueada continúa su decadencia y es definida como “*tierra de sacrificio*”, con la instalación de producciones extractivas depredadoras que en muchos casos están prohibidas en las naciones del Occidente central: transgénicos con agrotóxicos, megaminería con cianuro y ácido sulfúrico, hidrocarburos no convencionales con técnicas de fracking, que contaminan el agua, el aire y las tierras. Otro indicador es el dramático deterioro de su sistema educativo, tanto público como privado.

No podemos cerrar los ojos ante esta verdadera catástrofe económica, social y cultural: mientras casi el 50% de nuestros adolescentes y jóvenes entre 13 y 18 años no ha ingresado o ha desertado del secundario, la mayoría de quienes están insertos en el sistema -público o privado- no comprenden lo que leen, muestran dificultades para resolver problema matemáticos relativamente simples y ocupan uno de los primeros lugares del ranking mundial en ausentismo de alumnos. Son los anuncios de una nación sin futuro: el objetivo de Henry Kissinger.

Los intentos por revertir esta situación han sido insuficientes; y los conflictos del campo educativo, que se reiteran una y otra vez, no se resuelven comprando conciencias

ProCaDoc

Programa de Capacitación Gratuita Docente



para sabotear los paros, ni empleando recursos represivos. Es preciso que, como sociedad y no como meros espectadores, nos involucremos en este tema crítico para nuestro destino. La introducción a los acuerdos alcanzados en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en El Salvador el 19 de mayo de 2008 (metas 2021), con el objetivo de facilitar un debate para alcanzar un consenso entre todos los países sobre la educación a la cual se aspira para la generación del bicentenario afirma:

Es el tiempo oportuno, de la mano del bicentenario de las independencias, para plantearse un proyecto colectivo que contribuya a dar sentido a las ansias de libertad que recorrieron Iberoamérica hace doscientos años. Un proyecto que articulado en torno a la educación, contribuya al desarrollo económico y social de la región y a la formación de una generación de ciudadanos cultos, y por ello libres, en sociedades democráticas e igualitarias.

Desde esta perspectiva, además de una fuerte inversión en infraestructura, la jerarquización docente es la clave para garantizar una educación de calidad. Luego de sus años de estudios profesionales, cada maestro debe ser designado en un tiempo completo de siete horas, divididas en cuatro horas frente al curso y tres horas de corrección de pruebas o trabajos, preparación de las clases, ayuda escolar a los chicos con problemas y formación propia. Quien haya tenido experiencia docente en general, sabe que afrontar cuatro horas de clase es un trabajo duro y lleva tiempo de preparación para garantizar calidad. Si un docente primario, para completar los ingresos misérrimos que recibe, toma dos puestos y trabaja ocho horas dando clases, necesariamente será víctima de un agotamiento que le restará calidad y es la causa de un alto porcentaje de enfermedades laborales, traducidas en ausentismo, licencias y tareas pasivas. El caso de los profesores “taxi” del secundario, plantea una situación similar: el desgaste diario que conlleva, les impide afrontar con la energía necesaria la preparación de sus clases, la orientación a los alumnos con dificultades, la corrección de pruebas o trabajos y su enriquecimiento intelectual. Si no se enfrenta con seriedad el tema de la jerarquización y los salarios docentes y se cumple con los planes de extender la doble escolaridad, en particular en las zonas socialmente más críticas, como primeros pasos para revertir la dramática crisis de nuestro sistema educativo, el porvenir argentino se presenta muy oscuro.

Abril 2017

ANÁLISIS, DEBATE Y CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA

PLAN MAESTRO

**EL ENTRAMADO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE EL ESTADO OLIGÁRQUICO AL NEOLIBERAL.
CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

ANEXOS

ANÁLISIS, DEBATE Y CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA

PLAN MAESTRO

**EL ENTRAMADO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE EL ESTADO OLIGÁRQUICO AL NEOLIBERAL.
CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

PROYECTO DE LEY ***PLAN MAESTRO***

BUENOS AIRES,

AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el propósito de someter a su consideración un proyecto de ley destinado a aprobar un plan de educación denominado MAESTR@.

Diseñar un plan de educación implica partir de dos supuestos fundamentales. El primero de ellos es que la educación es un bien público y un derecho tanto social como personal, que deben ser garantizados por el Estado. La distribución de bienes tan importantes como la educación y el conocimiento requiere acuerdos en torno a metas y objetivos a través de la discusión pública. El segundo supuesto es que la educación y sus productos principales, la información y el conocimiento, son las variables clave en la sociedad del siglo XXI. La educación impacta simultáneamente en la competitividad económica, en la ciudadanía política y en la equidad social. Esta es la razón por la cual es necesario un acuerdo profundo que garantice la continuidad y profundización de las acciones en la dimensión estratégicamente más importante de las políticas públicas desde el punto de vista del desarrollo social.

Cuando hablamos de desarrollo social, aludimos al proceso mediante el cual nos proponemos construir una sociedad más justa y equitativa. La educación tiene la virtud de anticipar el futuro. Si queremos construir una sociedad más justa en el mediano-largo plazo, es imperativo que diseñemos una educación justa desde ahora. En la sociedad del conocimiento, la justicia social está directamente asociada a la educación. A diferencia del pasado, ahora ya no es posible obtener un empleo digno, participar como ciudadano en forma reflexiva y construir nuestra identidad personal sin una educación de calidad. Por esta razón, el plan está dirigido tanto a reducir las desigualdades que hoy existen en la distribución de la educación argentina como a elevar su calidad.

Nuestro país ya cuenta con las bases fundamentales para la formulación de este plan, particularmente la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la experiencia realizada con la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 y el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 "Argentina Enseña y Aprende", aprobado en el Consejo Federal de Educación por Resolución N° 285/16. Del mismo

modo, cuenta con la experiencia del Programa Compromiso por la Educación, también promovido por el mismo Consejo, y que recoge aportes de la ciudadanía a las distintas dimensiones del Plan. La celebración del Bicentenario ofrece un marco muy propicio para renovar el compromiso con el futuro. Desde este punto de vista, el Plan MAESTR@ constituye la continuación, enriquecida en el marco del nuevo contexto social y económico del país, de las leyes sancionadas en los últimos años y de las acciones que se han llevado a cabo para cumplirlas, con una renovada mirada centrada en el estudiante y su derecho a aprender los saberes y capacidades fundamentales para su desarrollo integral.

Proponemos un Plan de Educación denominado MAESTR@, aprobado por el Congreso Nacional como Ley del Bicentenario. Este plan define 21 áreas prioritarias de acción, agrupadas en 6 dimensiones estratégicas. Asimismo, establece un sistema de evaluación y monitoreo de la ejecución del plan, que permita tanto la participación y control público y social, como los ajustes necesarios que indique la implementación del plan. Una característica importante de este plan es la de ser ambicioso pero factible, tanto desde el punto de vista financiero como político. El Plan MAESTR@ tendrá una etapa intermedia en el 2021. El plazo de diez años y su aprobación por ley, con el máximo acuerdo posible de los diferentes sectores políticos, le darán a la educación el carácter de política de Estado que tanto se reclama.

El Plan MAESTR@ no es un programa de gobierno. El plan fija metas a lograr en el marco de las leyes vigentes y deja a los gobiernos, tanto nacional como jurisdiccionales, la autoridad y la responsabilidad de definir los contenidos específicos de los programas de acción. En aquellos casos donde las experiencias nacionales e internacionales permiten indicarlo, las metas de este plan definen los programas necesarios para alcanzarlas.

Por los fundamentos expuestos y los que se exponen en el mismo Plan MAESTR@, se solicita a ese HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN, la pronta sanción del presente proyecto de ley.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

MENSAJE N°

JUSTIFICACIÓN/EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Nación Argentina, cuya forma de gobierno definida constitucionalmente es representativa, republicana y federal, tiene como cometido central la consolidación de un sistema educativo integrado. En este sentido, el Estado tiene la responsabilidad indelegable de proveer educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes del país, reconociendo a la educación como bien público y como derecho personal y social.¹

En los últimos años, los datos estadísticos han revelado una emergencia educativa que necesita ser revertida. En la actualidad, 5 de cada 10 estudiantes no finalizan la educación formal obligatoria. Además, se han incrementado significativamente los índices de repitencia y abandono. A su vez, los resultados en las evaluaciones de aprendizaje, tanto nacionales como internacionales han sido alarmantes. Sin duda alguna, la Argentina se encuentra en una situación crítica que debe ser asumida con políticas de mediano y largo plazo para lograr los resultados esperados.

Para garantizar el principio de equidad e igualdad de acceso a una educación pública de calidad, necesitamos contar con un plan integral que fije el norte de la política pública educativa para poder lograr en un plazo de diez años un sistema educativo de calidad, con la garantía de la igualdad de oportunidades y con el logro de aprendizajes relevantes para la vida de todos los ciudadanos.

En el marco de los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, nuestro país necesita seguir poniendo el foco en la finalidad de lograr una educación de calidad centrada en los aprendizajes, que brinde a la totalidad de los/as niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos/as los saberes socialmente significativos y las capacidades para su desarrollo integral en condiciones de igualdad y respeto por la diversidad.

Es imperiosa la formulación de políticas educativas que contribuyan al desarrollo social, cultural, productivo y creativo del país, favoreciendo las resoluciones de problemas que mejoran la calidad de vida de nuestra sociedad, como la reducción de la desigualdad y la

¹ Ley de Educación Nacional 26.206/2006

erradicación de la pobreza².

La necesidad de acordar metas y objetivos de mediano y largo plazo, de consensuar estrategias duraderas que nos permitan resolver los problemas y promover las transformaciones necesarias, nos motiva a la elaboración del Proyecto de Ley “Plan MAESTR@”. Se trata de fijar metas específicas que permitan ser asumidas como compromisos de mejora para los próximos años.

La escolaridad obligatoria, la innovación y calidad educativa, la formación docente inicial y continua, la infraestructura y tecnología, la educación superior y la relación entre educación y trabajo, son los principales ejes que atraviesan el Plan MAESTR@, de cara a la mejora de la calidad y equidad educativa en la Argentina.

El Plan MAESTR@ es el instrumento de política pública que articula el trabajo de todas las jurisdicciones de la Nación Argentina en vistas a la consecución de metas claras, comunes y medibles para los próximos diez años.

La educación es un derecho humano fundamental, es la garantía del futuro. Por eso, nos comprometemos a asumir como sociedad los objetivos planteados en esta ley.

² Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA NACIÓN ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO,
SANCIONAN CON FUERZA DE
LEY:

ARTÍCULO 1°.- Apruébase el Plan Educativo “MAESTR@” el cual tiene por objeto garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje y apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza, reafirmando el rol estratégico del derecho a la educación consagrado en el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, que como Anexo I, forma parte integrante de la presente norma.

ARTÍCULO 2°.- La ejecución del Plan Educativo “MAESTR@” comprenderá el cumplimiento de las Metas establecidas en el Anexo II, el cual forma parte integrante de la presente Ley.

ARTÍCULO 3°.- El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación y Deportes y los Ministerios de Educación provinciales y de CABA, será autoridad de aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

PLAN EDUCATIVO MAESTR@

Índice

Dimensiones y líneas de acción principales

CAPÍTULO 1: Escolaridad obligatoria

- Asegurar la cobertura universal del nivel inicial desde sala de 3.
- Cumplir con la obligatoriedad de la escuela secundaria en todo el país.
- Asegurar la cobertura de la escolaridad obligatoria de niños y jóvenes con discapacidad.
- Asegurar la cobertura de la escolaridad obligatoria de niños y jóvenes pertenecientes a comunidades indígenas.

CAPÍTULO 2: Innovación y calidad educativa

- Mejorar significativamente los resultados de aprendizaje.
- Aumentar el tiempo de enseñanza.
- Promover la innovación pedagógica.
- Generar sistemas de información y evaluación educativa integrales y confiables.

CAPÍTULO 3: Formación y carrera docente

- Brindar una formación inicial y continua de calidad.
- Crear un nuevo sistema nacional de carrera docente.
- Mejorar las condiciones salariales de los docentes.

CAPÍTULO 4: Infraestructura y tecnología

- Asegurar la infraestructura escolar para satisfacer las necesidades de acceso y permanencia en la educación obligatoria.
- Universalizar el acceso y uso de las tecnologías de la información para la innovación en el sistema educativo.

CAPÍTULO 5: Educación superior

- Mejorar la calidad de la educación superior universitaria.
- Fortalecer la pertinencia de la educación superior.

- Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en la educación superior.
- Generar un sistema integrado de Educación Técnico Profesional.
- Propiciar la movilidad intra e interinstitucional de los estudiantes y docentes.
- Articular el Sistema Científico y el Sistema Universitario.

CAPÍTULO 6: Educación y trabajo

- Implementar una política activa de formación profesional.
- Fortalecer la articulación entre la educación secundaria y el mundo del trabajo.

CAPÍTULO 7: Monitoreo y seguimiento del plan

CAPÍTULO 8: Financiamiento del plan

BORRADOR

I. Dimensiones y líneas principales de acción

CAPÍTULO 1: Escolaridad obligatoria

Asegurar la cobertura universal del nivel inicial desde sala de 3

El desarrollo cognitivo básico de las personas se forma en los primeros años de vida. Es en ese período donde tenemos las desigualdades más importantes y es allí donde debemos construir la base de la igualdad de oportunidades. Las estadísticas disponibles indican que sólo 57.7% de los niños de 3 años tienen acceso al sistema educativo, mientras que ese porcentaje asciende al 87.7% para los niños de 4 años y al 97.1% para los de 5 años de edad. Estos porcentajes, sin embargo, ocultan importantes desigualdades entre las distintas jurisdicciones del país; tanto entre zonas rurales y urbanas como por nivel socioeconómico de los hogares. Esas inequidades se profundizan a medida que disminuye la edad. Además, uno de cada tres niños y niñas (34.4%) que asisten a sala de 3 años lo hace a una institución no oficialmente registrada. Para romper el círculo de reproducción de la pobreza es necesario intervenir muy tempranamente en los procesos de desarrollo infantil, particularmente de los sectores más desfavorecidos; donde los primeros años de vida transcurren con serios déficits desde el punto de vista de todos los factores que estimulan un adecuado desarrollo cognitivo y afectivo.

La meta general es universalizar la oferta de educación inicial desde los 3 años para todos los niños, priorizando las poblaciones de bajos recursos, y potenciar su carácter educativo.

La ampliación de la oferta de jardines de infantes en todo el territorio nacional debe ir acompañada de una renovación de las propuestas pedagógicas y del fortalecimiento de la calidad del nivel, a partir de los aportes de numerosas investigaciones y enfoques de reconocida trayectoria internacional en el campo de la educación inicial. Estas miradas permitirán la reconceptualización de la organización y gestión de los jardines de infantes, la propuesta educativa, el desarrollo profesional de los docentes y la gestión de los recursos didácticos o tecnológicos.

Para alcanzar estas metas serán necesarias estrategias diferenciadas por zonas (rural-urbana), por regiones (las provincias del NOA y del NEA son las que tienen los déficits

más significativos) y por grupos específicos. En este sentido, una atención especial será brindada a los hogares monoparentales, donde el trabajo de la madre es la única fuente de ingresos.

La familia cumple un papel muy importante en la educación inicial. La política educativa en este ámbito debe incluir el desarrollo de acciones sistemáticas, dirigidas a capacitar a los padres y las madres en acciones destinadas a promover un desarrollo educativo pleno de sus hijos.

Cumplir con la obligatoriedad de la escuela secundaria en todo el país

La evolución de la matrícula en el nivel secundario en nuestro país tuvo un crecimiento lento pero progresivo desde inicios del siglo XX hasta la actualidad. Los hitos más importantes en este proceso histórico fueron la eliminación del examen de ingreso a las escuelas secundarias en el año 1984; la extensión de la obligatoriedad hasta el final del nivel secundario, establecida por la Ley de Educación Nacional N° 26.206 en el año 2006 y la implementación de la Asignación Universal por Hijo a partir del año 2009.

Sin embargo, si bien se ha logrado la masificación del acceso a la secundaria, pocos son los que logran terminarla.

La tasa de egreso se ubica en el 45,4% y el fracaso se concentra mayormente en los estudiantes de familias más desfavorecidas. Mientras el 20,3% de los alumnos de primaria y secundaria provenientes de hogares de capital educativo bajo asiste a la escuela con sobre-edad, ello sólo ocurre en el 8,7% de sus pares provenientes de hogares con alto capital educativo. El acceso al ciclo orientado/superior del nivel muestra que estas diferencias se profundizan: mientras que cuatro de cada diez jóvenes de bajos recursos que asisten a este ciclo del nivel lo hacen con retraso, menos de uno de cada diez proveniente de sectores de alto capital educativo presenta esta problemática. Sin duda, la diferencia en el tipo de trayectoria que hacen los alumnos afecta directamente la probabilidad de culminación del nivel. Por otro lado, los datos muestran que estas dificultades no están distribuidas de igual modo en el territorio nacional, donde se verifica una gran disparidad en el nivel de acceso y permanencia en el sistema educativo entre las distintas jurisdicciones.

En este marco, resulta fundamental dar continuidad a estrategias que buscan promover el ingreso, la permanencia y la culminación exitosa de las trayectorias escolares de los jóvenes entre 12 y 20 años, como es el caso del programa “Asistiré” del Ministerio de

Educación y Deportes de la Nación.

A este panorama, se suma la gran heterogeneidad de la oferta institucional del nivel en el territorio. Si se considera solo la cantidad de años de estudio que se brindan en este nivel y los ciclos o estructuras que éstos asumen, se observa que al menos 17 tipos de instituciones diferentes conforman el complejo entramado de la oferta educativa en el nivel secundario regular. Algunos datos sobre el desempeño de estas instituciones dan cuenta, a su vez, de las diferencias respecto de su capacidad para retener a sus alumnos y evitar el abandono escolar.

Frente a esta coexistencia de diversas estructuras educativas y en el marco de la movilidad estudiantil dentro de las distintas jurisdicciones educativas, es necesario también fortalecer los mecanismos que permitan una rápida inserción de los estudiantes dentro de los niveles y modalidades de la educación obligatoria. La validez nacional, como atributo de los títulos y/o certificados, es una herramienta que contribuye a la unificación del Sistema Educativo Nacional y al reconocimiento de los estudios cursados a lo largo de todo el territorio nacional; y da cuenta de la trayectoria realizada por los estudiantes.

Estas problemáticas de abandono y repitencia ponen de manifiesto debilidades y fallas profundas en el modelo de escuela secundaria que existe en el país. Los acuerdos generados en 2009 por el Consejo Federal de Educación, a través de lineamientos sobre la transformación de la escuela secundaria, constituyeron un primer paso para avanzar en la dirección definida por la Ley Nacional de Educación N° 26.206. Sin embargo, para lograr la concreción de esta meta y saldar las deudas pendientes es necesario avanzar hacia una transformación del nivel secundario generando un nuevo modelo de organización institucional que garantice el acceso equitativo al saber y se encuentre en permanente diálogo con el mundo que rodea a la escuela. La Red Federal para la Mejora de Aprendizaje creada por Consejo Federal de Educación es el ámbito en que hoy se está desarrollando una propuesta de nuevo modelo de escuela secundaria que imperiosamente hace falta acordar para que se cumpla en tiempo, forma y con calidad de enseñanza y aprendizaje el nivel obligatorio en todo el territorio Nacional.

Además del desafío de garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad en los jóvenes, es preciso considerar que un importante porcentaje de la población adulta tampoco completó la educación obligatoria. Los datos del último Censo de Población (2010) muestran que casi 6 millones de argentinos de 19 a 45 años no lograron completar sus estudios secundarios. Por lo tanto, las distintas políticas nacionales y jurisdiccionales que se han

desarrollado en los últimos cinco años para incrementar la terminalidad del nivel deben continuar con su oferta, buscando mejorar continuamente la calidad de su propuesta académica.

A su vez, es necesario convocar a todos los organismos públicos, empresas, sindicatos y organizaciones sociales, para el desarrollo de proyectos específicos que permitan terminar la escuela secundaria a través de ofertas alternativas de calidad; acreditando saberes por experiencia y utilizando modalidades semipresenciales, virtuales y a distancia, según la demanda no satisfecha de nuestro territorio nacional lo requiera.

Asegurar la cobertura de la escolaridad obligatoria de niños y jóvenes con discapacidad

Según el Censo 2010 la cantidad de personas entre 0 y 29 años con algunas dificultades permanentes es aproximadamente un millón.

De acuerdo con esa fuente, el 91,2% de los niños y niñas de entre 3 y 14 años de edad con alguna limitación o dificultad, asistía a algún establecimiento educativo; el 3% no asistía, pero lo había hecho en algún momento y el 5,8% nunca asistió. De los que asistían, el 89,6% lo hacía a la educación común, mientras que el 9,4% asistía a educación especial. En el año 2014, la matrícula en educación especial de nivel inicial, primario y secundario estaba compuesta por 97.741 alumnos (76.781 en establecimientos de gestión estatal y 20.960 en establecimientos de gestión privada, representando el 78,6% y 21,4%, respectivamente) distribuidos del siguiente modo en los distintos niveles del sistema educativo: 17.086 en jardines maternas, 6.637 en jardín de infantes, 59.234 en el nivel primario y 14.784 en el secundario.

Asimismo, en 2014 había un total de 73.406 estudiantes integrados, distribuidos en un 90% en educación común (65.936, concurriendo 13% a inicial, 70% a primario, 18% a secundario y 0,2% a superior no universitario) y un 10% en educación de jóvenes y adultos (7470, distribuidos en un 40% en primario, 13% en secundario y 46% formación profesional).

La matrícula de las escuelas de educación especial está fundamentalmente compuesta por alumnos con diagnósticos imprecisos, como es el caso de la discapacidad mental leve, trastornos generales del desarrollo o dificultades de aprendizaje. En este marco, es muy importante fortalecer la capacidad de diagnóstico que permita diferenciar los casos de discapacidad que encubren el fracaso escolar de otros cuadros de discapacidad

severa. Los especialistas advierten que, en su gran mayoría, los casos de diagnósticos imprecisos afectan a alumnos provenientes de niveles socioeconómicos bajos con problemas de aprendizaje, provocando derivaciones no necesarias.

Al respecto, nuestro país ha adoptado una política de educación inclusiva, que recoge la normativa y la experiencia internacional. Dicha política permite desarrollar los aprendizajes de los niños y jóvenes con discapacidad o dificultades en el aprendizaje en espacios no segregados, donde todos los alumnos compartan la experiencia escolar diaria. Desde este punto de vista, es importante definir metas generales para toda la población escolar con discapacidad.

En términos generales, la meta de la educación especial para este decenio está orientada a garantizar el acceso a la educación inclusiva de calidad para todos los alumnos en edad escolar, asegurando los recursos adicionales que requieran para el logro de los mejores aprendizajes.

Al igual que en el conjunto de las estrategias para lograr una escuela justa, la clave de la educación inclusiva está en los docentes. En este sentido, es necesario promover el trabajo en equipo, ya que la escolarización de alumnos con discapacidad requiere la confluencia de diversos perfiles profesionales: maestros formados para implementar las políticas de inclusión, docentes de apoyo a la educación especial con desempeño dentro de la institución escolar y equipos asesores itinerantes especializados en discapacidad. En todos los casos, resulta imprescindible diseñar estrategias de capacitación permanente en servicio.

Asegurar la cobertura de la escolaridad obligatoria de niños y jóvenes pertenecientes a comunidades indígenas

La Argentina tiene aún una deuda histórica en materia de educación con sus comunidades indígenas. Si bien se han realizado avances significativos en los últimos años, impulsados por nuevos marcos normativos donde se reconocen y encuadran las necesidades de este grupo poblacional –un indicador de ello es que el 94,5% de los niños y niñas indígenas entre 5 y 14 años asiste a un establecimiento educativo– subsiste aún una deuda pendiente en materia de la calidad de sus trayectorias y la oferta educativa disponible.

Es necesario avanzar en políticas orientadas a garantizar una educación de calidad que

permita a este grupo completar la educación obligatoria y contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica. Esta deuda es posible de saldar en el corto plazo con el acuerdo y consenso de todos los sectores vinculados a esta problemática.

CAPÍTULO 2: Innovación y calidad educativa

La necesidad de mejorar la calidad de la educación está fuera de discusión. Los altos índices de repitencia y abandono y los pobres resultados en las evaluaciones de aprendizaje, tanto nacionales como internacionales, muestran que el sistema educativo nacional tiene severos problemas de calidad. Estos problemas afectan especialmente a los alumnos que provienen de familias con menores ingresos, lo cual convierte el problema de la calidad en una cuestión de justicia social y educativa.

Es necesario elevar la calidad educativa para que nuestro país logre un desarrollo social y productivo sostenible y duradero, y para fortalecer sus instituciones democráticas. Es un requisito para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la Argentina. En los últimos años de expansión económica, los déficits en la formación científica y tecnológica de los jóvenes fueron notorios y esto tuvo impacto en la capacidad productiva del país.

El objetivo de mejorar los resultados de aprendizaje debe estar estrechamente asociado a reducir las desigualdades para que todos los jóvenes pueden decidir su proyecto de vida conforme a los valores de libertad, justicia, respeto por el otro y bien común. El Plan propone elevar la calidad en el marco de la justicia educativa que se traduce en la equidad en el acceso al saber y en la mejora de los aprendizajes en todas y cada una de las áreas de conocimiento.

En un mundo dinámico, digitalizado y globalizado, el abordaje de estos desafíos de enseñanza y aprendizaje demanda nuevas formas de acercarnos al conocimiento. En este sentido, el sistema educativo requiere de innovación para lograr calidad. La innovación habilita necesariamente el trabajo en equipo de toda la comunidad educativa en un constante ejercicio de observar las tendencias del futuro para preparar a las generaciones con las capacidades, los valores y los saberes necesarios para enfrentar el mundo que los espera.

Este plan propone metas e indicadores concretos que requieren de una innovación y

transformación sistémica para lograr las reformas necesarias en el modelo de enseñanza de aprendizaje actual. Es una prioridad imperiosa el trabajo en un nuevo modelo de escuela secundaria que modifique la organización en los tiempos de enseñanza, que habilite la innovación pedagógica, que tenga la información y datos estadísticos como base de toda política educativa para lograr mejorar los resultados de aprendizaje.

Mejorar significativamente los resultados de aprendizaje

Mejorar los resultados en las áreas fundamentales es una necesidad urgente. El Plan propone mejorar el nivel de comprensión lectora como competencia fundamental en la educación obligatoria en los niveles primario y secundario y de los saberes de Matemática y Ciencias de acuerdo a lo establecido en los NAP para cada año y nivel. Formular metas para la mejora de los resultados involucra múltiples dimensiones.

Los datos arrojados por APRENDER 2016 muestran que, en el último año de la Educación Secundaria, solo el 53,6% de los estudiantes alcanzan niveles de desempeño Satisfactorio/Avanzado en Lengua, mientras que el 46,4% de los estudiantes se encuentran en el Nivel Básico y por debajo del Nivel Básico. A su vez, en Matemática el 40,9% de los estudiantes está por debajo del nivel básico y el 29,3% en el Nivel Básico. A diferencia de estas áreas, el 63,7% de los estudiantes lograron niveles Satisfactorios y Avanzados en Ciencias Naturales y el 58,9% en Ciencias Sociales.

Por otro lado, un dato significativo y alarmante que muestran los resultados es que en los niveles de logro alcanzados según sector de gestión (estatal o privada) y por nivel socioeconómico, se observa que en los niveles socioeconómicos más bajos los estudiantes que asisten a escuelas de gestión privada alcanzan mejores niveles de desempeño que aquellos que asisten a escuelas de gestión estatal. También cabe destacar la gran desigualdad que hay en términos de resultados entre jurisdicciones y al interior de las mismas. Las jurisdicciones con niveles de logro más altos, son a su vez las más desiguales, lo que plantea un enorme desafío a nivel de sistema educativo.

La participación argentina en PISA muestra que estamos lejos de los estándares de rendimiento de los países más desarrollados: tanto en Matemática como en Habilidad lectora y en Ciencias, el puntaje promedio (en torno a los 400 puntos) de los alumnos adolescentes argentinos en el año 2012 era equivalente a un retraso de alrededor de dos años y medio de estudio comparado con el promedio de los países de la OCDE (en torno a los 500 puntos). Este rendimiento se ubica en el promedio o debajo del promedio de

otros países latinoamericanos que participan en el estudio, algunos de los cuales (Perú, Brasil y Chile) han mostrado avances más que significativos, en todas o en algunas de las áreas, en los últimos años, que no se han observado en el caso argentino. Los datos del TERCE de 2013, que incluye a casi todos los países de la región, muestran que en las evaluaciones del nivel primario, Argentina se ubica algo por encima del promedio del resto de los países en Matemática y Ciencias; con algún leve avance en relación al SERCE (2006) -no así en Lectura-, pero con proporciones de alumnos en los niveles de aprendizajes más destacados por debajo de países como Costa Rica, Uruguay, Chile (países con niveles de riqueza y de condiciones de vida similares a Argentina) o incluso México.

Sugerimos, por tanto, basarnos en los resultados logrados en estas pruebas y en los de las pruebas nacionales, como indicadores para monitorear los avances que debemos lograr.

Además de consolidar saberes prioritarios, se considera fundamental promover y desarrollar, en los distintos niveles y modalidades, capacidades consideradas fundamentales para la vida en sociedad. Estas capacidades están vinculadas con la creatividad; la expresión y la comunicación; la comprensión y utilización crítica de las tecnologías de la información y la comunicación; el estudio y el aprendizaje; el trabajo en equipo; el esfuerzo, la iniciativa y la responsabilidad; el ejercicio de una ciudadanía responsable; y la utilización del conocimiento como herramienta para comprender y transformar constructivamente el entorno social, económico, ambiental y cultural. A su vez, es oportuno que se incorpore la apropiación de saberes emergentes vinculados a nuevos campos de estudio y desarrollo como el de las energías renovables, el desarrollo sostenible, las nuevas tecnologías, el espíritu emprendedor, la economía social, la educación a lo largo de toda la vida, entre otros.

Por último, el Plan propone saldar deudas pendientes en torno a la cobertura y profundización de áreas centrales para la vida en sociedad que han recibido una atención insuficiente en los últimos años. Este es el caso de la enseñanza de una lengua extranjera y la formación ciudadana democrática para una participación activa en la comunidad local y en un mundo crecientemente globalizado.

La formación ciudadana, en el marco de procesos de construcción de una sociedad más justa, es una de las tareas fundamentales del sistema escolar. La integración social, la capacidad de aprender a vivir juntos y el aprendizaje de principios éticos de solidaridad, respeto a los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos, son tareas

escolares de primer orden para que una sociedad justa sea viable. Es necesario, por ello, fortalecer la enseñanza de las ciencias sociales en su conjunto. Sabemos, sin embargo, que la formación ciudadana no depende solo de la transmisión de informaciones. Es necesario introducir prácticas efectivas de comportamiento democrático, solidario y de respeto a la diversidad.

La enseñanza obligatoria de una segunda lengua es un tema central en la agenda educativa actual y, en el caso argentino, tal centralidad aparece plasmada en el artículo 87° de la Ley de Educación Nacional Nº 26.206. Los beneficios de aprender una o más lenguas extranjeras son ampliamente compartidos por la bibliografía nacional e internacional. Los argumentos a favor se encuadran en dos grandes cosmovisiones.

Por un lado, en una visión más pragmática e instrumentalista, que señala la importancia específica del dominio del inglés como lengua franca en el mundo globalizado de las nuevas tecnologías. Por otra parte, una visión más culturalista y comunicacional, que destaca el potencial que brinda el aprendizaje de lenguas extranjeras para enriquecer la dimensión intercultural, fomentar el conocimiento, el respeto por la diversidad, y aumentar las capacidades lingüísticas y comunicacionales en la propia lengua materna, entre otras cuestiones que apuntan a una formación integral de los alumnos.

En esta propuesta de política, el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación asume un rol de orientación, apoyo técnico y dotación de recursos materiales a las provincias. Los gobiernos provinciales, según la situación de partida en la que se encuentra la enseñanza de las lenguas extranjeras en sus escuelas, tienen la responsabilidad de definir el alcance, los ritmos y las modalidades de implementación de la política. Dado el escaso avance de la introducción de lenguas extranjeras en el nivel primario, en comparación con el nivel secundario, y las recomendaciones de los especialistas en cuanto a la importancia del aprendizaje temprano y prolongado para lograr un mejor dominio del idioma, esta propuesta se centra fundamentalmente en promover un avance sustantivo en los próximos diez años respecto de la inclusión de la segunda lengua obligatoria en el nivel primario.

En relación con los resultados de aprendizaje, el Plan MAESTR@ también se propone terminar con el analfabetismo. En la Argentina, 641.828 personas son analfabetas absolutas según el último Censo de Población (2010). Este problema se concentra en las comunidades indígenas, en el ámbito rural y en las zonas urbanas de extrema marginalidad.

Aumentar el tiempo de enseñanza

Uno de los factores claves para mejorar los aprendizajes de los alumnos es el tiempo de enseñanza.

El incremento en el tiempo de enseñanza, particularmente si es utilizado en actividades de interacción directa entre el docente y el alumno, impacta muy favorablemente en los estudiantes con peores resultados educativos y en los contenidos curriculares altamente estructurados como la Matemática o las Lenguas extranjeras. Aumentar el tiempo destinado a la enseñanza implica definir estrategias dirigidas a tres factores centrales: los días de clase, la extensión de la jornada escolar y las horas de clase efectivas (descontando las horas perdidas por paros, ausentismo docente y de los alumnos, problemas edilicios que generan la suspensión de actividades, desempeño de tareas no vinculadas directamente a la enseñanza como aquellas vinculadas al comedor escolar, etc.). Asimismo, otro factor asociado al tiempo de enseñanza -que se relaciona con la calidad de este tiempo- es el tiempo de trabajo docente extra clase, para realizar tareas pedagógicas vinculadas al mejoramiento del proceso de enseñanza y trabajar con otros docentes en planificaciones conjuntas. Estos cuatro ejes permiten definir metas específicas cuyo cumplimiento promueve mejor calidad de la educación.

La Ley de Educación Nacional sancionada en 2006, establece en su artículo N° 28, que todas las escuelas primarias deberán ser de jornada extendida. Ello ratifica y profundiza lo establecido en la Ley de Financiamiento Educativo.

Los datos indican, que hasta la fecha, es poco lo que se ha logrado avanzar en el cumplimiento de esta meta a nivel nacional. Los últimos datos disponibles indican que sólo el 13,6% de la matrícula del nivel primario para el sector de gestión estatal de todo el país asiste a escuelas de jornada completa o jornada extendida. Solo diez provincias presentaban una cobertura superior al 13,6% para esta oferta escolar, siendo la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Tierra del Fuego las únicas jurisdicciones que superan el 30% previsto para el 2010 por la Ley de Financiamiento Educativo. En lo que respecta a la evolución entre 2005 y 2010, el crecimiento ha sido casi nulo (sólo 0,3 p.p.), y aunque en el último lustro el porcentaje de alumnos en el sector estatal en jornada completa o extendida se ha duplicado aún permanece muy por debajo de la meta original.

Por otra parte, no existe un claro vínculo entre la distribución de las escuelas de jornada completa y el nivel socioeconómico de los alumnos.

La extensión de la jornada debería ser concebida como una estrategia clave en el

proceso de fortalecimiento de la educación de gestión estatal. Considerando las grandes desigualdades en las trayectorias y resultados de los niños se considera crítico lograr que las escuelas públicas que atienden a los sectores de menores recursos brinden en el corto plazo una oferta de jornada extendida.

Por eso, el plan propone avanzar efectivamente en la implementación de la misma sobre la base de dos criterios principales:

- Que se concentre en las escuelas más vulnerables, en lugar de acomodarse a la disponibilidad de espacios o a la capacidad de demanda de los distintos sectores de la población;
- Que el tiempo adicional sea aprovechado para brindar contenidos significativos y prácticas pedagógicas innovadoras que permitan una drástica reducción de la repitencia, con un énfasis especial en la promoción del desarrollo integral y el bienestar de niños/as y jóvenes en actividades relacionadas a las expresiones artísticas, al juego, a la educación física y al deporte, las ciencias, las nuevas tecnologías u otras relevantes en su entorno socio-comunitario que permitan ampliar el universo cultural de los estudiantes.

La cantidad de horas a incrementar en la jornada escolar es una dimensión que genera importantes debates. Las experiencias provinciales implementadas hasta el momento se han inclinado en ciertos casos por la jornada completa y en otros por la jornada extendida, sin que la justificación de cada opción resultara siempre clara. En el marco de la situación actual, el Plan para los próximos diez años se define a favor de promover masivamente la jornada extendida, garantizando que los alumnos tengan como mínimo 2 horas más de clase por día, sin considerar el tiempo destinado al almuerzo.

Avanzar masivamente en la jornada extendida exige enormes esfuerzos financieros y organizativos. Anteriormente, la Ley de Financiamiento Educativo propuso alcanzar esta meta en el año 2010 y no fue posible, debido a su gran complejidad pedagógica y logística. La experiencia internacional y provincial indica que la premura va en detrimento de la equidad y la calidad de la oferta de la jornada extendida. Así, por ejemplo, la presión de los tiempos suele inclinar la balanza hacia el criterio de la capacidad edilicia ociosa para la inclusión de las escuelas en el programa, dejando en un segundo plano el criterio del nivel socioeconómico de los alumnos.

Es por ello que se configura una nueva propuesta de ampliación de la jornada escolar que se enfoca a repensar el tiempo de la inclusión de los niños en la escuela, a la vez que se plantea extender las posibilidades de producir acciones con las familias y el

entorno socio-comunitario. Familias y organizaciones de la sociedad civil que trabajen junto a la escuela en los desafíos presentes y que permitirán no solo la extensión de la escolarización de los niños en términos cuantitativos, sino que, fundamentalmente, colaboren en reconfigurar la idea misma de lo escolar, ampliando sus sentidos. Desde esta perspectiva, lo escolar, redefinido, permite abrir las puertas de la escuela y aprender en diversos espacios y ámbitos donde se desarrollen renovadas iniciativas.

Promover la innovación pedagógica

Los cambios sociales y culturales profundos acontecidos en los últimos años nos exigen renovar las propuestas educativas para asegurar que todos/as los/as estudiantes accedan a aprendizajes relevantes, significativos y necesarios para su inserción plena y activa en la sociedad contemporánea. En esta nueva configuración cultural, han cambiado los modos de conocer y aprender, los soportes intelectuales y los lenguajes, provocando una disrupción en los diferentes campos académicos, poniendo en cuestionamiento la parcelación del conocimiento por disciplinas, su forma de transmisión y, con ello, la forma de organizar el tiempo y el espacio escolar.

En consecuencia, estas transformaciones exigen replantear el modelo institucional de la educación obligatoria hacia propuestas más dinámicas y con mayor sentido y potencialidad para los estudiantes. Esto implica poner en práctica modelos institucionales y pedagógicos diferentes a la organización escolar tradicional, que ofrezcan a los/as niños/as adolescentes y jóvenes mejores oportunidades de acceso a aprendizajes y experiencias formativas relevantes. En este sentido, el Plan MAESTR@ promueve la innovación en la formación y en la práctica docente para favorecer el aprendizaje integral de todos los niños/as, adolescentes y jóvenes de nuestro país. Se trata de construir innovaciones guiadas para dar respuesta al cambio cultural y ser pensadas de modo integral y sistémico.

Algunos de los aspectos centrales a tener en cuenta fundamentalmente para la renovación de la escuela son:

- Repensar el tiempo escolar como una dimensión presente en la construcción de una propuesta escolar integrada.
- Prever la posibilidad de redistribuir y/o habitar más y mejores espacios físicos o virtuales que impliquen diferentes modos de asignación y apropiación de los mismos para que las diversas propuestas viabilicen y potencien la enseñanza y

los aprendizajes.

- Lograr la mejora de los aprendizajes de los estudiantes recreando modalidades de intervenciones pedagógicas y enriqueciendo las propuestas de enseñanza que posibiliten aprendizajes consistentes y significativos, el desarrollo de capacidades y apropiación de saberes de un modo interdisciplinario.
- Adecuar los saberes y capacidades a enseñar según las transformaciones socioculturales contemporáneas que atiendan a los intereses de los estudiantes y problemáticas relevantes en relación con la propuesta educativa.
- Promover la integración de las TIC a los procesos de enseñanza y aprendizaje y su apropiación crítica por parte de los estudiantes.

Por otro lado, la expansión de la innovación pedagógica a lo largo de todo el país requiere de la identificación, sistematización y difusión de las buenas prácticas que puedan inspirar y motivar a otros docentes a explorar y experimentar nuevas formas de enseñar y aprender.

Generar sistemas de información educativa completos y confiables

En primer lugar, este plan se propone implementar un sistema de evaluación nacional que provea información sobre los aprendizajes de los estudiantes y sus contextos, las prácticas institucionales, la calidad de las instituciones formadoras y las políticas y programas innovadores con enfoque de justicia educativa para la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Desde 1993, el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (MEN) realiza operativos nacionales de evaluación con el objetivo de obtener información sobre los logros de aprendizaje alcanzados de cara al diseño de políticas que tiendan a la mejora educativa continua. Según estipula la Ley de Educación Nacional N° 26.206, es competencia del actual Ministerio de Educación y Deportes implementar "...una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación, conforme a lo establecido en los artículos 94 a 97 de la presente ley" (artículo 84).

El derecho a aprender se logra con ofertas de aprendizaje que permitan el fortalecimiento de las trayectorias escolares desde el inicio de la escolaridad hasta su finalización. Por ello, la evaluación de la calidad de los aprendizajes de nuestros estudiantes se torna como una acción prioritaria para el desarrollo integral y, el uso de esta información, es un promotor genuino para las mejoras necesarias en el actual escenario del país.

En base a los diagnósticos realizados de ONE 2013, se identificaron desafíos de cara al fortalecimiento del sistema de evaluación. En el año 2016, el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, a través de la Secretaría de Evaluación Educativa y en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (Res. CFE N° 280/16), implementó el dispositivo de Evaluación APRENDER con el objetivo de producir información robusta y confiable sobre los aprendizajes de los estudiantes en las áreas básicas de conocimiento del sistema educativo, y de los contextos en los cuáles éstos se desarrollan, orientada a alimentar los procesos de toma de decisión y mejora de la calidad educativa.

Entre los desafíos pendientes a nivel de sistema educativo, se identificaron dos tipos de necesidades con el objetivo de incluir a todos los estudiantes en los procesos de evaluación. Por un lado, es necesario adaptar las pruebas estandarizadas ya diseñadas a formatos adecuados para aquellos estudiantes que presenten dificultades en términos de acceso a la evaluación (pruebas en braille para estudiantes con disminución visual, pruebas en computadora para estudiantes que presentan dificultades motrices, entre otras).

Por otro lado, es necesario avanzar en consensos en torno a metodologías de evaluación que permitan conocer cómo progresan en sus aprendizajes, los estudiantes con discapacidad y/o estudiantes con currículos adaptados.

El sistema educativo en Argentina presenta fuertes brechas de desigualdad en términos de acceso, trayectorias y logros de aprendizajes en función del ámbito, los territorios, el nivel socioeconómico de los estudiantes, entre otros factores (Duro y otros, 2009, 2010; Hernaiz, 2004). Resulta necesario avanzar en generar información que permita obtener más y mejor conocimiento sobre las condiciones, los procesos y los logros de aprendizaje alcanzados por estos grupos más desfavorecidos, con el objetivo de alimentar la toma de decisiones de política educativa de cara a la reducción de brechas.

Por otro lado, contamos con el desafío de construir un sistema integral de evaluación que contemple los distintos componentes y dimensiones que forman parte del sistema educativo.

En relación a la evaluación de los aprendizajes, esto implica avanzar en el diseño de instrumentos que permitan evaluar los nuevos saberes y capacidades fundamentales para el el siglo XXI. Investigaciones de los últimos años han demostrado que las habilidades psicosociales, como la creatividad, la resolución de problemas, el trabajo en equipo, el pensamiento crítico, la auto regulación (McClelland y otros, 2007; Carneiro y otros, 2007; Sánchez y otros, 2014), entre otras, influyen en el desempeño académico y

profesional de las personas, junto a otras que son necesarias para llevar una vida de calidad (Delors, 1994). A pesar de su relevancia, el sistema educativo aún presenta vacancias en su enseñanza y por consecuencia, también a nivel de su evaluación.

Con respecto a la docencia, supone avanzar en instancias de evaluación que permitan contar con un diagnóstico más preciso del sistema de formación docente con el objetivo de informar las políticas de formación, como lo están realizando varios países de la región –desde distintos aspectos y con herramientas de diferente nivel de complejidad-. Desde hace años, la evidencia ha venido demostrando que la calidad de los aprendizajes está fuertemente condicionada por la calidad de la enseñanza y de la gestión escolar, una vez despejadas las variables socioeconómicas (Barber y otros, 2008). En este sentido, se suele sostener que un estudiante es tan bueno como lo es su maestro.

Las investigaciones disponibles muestran que América Latina no atrae, como candidatos a la formación docente, a los individuos altamente calificados que necesita para conformar sistemas educativos con altos resultados, particularmente en sectores vulnerables de la población, a fin de romper con los determinismos sociales de los resultados de aprendizaje. En general, los parámetros de ingreso en los programas de educación docente no tienden a ser exigentes (Bruns y otros, 2015; Veleda y Mezzadra, 2015). Sin embargo, la Argentina hoy no cuenta con estrategias de evaluación que permitan análisis rigurosos y confiables sobre sus políticas docentes.

En relación a las instituciones, la Secretaría de Evaluación Educativa, creada en 2016, ha propuesto contemplar distintas modalidades evaluativas que incluyan metodologías como la autoevaluación (Duro y otros, 2008, 2013; Goncalves y otro, 2016), y evaluaciones estandarizadas de carácter prioritariamente nacional pero también teniendo en cuenta instancias internacionales, enfoques cuantitativos y cualitativos en función de los fines y objetivos educativos planteados.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206, en su artículo 123, impulsa la modalidad de autoevaluación como un mecanismo para revisar y repensar las prácticas pedagógicas e institucionales. Según estipula la Ley, en su artículo 96 "...se ...apoyará y facilitará la autoevaluación de las unidades educativas con la participación de los/as docentes y otros/as integrantes de la comunidad educativa."

La evaluación tiene que estar acompañada de estrategias efectivas de devolución y aprovechamiento de la información por parte de los distintos actores del sistema. Si la información no vuelve a los actores, tanto a nivel de gobiernos educativos

jurisdiccionales, como a nivel de cada una de las instituciones del sistema educativo argentino, la información que se deriva de las evaluaciones, no resulta de utilidad.

Se requiere de estos insumos para tomar decisiones de política educativa, de manera informada, basadas en la evidencia. Del mismo modo, los directivos y docentes necesitan de esta información para contar con un diagnóstico más preciso y poder implementar mejoras en sus prácticas cotidianas, en los procesos de enseñanza y aprendizaje, y en la misma organización de la institución escolar. La información cobra potencia como herramienta para la mejora en tanto y en cuánto su devolución a los actores del sistema se haga en tiempo y en forma. Obtener resultados a tiempo implica generar más oportunidades para introducir cambios que redunden en mejoras dentro las instituciones escolares.

El hecho que la información que emerge de las evaluaciones llegue a tiempo a los actores es condición necesaria, aunque no suficiente para que ésta se convierta en un insumo fundamental para traccionar mejoras. Además, se requiere que esta información llegue "en forma", esto implica que sea presentada en forma clara, transparente y amigable, y fundamentalmente que sea percibida como útil por los distintos "usuarios" de la misma. Por otro lado, es necesario fortalecer las capacidades institucionales de los equipos jurisdiccionales y de los distintos agentes del sistema educativo para hacer uso de la información que se genera.

Como complemento de las políticas de evaluación, el Estado debe contar con un sistema integral de información digital educativa que reúna información confiable y actualizada sobre el sistema educativo. Este sistema fue creado por Resolución del Ministerio de Educación de la Nación N° 1041/12, luego aprobado por todas las jurisdicciones del país a través de la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 215/14 y ratificado por Resolución del Consejo Federal de Educación N° 300/16 en el marco del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 "Argentina Enseña y Aprende".

Su objetivo principal es desarrollar un sistema de información nominal de alumnos y docentes que releve en todos los establecimientos del país, a través de una sola aplicación web, la información sobre las principales variables del sistema educativo que permita seguir la trayectoria de los estudiantes en un sistema educativo cada vez más dinámico.

La construcción de la información a partir de datos nominales enriquecerá significativamente el conocimiento sobre la dinámica del sistema educativo. Permitirá que, tanto desde la escuela como desde la gestión educativa nacional y jurisdiccional, se

pueda visualizar la trayectoria escolar real de cada alumno/a, así como su seguimiento y el análisis de los nudos críticos en el sistema educativo, proporcionando información oportuna y actualizada por cohortes para la determinación de prioridades pedagógicas y la planificación de políticas públicas.

Permitirá también la construcción de nuevos indicadores que ampliarán la posibilidad de evaluar la situación y la dinámica del sistema educativo en todo el país, fortaleciendo de este modo las políticas que se lleven a cabo en el marco de la Ley de Educación Nacional.

Se espera que los sistemas de datos educativos también contribuyan a mejorar la formulación de proyectos en las instituciones escolares y a evaluar sus resultados en el nivel académico de los estudiantes, logrando que los establecimientos sean los primeros usuarios de la información que producen.

El uso y difusión de la información estadística generada por el sistema integral de información educativa resguardará la identidad de las personas e instituciones educativas de acuerdo con lo establecido en el artículo 97 de la Ley de Educación Nacional, la Ley 25.326/00 de Protección de Datos Personales y otras normativas vigentes.

CAPÍTULO 3: Formación y carrera docente

El desempeño profesional de los docentes constituye un factor clave para la mejora de la calidad educativa. La experiencia internacional muestra que la calidad de la educación de un país se define por la calidad de sus maestros y profesores. Esa misma experiencia muestra la necesidad de enfocar este tema desde un punto de vista sistémico, donde se destacan tres grandes dimensiones: la formación docente, la carrera y las condiciones de trabajo.

Durante los últimos años, el Estado nacional dio pasos relevantes en lo referido a la formación docente. Se creó el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), se creó el programa de formación continua universal y, a través de acuerdos marco se lograron mejoras en los salarios y en las condiciones de trabajo. Sin embargo, todavía existen deudas pendientes en relación con la implementación de políticas orientadas a mejorar las prácticas de enseñanza de los docentes en el aula y a reposicionar al docente en la escena pública, consolidar el vínculo con las familias y construir lazos de confianza para favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Debido a los avances logrados y el compromiso de asumir los desafíos pendientes, el Plan Nacional de Formación Docente (2016-2021), recientemente aprobado por CFE, y este Plan MAESTR@ se comprometen a promover una política integral para el sector docente, destinado a otorgarle la jerarquía acorde con las significativas responsabilidades que deben asumir.

Brindar una formación docente inicial y continua de calidad

Los diagnósticos disponibles acerca de la formación docente inicial en el país coinciden en señalar que existe una significativa fragmentación del sistema formador, percibido como un conglomerado de instituciones (institutos y universidades), débilmente articuladas entre sí. Asimismo, existe un alto grado de disociación entre los contenidos de la formación docente y las exigencias para el desempeño, provocado entre otros factores por la escasa o nula integración de las instituciones formadoras con las escuelas para las cuales se forman los docentes.

En el marco del Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010, se desarrolló un importante conjunto de actividades con el propósito de enfrentar los problemas antes mencionados. Se aprobaron los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial; están en desarrollo los procesos de reformulación de las carreras de profesorado y de elaboración de diseños curriculares de todos los niveles y modalidades del sistema educativo argentino, para cumplir con lo dispuesto al respecto por la Ley de Educación Nacional y las resoluciones del Consejo Federal de Educación; se creó el Registro Federal de Instituciones y Ofertas de Formación Docente, administrado por el INFD, y se aprobaron los Lineamientos Nacionales para la Formación Docente Continua y el Desarrollo Profesional, orientados a lograr una mayor articulación entre formación y contextos de desempeño. Pese a estos logros de las políticas nacionales y provinciales de formación docente, existen desafíos pendientes en el sistema formador y en los conocimientos, las capacidades y las actitudes de sus egresados.

La formación inicial de los docentes es una de las claves para la transformación educativa en el mediano y largo plazo. Los jóvenes que hoy están ingresando a los institutos de formación docente serán los maestros y profesores de la primera mitad del siglo XXI. Es muy importante fortalecer la formación inicial tanto desde el punto de vista de los contenidos de dicha formación como de las instituciones responsables. La variable clave para este fortalecimiento son las instituciones y los profesores de los institutos de

formación docente.

Esta formación debe permitir que los docentes de los ISFD dominen el manejo de las tecnologías de la información, dominen una segunda lengua, posean un conocimiento actualizado de sus disciplinas y de la didáctica de dichas disciplinas, sean capaces de trabajar en equipo y de formar para el trabajo en equipo, asuman y sean capaces de promover los valores vinculados a la construcción de sociedades justas, a la evaluación permanente y formativa para la toma de decisiones de mejora y al aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Las instituciones de formación docente también requieren de procesos de fortalecimiento que les permitan enfrentar con éxito los desafíos de la educación. El instrumento más importante para lograr este objetivo es un proceso de acreditación de los ISFD. Dicho proceso debe apoyarse en la auto-evaluación y las evaluaciones diagnósticas de los egresados de las carreras docentes, que identifiquen los principales problemas y propongan estrategias adecuadas para su resolución, el ajuste al planeamiento jurisdiccional de la oferta académica, la adecuación del proyecto institucional a la o las funciones que el ISFD se propone implementar, el grado de asociación o de vinculación con las escuelas del nivel para el que forma, el funcionamiento – en los ISFD de gestión estatal- de órganos colegiados de gobierno o de organismos consultivos con mecanismos periódicos de elección de los representantes, el nivel de concentración horaria de los formadores, la adecuación de los lineamientos curriculares de cada carrera a los jurisdiccionales y nacionales y la correspondencia entre los regímenes académicos propuestos y el perfil de los estudiantes de la formación.

La formación inicial de los docentes provocará impactos en el mediano y largo plazo. Mientras tanto, es fundamental desarrollar activas políticas de formación en servicio. Los diagnósticos al respecto coinciden en señalar el bajo impacto que han tenido las políticas en este campo, a pesar de los significativos recursos financieros asignadas a ellas. La falta de continuidad de dichas políticas, su concentración en la modalidad de cursos individuales y fuera del lugar de trabajo, su baja articulación con los problemas reales que enfrentan los docentes en el aula, han sido las causas más frecuentemente mencionadas para explicar este relativo fracaso. Para superar estas carencias es necesario desarrollar estrategias de formación en servicio que incorporen distintas modalidades y definan destinatarios prioritarios, y que fundamentalmente converjan sobre los temas prioritarios, los enfoques pedagógicos y la articulación con la carrera docente. En este sentido, son necesarias propuestas de formación continua orientadas a la mejora de los aprendizajes

prioritarios, poniendo el foco en la escritura, la resolución de problemas y el uso activo de conceptos y modelos de las ciencias naturales y sociales para interpretar el mundo. Sumado a este gran desafío, es fundamental trabajar sobre el desarrollo de capacidades intra e interpersonales de los estudiantes.

En este Plan, también se postula la necesidad de invertir esfuerzos especiales en las figuras del Director de la escuela y el Supervisor, como líderes de los procesos de transformación, en el desarrollo de actividades específicas para formar a los docentes en la cultura de alfabetización digital, desarrollo de nuevas prácticas docentes basadas en la apropiación pertinente de las tecnologías y asociar estrechamente la formación docente con las prácticas de enseñanza en el aula. Para ello, es menester promover dispositivos de formación situada y especializada para supervisores, directores y docentes.

El manejo de estrategias pedagógicas adecuadas a los diferentes contextos sociales y culturales de los alumnos, así como a las exigencias de una enseñanza que debe preparar para el aprendizaje a lo largo de toda la vida y para una alfabetización de calidad tanto en el manejo de la lengua como de las ciencias, exige una formación pedagógica de alto nivel que se actualice en forma permanente.

En este sentido, es necesario generar condiciones e instrumentar mecanismos institucionales de estímulo y acompañamiento a los estudiantes que promuevan la opción por la docencia en las áreas de vacancia de cada jurisdicción y garanticen el acceso, la permanencia y el egreso de las carreras de formación docente en igualdad de oportunidades. Por ello, otra línea de trabajo, clave para garantizar la cantidad necesaria de docentes con la titulación requerida, consiste en profundizar la línea vigente de estímulos económicos para estudiantes y diseñar un nuevo modelo de becas "Compromiso Docente", con un monto más atractivo que el actual, orientado a las áreas de vacancia, que priorizará a los jóvenes con mejores antecedentes académicos y la vocación de desarrollar las competencias necesarias para el ejercicio de la profesión.

Crear un nuevo sistema de Carrera Docente

La Ley de Educación Nacional, recogiendo los resultados de diagnósticos y demandas de los docentes de escuelas primarias y secundarias, dispuso la obligación de diseñar una carrera docente que abriera dos caminos diferentes: el camino tradicional de acceso a funciones directivas y de supervisión y una nueva trayectoria que permitiera ascender sin dejar la sala de clase. Avanzar en esta dirección permitirá superar los altos niveles de

frustración que tienen aquellos que desean ascender y no pueden hacerlo por la falta de oportunidades y, al mismo tiempo, permitir el ascenso en el dominio de competencias ligadas directamente al ejercicio de la docencia y no al cambio de funciones y de competencias. Asimismo, este diseño de carrera permitirá superar el esquema actual, donde la variable principal de mejoramiento de las condiciones salariales es la antigüedad.

En este esquema, el diseño de la carrera docente tiene que permitir una estrecha articulación entre los primeros años de ejercicio profesional y los últimos. El escalón más alto de la carrera docente debe ser el de monitor de los primeros años de ejercicio profesional de los docentes nuevos. Esta articulación permitirá una transferencia de los saberes y experiencias adquiridos en el servicio por los más expertos a los que recién ingresan.

Mejorar las condiciones salariales de los docentes

El salario es el principal, aunque no el único factor de las condiciones de trabajo de los docentes, y su importancia radica fundamentalmente en el impacto que tiene en el financiamiento de la educación.

En la historia reciente de nuestro sistema educativo la tendencia a una creciente escolarización y las permanentes restricciones fiscales que afectaron la capacidad de inversión de los gobiernos, pusieron en tensión dos objetivos claves de la política para el sector docente: ampliar la planta de personal para sostener la mayor oferta educativa y mejorar los salarios docentes.

En las décadas del 80 y 90 este conflicto fue resuelto a favor del incremento de la oferta. En esos años, la cantidad de docentes en el sistema creció al ritmo del aumento de la cobertura, particularmente en los niveles inicial y secundario. El costo de esta elección fue un largo proceso de depreciación del salario docente, que alcanzó su mínimo valor con la crisis de comienzos de siglo. A partir del año 2003, los salarios docentes acompañaron un período de crecimiento real de los salarios de la economía en general, que les permitió recuperar el poder adquisitivo perdido durante la crisis e incluso situarse en un nivel superior al que tenían al iniciar la década, aunque su relación con el salario Mínimo, Vital y Móvil se fue deteriorando pasando de ser igual a un 120% del Salario Mínimo, Vital y Móvil en 2005 a ser igual al mismo en diciembre del 2015.

Dada la organización del sistema educativo argentino, la política salarial docente es

definida en el nivel provincial. Sin embargo, en los últimos años el gobierno nacional ha vuelto a intervenir en el pago de salarios docentes y ha creado instrumentos que dan forma a una política nacional a favor de las condiciones laborales del sector docente. La intervención del gobierno nacional tiene un primer componente de apoyo económico a través del Fondo Nacional del Incentivo Docente y el Fondo de Compensación Salarial Docente.

En el acuerdo marco, instaurado por la Ley de Financiamiento Educativo, como instancia de negociación entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales (representados por una comisión de ministros de educación) y los sindicatos docentes de representación nacional se fijaba anualmente un piso salarial para el cargo testigo de un docente de nivel primario que inicia su carrera. Los primeros años de vigencia del acuerdo marco han mostrado resultados dispares. Por una parte, ha logrado definir anualmente el salario mínimo para todos los docentes del país con un incremento real en cada periodo. Sin embargo, la conflictividad docente se ha mantenido en muchas jurisdicciones, lo cual ha afectado la cantidad efectiva de días de clase y el incremento real en el Salario Docente fue menor al incremento del Salario Mínimo, Vital y Móvil.

El Fondo de Compensación Salarial Docente consistía en el pago de una compensación nacional a todos los docentes de las provincias, cuyo salario mínimo negociado en el acuerdo marco jurisdiccional, quedaba por debajo del piso salarial docente negociado en el acuerdo marco nacional. Este esquema compensatorio no conseguía el objetivo primordial de mejorar el salario docente respecto del resto de los salarios de la Economía, ya que se les pagaba a una amplia cantidad de docentes que cobraban uno o más cargos con salarios por encima del piso salarial en las provincias beneficiadas y no se les pagaba a docentes de las provincias no beneficiadas que cobraban un cargo con un salario apenas mayor que el piso salarial docente.

En el último acuerdo marco nacional, se acordó que el salario mínimo de un docente será siempre un 20% mayor al salario mínimo, vital y móvil definido anualmente por el consejo del salario y la Nación garantizará esto, con fondos del nuevo Fondo Compensador.

Por otra parte, el Ministerio del Interior negoció con las provincias beneficiarias del antiguo Fondo Compensador la disminución gradual de los fondos girados por este concepto según la siguiente escala: 2016 mismo monto que en 2015; 2017 = 75% de este monto; 2018 = 50%; 2019 = 25% de este monto y en 2020 desaparece este concepto.

De esta forma, cada jurisdicción, según sus posibilidades y realidad económica será responsable de negociar los salarios docentes en los respectivos acuerdos marco jurisdiccionales y la Nación garantizará, a través del nuevo Fondo Compensador que el salario mínimo docente, independientemente de las condiciones de la provincia en donde el docente ejerza, se encuentre siempre como mínimo un 20% por encima del salario mínimo, vital y móvil.

CAPÍTULO 4: Infraestructura y tecnología

Asegurar la infraestructura escolar para satisfacer las necesidades de acceso y permanencia en la educación obligatoria

Las metas de expansión de la educación inicial y expansión de la secundaria exigen un programa muy importante de construcciones escolares.

El financiamiento de estas obras requiere un importante esfuerzo presupuestario. Dado el carácter extraordinario de la inversión en infraestructura, su horizonte a largo plazo y la actual distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno en el financiamiento del sistema educativo argentino, es pertinente que los recursos de esta meta sean aportados principalmente por el gobierno nacional. Asimismo, la distribución de este financiamiento entre las jurisdicciones provinciales debe perseguir un doble objetivo: acompañar la implementación del Plan MAESTR@ y contribuir a la disminución de las desigualdades de inversión educativa entre jurisdicciones.

Aún cuando el Plan MAESTR@ asigna al gobierno nacional un claro liderazgo en las acciones de infraestructura escolar, es necesario que las jurisdicciones provinciales asuman un conjunto de responsabilidades en la materia, particularmente el mantenimiento de los edificios escolares y la gestión de las acciones derivadas del programa nacional de infraestructura escolar en sus territorios.

El mantenimiento de los edificios es necesario, no sólo para brindar a los alumnos y docentes condiciones edilicias mínimas, sino también para evitar erogaciones mayores en el futuro debido a la necesidad de reemplazar edificios o realizar obras de refacción de gran envergadura. Por otra parte, la dimensión del programa de infraestructura escolar propuesto requiere fortalecer las capacidades de gestión provinciales. Es necesario que las jurisdicciones cuenten con unidades o dependencias de infraestructura escolar bien

definidas y que puedan destinar a estas unidades profesionales y técnicos suficientes.

Universalizar el acceso y uso de las tecnologías de la información para la innovación en el sistema educativo

Existe consenso internacional sobre la necesidad de integrar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las prácticas de enseñanza y de aprendizaje para garantizar una educación de calidad, equitativa e inclusiva.

Organismos multilaterales, gobiernos nacionales, expertos/as, organizaciones no gubernamentales, universidades y un gran espectro de actores sociales coinciden, en términos generales, en que el mayor acceso a las TIC, facilita no solo el debate social y la participación ciudadana, sino también nuevas oportunidades de aprendizaje y de movilidad social.

Según la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, la expansión de las TIC y la interconexión mundial brinda grandes posibilidades para acelerar el progreso humano, superar la brecha digital y desarrollar las sociedades del conocimiento.

La emergencia de la cultura digital ha cambiado el modo en que los hombres se relacionan entre sí e interactúan con el mundo. Ha significado un cambio de paradigma que atraviesa a toda la sociedad, incluyendo la comunicación, los consumos culturales, la innovación científica y tecnológica, el mundo del trabajo, la economía y muchos otros aspectos trascendentes de nuestra sociedad. Además, se han transformado los modos en que se construye y circula el conocimiento, lo cual nos compete en particular a la hora de propiciar oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida y para todos.

En este marco, es fundamental promover ciertas competencias y habilidades asociadas con la cultura digital, que necesitan de intervención pedagógica para ser desarrolladas y que son fundamentales para que los alumnos puedan devenir en participantes activos de la sociedad e integrarse plenamente en espacios culturales y en el mundo del trabajo.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206, aprobada en de nuestro país en 2006, establece dentro de sus objetivos desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las TIC, así como generar las condiciones pedagógicas para su manejo, lo cual aún representa un desafío pendiente para la Argentina.

Los programas Conectar Igualdad y Primaria Digital aportaron un gran número de computadoras a los estudiantes y a los establecimientos educativos de gestión estatal. Sin embargo, la mera provisión de tecnología digital no garantiza su uso y apropiación en la comunidad educativa. Según datos de Unicef de 2013, solamente el 24% de los profesores de nivel secundario de gestión estatal usan computadoras como recurso pedagógico asiduamente.

La situación, en relación a la conectividad, también representa un desafío sumamente relevante, dado que el ciberespacio es hoy uno de los principales espacios de construcción y circulación de saberes. Según datos del Ministerio de Educación y Deportes, en base al Relevamiento Anual 2015, el 37% de los establecimientos educativos del sector estatal aún no cuentan con conexión a internet. Este dato constituye un notable indicador de la desigualdad en la enseñanza dado que las escuelas ubicadas en los contextos más desfavorecidos son las que tienen menos acceso a las nuevas tecnologías. Además, se estima que sólo un 10% de los establecimientos educativos con acceso a internet dispone de una conexión apta para uso pedagógico.

En este contexto, la meta para el año 2021 es universalizar condiciones de igualdad en la provisión de conectividad, equipamiento y recursos digitales que promuevan la innovación pedagógica.

Con respecto a la conectividad, es necesario garantizar conexión universal de alta velocidad. Este tema debe formar parte de una agenda digital interministerial. Según investigaciones recientes, existen en la actualidad más de 7.500 establecimientos distribuidos a lo largo del país que se encuentran en condiciones de acceder a internet de forma inmediata, a partir de las redes ya instaladas. Tomando en consideración este dato, un objetivo de corto plazo es el impulso de una política de conectividad educativa que permita el acceso a la red de esos establecimientos, en tanto se buscan las soluciones tecnológicas más adecuadas para la incorporación de los restantes.

En relación al equipamiento, se debe garantizar la provisión de tecnología digital innovadora propicia para el aprendizaje de áreas tradicionales del conocimiento y campos del saber emergentes, como la programación y la robótica. En este sentido, resulta fundamental disponer de una diversidad de dispositivos que faciliten la interacción entre el mundo virtual y físico, así como el manejo de sistemas y lenguajes digitales que preparen a los alumnos para entender y cambiar el mundo.

Asimismo, se requiere el aprovechamiento de la tecnología digital para un cambio de paradigma educativo orientado a la innovación pedagógica, que facilite nuevos entornos,

recursos y estrategias de enseñanza y aprendizaje. Surge la necesidad de crear nuevos modos de acercamiento y de encuentro de la escuela a una sociedad que es diferente a la que le dio origen. Esto supone una invitación a reformular tanto los soportes, formatos y dinámicas de enseñanza y aprendizaje, como el rol del alumno y el docente, a través de dispositivos de acompañamiento y formación continua de calidad.

CAPÍTULO 5: Educación superior

El sistema de educación superior argentino es un sistema dinámico y complejo, con una larga trayectoria, integrado por instituciones de diversa índole y pertenencia y con procesos históricos diferentes, que requiere contar con políticas tendientes a lograr una mayor integración y articulación horizontal y vertical, tanto en el plano institucional, como en el académico.

Los avances registrados en términos de inclusión y democratización aún no garantizan la igualdad de oportunidades pues deben enfrentar los desafíos que implica la universalización del acceso, la permanencia, la graduación, la calidad y pertinencia de su actividad. En este contexto, es fundamental generar los marcos adecuados para fortalecer la educación superior (Res CFE N° 285/16), y en particular el sistema universitario, y para ello resulta indispensable identificar los desafíos que en la actualidad atraviesan al nivel.

Es de notar que la expansión institucional del sistema universitario de la última década ha avanzado considerablemente, ya que entre 2005 y 2016 se pasó de 102 a 130 instituciones. La evolución de la matrícula presentó también un marcado crecimiento, a una tasa promedio interanual del 1,8% entre 2004 y 2014. Sin embargo, este crecimiento fue de menor intensidad en los últimos años, más aún si se considera a la población de 18 a 24 años.

En cuanto al egreso, la tasa promedio desde 2004 a 2014 creció casi cuatro puntos porcentuales, pasando de un 23% a un 27%, aunque si se analiza dicho indicador, considerando los tiempos curriculares de las propuestas formativas, la tasa de graduación es de sólo 12%. Para el período 2010-2011 el desgranamiento entre primero y segundo año de las carreras universitarias fue del 50%. Este indicador ha mejorado en 10 puntos porcentuales en los últimos años, presentando actualmente una retención del 60%.

Por otra parte, el sistema universitario consolida las inequidades de los sistemas educativos anteriores, ya que el 65% de los graduados universitarios provienen de establecimientos privados de educación secundaria. A esta situación se le agrega que solo 6 de cada 100 estudiantes provienen del quintil de menores recursos.

Es necesario resaltar que un 94% del presupuesto asignado a las universidades públicas se destina a salarios y solo el 6% para otro tipo de gastos. Esta distribución da cuenta de lo restringido que resulta el presupuesto para la realización de acciones tendientes a fortalecer las funciones de formación, investigación, transferencia y extensión.

Este panorama da cuenta de que el crecimiento del nivel superior universitario no ha sido planificado de forma sistémica e integral. Es necesario, por lo tanto, pensar la articulación del Estado como responsable de la educación superior, con una organización y un planeamiento que permita, en el ejercicio de las autonomías institucionales, la articulación del sistema universitario para que puedan desarrollarse verdaderos procesos de democratización e inclusión en el nivel superior.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, está conformado por los organismos nacionales y las universidades nacionales. El mismo fue modificado por la creación de distintos programas e instituciones (nuevas Universidades) y fundamentalmente por la del Ministerio Nacional de Ciencia y Tecnología (2007). Para analizar la vinculación entre el sistema universitario y el científico-tecnológico es importante destacar que el CONICET comparte más del 70% de sus unidades ejecutoras con las Universidades, a la vez que aporta investigadores y becarios impactando en el crecimiento productivo de la investigación. Además, el sector público concentra el 70% de la producción de conocimiento en la Argentina.

Sin embargo, la generación de conocimiento tiene muy baja articulación e impacto directo en la producción y el desarrollo, lo cual es reflejo de la poca interacción entre los sistemas de producción y el enfoque de los mismos.

A raíz del diagnóstico presentado, se sistematizan a continuación los desafíos que la educación superior universitaria argentina enfrenta actualmente:

- Mejorar los bajos niveles de graduación;
- Incrementar la graduación en las carreras científicas tecnológicas;
- Garantizar igualdad de oportunidades y aumentar la incorporación de alumnos provenientes de los quintiles más bajos;
- Mejorar la calidad;
- Garantizar la pertinencia de la oferta académica;

- Articular las distintas modalidades de educación superior favoreciendo mayor vinculación efectiva y diálogo entre las ofertas de formación;
- Favorecer la movilidad intra e interinstitucional de los estudiantes y docentes;
- Promover la profesionalización docente a través de la formación de posgrado;
- Profundizar la vinculación con el sector productivo;
- Incrementar la vinculación con el sector científico tecnológico;
- Aumentar las estrategias de internacionalización de la educación superior;
- Favorecer la formación integral cultural y deportiva;
- Generar buenas prácticas de gobierno, gestión y administración.

Desde este punto de vista, el Plan establece la necesidad de trabajar en los siguientes ejes:

- a. Calidad y pertinencia de la educación superior universitaria;
- b. Igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y egreso en la educación superior;
- c. Sistema de formación profesional en articulación entre las distintas modalidades de educación superior y las trayectorias académicas;
- d. Movilidad intra e interinstitucional de los estudiantes y docentes;
- e. Articulación con el sistema científico tecnológico.

Mejorar la calidad de la educación superior universitaria

En primer lugar, se propone el mejoramiento de la calidad institucional de las universidades

a través de la elaboración de planes estratégicos institucionales de mediano plazo; luego de la evaluación externa. Se propone también la consolidación y/o expansión de las instituciones en sus tres funciones: formación, investigación y extensión. Estos planes tienen que prever la incorporación de políticas de transparencia institucional que permitan la incorporación de rendiciones de cuentas, sistemas de gestión de calidad y gobierno abierto por parte de las instituciones universitarias.

Por otro lado, es imperioso avanzar en el diseño de un sistema institucional de educación a distancia que permita garantizar la calidad de las propuestas académicas, su evaluación periódica externa a cargo de CONEAU que permita su mejoramiento y actualización.

A su vez, entre las líneas específicas para el mejoramiento de la calidad de las carreras universitarias, se encuentran en primer lugar la promoción de procesos de autoevaluación de carreras y desarrollo de estrategias integrales que atiendan especialmente las trayectorias de formación. En segundo lugar, se establece como prioritario mejorar la calidad de las carreras del artículo 43 de la LES a partir del cumplimiento con las recomendaciones de calidad resultantes de la acreditación y atención a las trayectorias de formación. En tercer lugar, el fortalecimiento de la oferta está estrechamente vinculado con la profesionalización de quienes se desempeñan en las universidades, con especial referencia a la jerarquización docente a través de formación de posgrado. Por último, es necesario promover la institucionalización de prácticas pre-profesionales que revistan carácter de acciones sociales de extensión universitaria, como así también la formación integral cultural y deportiva de los estudiantes universitarios.

Fortalecer la pertinencia de la educación superior

En relación al fortalecimiento de la pertinencia de la educación superior, se propone la realización de un diagnóstico y una posterior planificación de la Expansión de la Educación Superior en los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). En particular, se propone avanzar en las siguientes líneas:

Promover espacios de diálogo y relevamiento de información al interior de los CPRES para definir temáticas que resulten relevantes para la propia zona de influencia.

Fortalecer la formación socio laboral para y en el trabajo y compatibilizar la promoción social, profesional y personal con la productividad de la economía nacional, regional y local.

A lo largo de los últimos años se han desarrollado una serie de programas y convocatorias a proyectos destinados a la comunidad universitaria en general de universidades públicas, las que han tenido un impacto en acciones de enseñanza, ciencia y extensión universitaria, articulando funciones y dando pertinencia a numerosas propuestas académicas de las UUNN.

Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en la educación superior

Es inminente la necesidad de mejorar la articulación entre el nivel secundario y la

educación superior, incorporando a los distintos actores del sistema educativo como el INFD, el INET, las Jurisdicciones Provinciales y las universidades. Para ello, se recuperará el espacio de los CPRES como ámbito para lograr acuerdos y crear instancias de trabajo orientados a la definición, diseño, implementación y evaluación de las acciones de articulación entre las universidades y las jurisdicciones provinciales.

Por otro lado, se propone continuar las políticas de becas orientadas a favorecer las carreras prioritarias científicas y tecnológicas, y fortalecer los programas de becas destinadas a estudiantes provenientes de familias de escasos recursos; a partir del desarrollo de estrategias de asignación de becas desde el Estado Nacional, conjuntamente con las Instituciones Universitarias Nacionales con el fin promover el ingreso, permanencia y egreso en tiempo y forma de la educación superior.

Generar un sistema integrado de educación técnico profesional

Se hace necesario trabajar en un sistema de educación técnico profesional que articule la matriz productiva y la matriz educativa, sustentado en el reconocimiento de trayectos formativos, procesos de aseguramiento de la calidad, flexibilidad de currículos y adecuación de la oferta curricular a los requerimientos del desarrollo humano.

Estas acciones permitirán mejorar los índices generales de graduación y a la vez propiciar la formación y profesionalización de trabajadores, técnicos y científicos, en las áreas centrales para el desarrollo socio productivo, vinculadas a las ciencias aplicadas y a las tecnologías.

Los ejes de acción en este sentido son:

- Articulación del sistema de educación superior a través del Sistema Nacional de Reconocimiento Académico. Permite a los estudiantes de educación superior transitar por el sistema, cambiar de carrera, o aprovechar tramos de formación específica, de manera fluida, con un currículo más flexible y promueven la mejora del desempeño académico y el egreso.
- Propiciar y fomentar la revisión de las distintas dimensiones que conforman los planes de estudios, propendiendo a la reducción de la duración teórica de las carreras, de modo tal que los requerimientos en términos de plazos y contenidos puedan homogeneizarse interinstitucionalmente y de manera regional e internacional. En este sentido además se requiere de una agenda conjunta que vincule a los sectores socio productivo con las universidades en la estructuración

del sistema académico y las carreras de grado y posgrado, respecto de plazos y contenido, flexibilizando trayectorias e incrementando terminalidad.

- Fomentar y propiciar la elección de carreras vinculadas a las ciencias básicas y aplicadas y tecnologías, desde el apoyo al acceso mediante becas prioritarias, el fortalecimiento de los conocimientos del núcleo de las ciencias básicas en la escuela secundaria para garantizar la equiparación de saberes en el acceso a la educación superior, el apoyo y acompañamiento al trayecto formativo, para garantizar la permanencia y la graduación.

Propiciar la movilidad intra e interinstitucional de los estudiantes y docentes

Se buscará impulsar el fortalecimiento de la calidad de la oferta académica a través de la dimensión internacional, promoviendo su inserción en el ámbito regional e internacional por medio de una estrategia de internacionalización integral.

Por otro lado, se buscará articular el sistema de manera horizontal y vertical mediante el fortalecimiento de acuerdos bilaterales entre países, y de las relaciones multilaterales.

Articular el Sistema Científico y el sistema universitario

La articulación entre el Sistema Científico y el sistema universitario requiere la consolidación de un Sistema Universitario de Ciencia, Tecnología e Innovación, que articule las políticas del conjunto de las universidades nacionales entre sí; pero también con el resto del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Requiere también el desarrollo, modernización y aumento de las áreas de investigación científica y desarrollo tecnológico, tendiendo a lograr una distribución territorial cada vez más uniforme y acorde a las necesidades locales y regionales, promoviendo el crecimiento relativo en áreas de vacancia emergentes y el compromiso de un conocimiento científico con el desarrollo sustentable.

Asimismo, esta articulación depende de una profundización en las universidades nacionales de su compromiso para que los resultados de la investigación e innovación tecnológica, la formación de recursos humanos calificados estén al alcance del conjunto del sistema educativo, del Estado, de las organizaciones sociales, de los trabajadores y de los sectores productivos.

Es necesario consolidar en las universidades nacionales su capacidad institucional de

pensar estratégicamente, orientando su accionar hacia metas de mediano y largo plazo y que colaboren sinérgicamente con otros organismos a explorar e interpretar las futuras demandas sociales, económicas y ambientales y a promover vocaciones científicas.

CAPÍTULO 6: Educación y trabajo

Política activa de formación profesional

A pesar de los esfuerzos realizados, es preciso reconocer que la FP no está organizada en un sistema que articule criterios, alcances, formas de reconocimiento, de evaluación ni de certificación de los saberes; la oferta formativa aún no cuenta con un marco general que ordene títulos, planes, cursos, calificaciones y certificaciones obtenidos. Asimismo, cuenta con escasa visibilidad y/o baja opinión en el mundo empresarial y ha tenido escasa incidencia en las convenciones colectivas de trabajo. Los docentes no responden generalmente a un perfil profesional que acredite su formación y/o experiencia en la actividad y no se cuenta con planes de actualización docentes sistemáticos sobre sus conocimientos técnicos, pedagógicos y de gestión educativa. Los centros de formación profesional tienen un parque tecnológico y un acceso a recursos pedagógicos y de insumos, muy heterogéneo. En algunos casos están dotados de tecnología de punta o con una actualización relativamente alta y en muchos otros casos no tienen tecnología alguna ni acceso a recursos para dar las clases.

Sin embargo, el desarrollo económico con inclusión social, así como las exigencias de un mundo tecnológico en renovación permanente y acelerada, exigen hoy sistemas de formación profesional dinámicos que aseguren la educación a lo largo de toda la vida. La FP adquiere una relevancia especial como instrumento estratégico en la definición y difusión de los saberes y competencias que requerirán tanto los espacios profesionales del modelo de desarrollo más tradicional como los que requieran los nuevos modelos que incorporan mayores innovaciones tecnológicas y organizacionales. La FP incluye la formación socio laboral para y en el trabajo, dirigida tanto a la adquisición y mejora de las calificaciones como a la recalificación de los trabajadores, y permite compatibilizar la promoción social, profesional y personal con la productividad de la economía nacional, regional y local. Por ello requiere de una articulación sistémica con áreas de educación, trabajo, producción, ciencia y tecnología y con formas de actualización permanente,

reconocimiento y certificación de los saberes de los trabajadores.

En los últimos años, un conjunto de políticas y regulaciones diseñadas e implementadas especialmente por los Ministerios de Educación y de Trabajo ha comenzado a enfrentar este problema con estrategias y recursos financieros muy significativos. También las carteras de Desarrollo Social, Industria y Turismo, Producción y Economía han desarrollado acciones en ese sentido. Tenemos la necesidad y estamos en condiciones de fortalecer las acciones de formación profesional, para facilitar el acceso a empleos decentes a los jóvenes demandantes de sus primeros empleos y de los trabajadores desocupados en general, y la calificación, recalificación y actualización de los trabajadores ocupados. Este fortalecimiento, tanto desde el punto de vista de sus orientaciones como desde la organización institucional que las promueva, constituye una meta muy importante para el desarrollo productivo con inclusión social que lleva adelante nuestro país.

En primer lugar, es preciso reconocer que los docentes constituyen uno de los aspectos fundamentales para fortalecer la calidad de la FP. Aunque no existen datos exhaustivos, se supone que la mayor parte de los docentes de FP son instructores “idóneos”, personas que conocen la ocupación por el aprendizaje efectuado en su ejercicio. Sin embargo, en muchos casos su conocimiento se encuentra desactualizado o bien no poseen la formación pedagógica para desempeñarse como instructores.

En segundo lugar, es necesario ampliar el acceso público a la información. El sector de la Formación Profesional en Argentina adolece de graves problemas de información. En el sector estatal, las principales fuentes de datos cuentan con informaciones parciales y en general no coincidentes. Los Centros de Formación Profesional privados, ante una generalizada falta de regulación, son en su mayor parte desconocidos dentro del conjunto. Las acciones que desarrollan las empresas internamente, quedan sólo en su ámbito. Sumado a estas cuestiones, otros dos déficits notorios en materia de información abarcan: a) la escasa difusión de las políticas (incluso de instrumentos como ley de pasantías o crédito fiscal) y de la oferta de FP a nivel nacional, jurisdiccional y local; y b) el poco desarrollo de sistemas de información dedicados al vínculo entre educación y trabajo, como insumo para el diseño de ofertas de FP.

En tercer lugar, el desarrollo de la formación profesional implica potenciar las vinculaciones entre la capacitación laboral con la formación profesional inicial y de ésta con la Educación técnica. Siendo a la vez de central importancia fortalecer el vínculo de

los distintos ámbitos de la ETP con la formación profesional continua, delineando así un sistema que favorezca la formación a lo largo de la vida activa de las personas.

En cuarto lugar, es necesario el desarrollo de un sistema permanente de evaluación, reconocimiento y acreditación de saberes construidos en el trabajo con el objeto de integrar a los trabajadores a trayectorias de formación profesional.

En quinto lugar, es de central importancia el desarrollo de un sistema permanente de construcción y actualización de perfiles profesionales y figuras formativas centradas y vinculadas con las necesidades sociales de formación y calificación profesional.

Fortalecer la articulación secundaria y mundo del trabajo

El mundo se encuentra avanzando aceleradamente hacia una cuarta revolución industrial, caracterizada por los avances en la robótica, la genética, la inteligencia artificial, la nanotecnología, las impresiones 3D, la biotecnología e Internet de las cosas, entre otros desarrollos, al tiempo que se profundiza la globalización de las cadenas de valor.

En consecuencia, se observa que en numerosos países y sectores de la economía los perfiles laborales más demandados no existían hace cinco o diez años. Se estima que el 65% de los niños que hoy ingresa a la escuela primaria va a trabajar en puestos que aún no han sido creados. En paralelo, en la mayoría de los países los sistemas educativos mantienen prácticas del siglo XX (o incluso del siglo XIX) que no corresponderían con el nuevo contexto y retrasarían el progreso (World Economic Forum, 2016).

Varios estudios e investigaciones realizadas por el INET con relación a un conjunto de sectores socio productivos muestran que existen varios aspectos a mejorar en la ETP, especialmente a nivel secundario, en función de la demanda de habilidades requerida para insertarse de manera productiva a la sociedad.

Los distintos actores de los sectores socio productivos manifiestan una brecha entre las habilidades demandadas por los procesos de trabajo y las adquiridas por los estudiantes en el sistema educativo. De estas investigaciones se desprende que un elevado porcentaje de actores del sector socio productivo reporta dificultades para incorporar trabajadores y técnicos con capacidades y habilidades técnicas específicas y no específicas. En relación a ello, los distintos actores del sistema socio productivo sostienen que hay deficiencias en la oferta del sistema educativo. La falta de un vínculo con prácticas laborales y de un desarrollo más profundo en habilidades centradas en la

resolución de problemas tecnológicos y productivos son los principales aspectos negativos de la educación técnica actual. Más allá del crecimiento del presupuesto del sector educativo desde el año 2006, la falta de actualización de los entornos formativos en las escuelas técnicas para la formación de un saber hacer centrado en la resolución de problemas tecnológicos podrían ser algunas de las razones que explicarían este desfase.

En relación a este campo de problemas, se establecen una serie de políticas públicas para el ámbito de la ETP secundaria:

- a) Garantizar acceso universal a todos los estudiantes del último año de la educación técnica prácticas profesionalizantes en organizaciones del sector productivo.
- b) Desarrollar una red permanente de dispositivos de formación profesional inicial que articule con las escuelas secundarias orientadas para ampliar la cobertura de la ETP a nivel de la población estudiantil de nivel secundario.
- c) Establecer políticas curriculares para la ETP secundaria que favorezcan, la actualización continua del conocimiento tecnológico y productivo y el diseño de entornos formativos que propicien; formatos curriculares que mejoren la relación entre la teoría y la práctica, entre el diseño y la fabricación/construcción, la relación entre la gestión de procesos y organizaciones con el conocimiento técnico específico. La relación entre la formación general, la formación científica tecnológica y la reflexión acerca de las relaciones entre la ciencia, la tecnología y la sociedad, como así también la reflexión sobre la ciudadanía y el trabajo.
- d) Producir la definición y diseño de un modelo de formación docente inicial y continua para la modalidad de ETP que tienda a articular dinámicamente la actualización del conocimiento tecnológico y las prácticas de enseñanza, que valore, acredite y reconozca el tránsito de los docentes por los sectores socio productivos.
- e) Delinear en el corto plazo un modelo institucional de ETP que garantice nuevos mecanismos de gobierno y roles institucionales que fortalezcan el vínculo con el sector socio productivo, acorde con las demandas sociales, formativas y productivas, favoreciendo la atención de demandas formativas a distintos públicos con necesidades diversas.

CAPÍTULO 7: Monitoreo y seguimiento del Plan

El Plan MAESTR@ de Educación establece metas concretas en materia educativa que la sociedad se propone cumplir al finalizar el período, en el año 2026. Los avances y dificultades para cumplir con estas metas deben ser objeto de monitoreo permanente tanto por parte de los organismos de planeamiento y ejecución como de la sociedad en general. Para ello, el Plan contará con un instrumento de seguimiento y evaluación específico, complementario de las evaluaciones parciales que deben realizar cada una de las esferas incluidas en el plan. Esta evaluación general tendrá una periodicidad bianual, con una evaluación más amplia en el 2021 y al cierre del mismo. El sentido de dicho instrumento será brindar informaciones y orientaciones que contribuyan a la mayor eficacia y eficiencia en la ejecución del Plan.

La política nacional de evaluación educativa tiene como propósito poder responder a una doble finalidad. En un sentido, aportar a la búsqueda de políticas, programas y obtención de resultados en procesos de mejora continua de los aprendizajes e instituciones, considerando los vertiginosos cambios y retos reconocidos en la educaciónn obligatoria. Así mismo deberá retroalimentar, con información pertinente al sistema formador, para poder incidir en la formación de los docentes en pos de cooperar en esta dimensión estratégica de la calidad educativa. En otro sentido, la evaluación también debe incorporar en sus fines la rendición de cuentas. Esta finalidad requerirá de informes en cuyos análisis permitan detectar el cumplimiento de las responsabilidades de decisores en la función pública.

Los principios que rigen la política nacional de evaluación educativa consisten en la mejora educativa continua, equidad, derechos, diversidad, participación e innovación.

Mejora educativa continua: El sistema de evaluación integral debe posibilitar un flujo de información que retroalimente a las escuelas, las prácticas de enseñanza, la formación docente, los docentes, los estudiantes, los decisores y otros involucrados en la definición de políticas educativas y socioeducativas. La información para la toma de decisiones es una condición indispensable y necesaria para poder emprender las mejores alternativas para llegar a la meta colectiva del derecho a una educación de calidad para todos.

Equidad: La política de evaluación nacional tendrá, como política con enfoque de derechos, carácter universal, pero esta universalidad no excluirá la necesaria sensibilidad a las diferencias (Hopenhayn, 2001). El sistema educativo argentino se enmarca en el continente más desigual del mundo y posee fuertes y persistentes brechas de desigualdad que ameritan enfoques y actuaciones diferenciadas, además de las políticas universales. La sensibilización y la mirada contextual respecto a las diferencias y

desigualdades deberá verse reflejada tanto en sus dispositivos como en los informes y difusión de la información derivada de dichas acciones evaluativas. Afrontar y superar la matriz de desigualdad presente en poblaciones y territorios que impactan en el derecho a la educación amerita incorporar el análisis sobre estas desigualdades al diseño, monitoreo y difusión de la información evaluativa. Solo así, recomendaciones derivadas de este insumo, cobraran carácter de equidad en la toma de decisiones.

Derechos: La política de evaluación deberá cumplir con el monitoreo y avances en el ejercicio pleno del derecho a una educación de calidad para todos en los niveles educativos obligatorios. Las evaluaciones deberán ser objetivas, imparciales, transparentes y técnicamente sólidas y acordes a los objetivos y atributos que se pretenda evaluar. Las decisiones que de ella emanen siempre deberán respetar los derechos de los niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Diversidad: La evaluación deberá contemplar en la diversidad en sus múltiples facetas considerando las diferencias contextuales y culturales, considerando este principio en los informes y análisis de información y en los instrumentos y dispositivos de evaluación.

Participación: La evaluación deberá considerar aportes de los diversos sectores sociales para lo cual implementará mecanismos participativos adecuados para recoger recomendaciones y propuestas que contribuyen a la consecución de las metas.

Innovación: la evaluación deberá poder brindar información sobre cambios e innovaciones educativas que refieran a mejoras sustantivas de aprendizajes, incremento en tiempos de enseñanza, innovaciones pedagógicas y usos de TIC, trabajo por proyectos, entre otros.

El sistema de monitoreo y evaluación se apoyará en los sistemas de información existentes y en las evaluaciones específicas que desarrollen los respectivos programas. Sin embargo, será necesario mejorar y ampliar la cobertura de los sistemas de información para superar los serios déficits de información e indicadores que existen en la actualidad sobre universos de población clave para la política educativa, tales como primera infancia, educación inclusiva, educación intercultural y bilingüe, educación superior, y otros.

Asimismo, es necesario ampliar y mejorar la capacidad de los organismos públicos para producir y distribuir la información pertinente.

El acuerdo y consenso logrado sobre el Plan MAESTR@ supone el compromiso de su cumplimiento y para ello será necesario contar con un monitoreo que pueda dar información a toda la sociedad sobre los logros y limitaciones encontradas en el camino.

Los informes de seguimiento y evaluación del Plan deberán ser remitidos al Consejo Federal de Educación y al Congreso de la Nación y estar disponibles de las maneras más amplias posibles para los distintos organismos de la sociedad civil, universidades y otros actores de la comunidad educativa, que podrán aportar recomendaciones a través de procesos participativos estructurados a tal fin.

El sistema de monitoreo y evaluación del Plan estará acompañado por una estrategia integral de fortalecimiento de la capacidad de planificación y gestión de las administraciones educativas jurisdiccionales, que otorgará una particular importancia a la formación continua de los agentes públicos de la educación provinciales.

CAPÍTULO 8: Financiamiento del Plan

El financiamiento del Plan Maestr@ tiene dos dimensiones que deben ser analizadas de manera conjunta. La primera se refiere a la estimación de los recursos necesarios para alcanzar sus metas, mientras que la segunda se concentra en la definición de los mecanismos de asignación y la estrategia propia del financiamiento para la generación de recursos.

Según la información vigente, nuestro país ha concluido el período de implementación de la Ley de Financiamiento Educativo habiendo cumplido el objetivo de destinar al menos el 6% del PIB exclusivamente a educación, ciencia y tecnología. Asimismo, la Ley de Educación Nacional ha fijado la meta de destinar este mismo porcentaje del PBI de manera exclusiva al sector educativo. El Plan considera declarar protegida esta inversión educativa, de manera que no pueda ser objeto de ajustes.

Las estimaciones preliminares de los costos asociados al cumplimiento de las metas prioritarias establecidas en este Plan indican la necesidad de aumentar el nivel de inversión en un valor estimado de \$135.136 millones anuales para el año 2026 sumado a una inversión en infraestructura durante los próximos diez años de \$ 55.238 millones.

Debido a que la estructura del financiamiento de la educación argentina refleja la organización federal del país y el esquema descentralizado de su sistema educativo, la concurrencia de los dos niveles de gobierno también implica una distribución de

responsabilidades en materia de inversión. En este sentido, el Gobierno nacional financiará con sus recursos los programas destinados a cumplir las metas de infraestructura, mantenimiento escolar, tecnología y conectividad, formación docente y educación superior universitaria. Por su parte, la inversión de los gobiernos provinciales deberá destinarse principalmente al incremento de la planta docente para asegurar la cobertura universal en todos los niveles y la extensión de la jornada en las escuelas primarias y secundarias.

Para hacer operativa esta protección se requiere el compromiso de todas las jurisdicciones: gobierno nacional, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para mantener la relación actual entre inversión educativa y gasto público total en cada jurisdicción como base para la proyección de incremento.

El gobierno nacional deberá asumir la responsabilidad de controlar el cumplimiento de este compromiso. A tal fin, realizará acuerdos anuales con cada una de las jurisdicciones para establecer las prioridades de inversión y el aporte de cada nivel de gobierno. La distribución de estos recursos entre las jurisdicciones provinciales estará guiada por cuatro criterios: a) la reducción de las brechas educativas; b) la compensación de las desigualdades de inversión; c) la generación de incentivos para un mayor esfuerzo financiero por la educación; y d) la concreción del Plan MAESTR@ en políticas provinciales que contribuyan progresivamente al cumplimiento de las metas establecidas.

PLAN EDUCATIVO MAESTR@

METAS

CAPÍTULO 1: Escolaridad obligatoria

1. Alcanzar una tasa de escolarización del 100% en salas de TRES (3), CUATRO (4) y CINCO (5) AÑOS en el año 2026.
 - 1.1.- Alcanzar una tasa de escolarización para la sala de TRES (3) años de edad del SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) en el año 2021 y del CIEN POR CIENTO (100%) en el año 2026.
 - 1.2.- Alcanzar una tasa de escolarización para la sala de CUATRO (4) años de edad del OCHENTA Y CINCO POR CIENTO (85%) en el año 2020 y del CIEN POR CIENTO (100%) en el año 2022.
 - 1.3.- Alcanzar una tasa de escolarización para la sala de CINCO (5) años de edad del CIEN POR CIENTO (100%) para el año 2022.
2. Lograr universalizar la cobertura del nivel secundario para jóvenes en edad escolar, garantizando que el 90% de los estudiantes culminen el nivel en el año 2026.
 - 2.1.- Lograr para el año 2026 que el CIEN POR CIENTO (100%) de los jóvenes en edad escolar (entre los DOCE -12- y DIECISIETE -17- años de edad) asista a los establecimientos educativos de nivel secundario.
 - 2.2.- Lograr para el año 2026 que el NOVENTA POR CIENTO (90%) de los estudiantes de nivel secundario culminen sus estudios, con posibilidad de que los estudiantes de extrema ruralidad finalicen sus estudios a través de una escuela digital a distancia tal como lo admite la Ley de Educación Nacional.
 - 2.3.- Lograr para el año 2026 que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de los estudiantes de nivel secundario finalicen sus estudios en el plazo establecido en el diseño curricular correspondiente.
 - 2.4.- Lograr para el año 2026 la disminución del abandono escolar en un SETENTA POR CIENTO (70%).
- 3.- Lograr que para el 2026, DOS MILLONES (2.000.000) de jóvenes y adultos entre DIECINUEVE (19) y CUARENTA (45) años, logren terminar el nivel secundario.
- 4.- Disminuir, para el año 2026, un CUARENTA POR CIENTO (40%) el ingreso a escuelas de educación especial de alumnos sin discapacidades severas.

4.1.- Logar para el año 2026 reconvertir gradualmente el SETENTA POR CIENTO (70%) de las aulas especiales (en escuelas comunes o especiales) en servicios de apoyo a la inclusión.

4.2.- Logar para el año 2026 reasignar el SESENTA POR CIENTO (60%) de los docentes y profesionales que se desempeñan en la actualidad en escuela especiales, a la enseñanza de habilidades específicas y al apoyo a la inclusión en las escuelas de los niveles de educación obligatoria.

4.3.- Garantizar formación inicial para los docentes de grado y capacitación en servicio a los agentes del sistema educativo, con la intervención de profesionales idóneos para la identificación y evaluación de dificultades en el aprendizaje y situaciones de discapacidad y para la orientación en las propuestas escolares de calidad.

5.- Logar en el año 2021 que las tasas de acceso y escolarización de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a las comunidades indígenas -con especial atención en zonas rurales- cuenten con valores iguales o superiores a los registrados en el resto de la población del sistema educativo y mejorar significativamente la calidad y pertinencia de las propuestas educativas brindadas.

5.1.- Ampliar la oferta de los servicios de educación inicial, primaria y secundaria, de acuerdo a las necesidades y pautas culturales de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a las comunidades indígenas -con especial atención en zonas rurales

5.2.- Dotar, para el año 2021, de supervisores, directivos y docentes capacitados para el abordaje de una educación intercultural al CIENTO POR CIENTO (100%) de las escuelas que atienden a este grupo de población.

CAPÍTULO 2: Innovación y calidad educativa

6. Mejorar sustantivamente los resultados de aprendizaje en los operativos de evaluación nacionales e internacionales para que al menos el 80% de los estudiantes logren desempeños satisfactorios en las áreas troncales en el año 2021.

6.1.- Lograr para el año 2021 que el OCHENTA POR CIENTO (80%) de los alumnos obtenga resultados de Nivel 2 o mayores en las pruebas internacionales (PISA) en Comprensión Lectora, Ciencias y Matemática.

6.2.- Lograr que el 90% de alumnos de nivel primario y secundario alcance el nivel

satisfactorio en Lengua, Matemática y Ciencias en las Evaluaciones Nacionales APRENDER para el año 2021.

6.3.- Lograr para el año 2021 la reducción en 15 puntos de la brecha socioeconómica en los resultados de APRENDER entre los estudiantes del primer cuartil y el cuatro cuartil que alcanzan nivel satisfactorio/avanzado.

7.- Lograr que en el año 2021, la formación ciudadana/ciudadanía global sea un eje transversal de trabajo en todos los establecimientos educativos, desarrollado a nivel nacional a través de experiencias de intercambio en el ámbito del deporte, las artes y las ciencias, que promuevan la participación de los niños y jóvenes (intercambio entre escuelas urbanas y rurales, entre escuelas de distintos sectores sociales y los foros-debate, entre otras).

7.1.- Incorporar en todas las escuelas, para el año 2021, códigos y normas de convivencia que promuevan el diálogo y la resolución pacífica de los conflictos, el conocimiento y el respeto mutuo entre todos los miembros de la comunidad educativa.

7.2.- Incorporar a la formación inicial y continua de los docentes de todos los niveles del sistema educativo los contenidos de la formación ciudadana. Producir materiales específicos para la formación docente y para la enseñanza en el aula.

8.- Lograr, en el año 2021, que el SESENTA POR CIENTO (60%) de las escuelas del nivel primario de gestión estatal tenga una oferta de segunda lengua obligatoria desde primer grado hasta el último del nivel y el CIEN POR CIENTO (100%) en 2026. Los ritmos de avance en la implementación de estas metas variarán en función del punto de partida de cada una de las jurisdicciones.

9.- Erradicar definitivamente el analfabetismo de nuestro país en personas menores a los SESENTA Y CINCO (65) años en el año 2021.

10. - Lograr que, en el año 2021, todos los alumnos cuenten con un tiempo de enseñanza acorde con las previsiones de un calendario escolar de DOSCIENTOS (200) días efectivos de clase.

10.1.- Incrementar las horas de clase efectivas en las aulas y reducir en el año 2021 un CINCUENTA POR CIENTO (50%) el tiempo de clase perdido por causas de ausentismo docente y estudiantil, de infraestructura deficitaria y medidas de acción directa adoptadas por los trabajadores de la educación, sin vulnerar sus derechos.

11.- Lograr que en el año 2026, todos los alumnos del sistema educativo argentino

puedan acceder a contenidos y aulas virtuales en una plataforma digital oficial que permita y promueva adquirir los saberes obligatorios para cada nivel educativo expandiendo el tiempo de la enseñanza y afianzando una mejora en el aprendizaje.

12.- Ampliar el tiempo de trabajo de los docentes frente a alumnos. Garantizar, en el año 2026, que el CIEN POR CIENTO (100%) de los docentes del nivel secundario de gestión estatal dispongan de horas institucionales, tutorías o similares, para realizar trabajo pedagógico orientado a mejorar los procesos de aprendizaje, logrando trayectorias escolares exitosas.

13.- Lograr en el año 2026 que el CIEN POR CIENTO (100%) de los alumnos del nivel primario y del nivel secundario de gestión estatal asista a establecimientos de jornada extendida o completa.

14.- Lograr en el año 2026 que el CIEN POR CIENTO (100%) de las escuelas primarias y secundarias tengan nuevas estructuras y formatos organizacionales que fomenten nuevos modelos de planificación, enseñanza y aprendizaje colaborativo e interdisciplinario entre docentes y estudiantes.

15. Garantizar que para el 2026, todos los estudiantes del país hayan logrado en el marco de la alfabetización digital, un nivel mínimo de conocimientos en programación.

16.- Crear un Instituto de Evaluación que desarrolle e implemente nuevos instrumentos de recolección de información y evaluación para contar con diagnósticos más completos y precisos del sistema educativo.

16.1.-Diseñar nuevos instrumentos de evaluación de los aprendizajes sobre el uso de las nuevas tecnologías, la adquisición de capacidades psicosociales, de ciudadanía global, espíritu emprendedor y capacidades para el mundo del trabajo.

16.2.- Desarrollar e implementar nuevos instrumentos de evaluación de aprendizajes y capacidades para la educación inclusiva.

16.3.- Desarrollar un sistema de información dirigido a profundizar el conocimiento de las condiciones de aprendizaje en contextos de diversidad cultural, étnica, así como en ámbitos rurales y grandes centros urbanos.

16.4.- Diseñar e implementar para el año 2021 un sistema de evaluación para los estudiantes y egresados de los Institutos de Formación Docente.

16.5.- Implementar y fortalecer los procesos de autoevaluación institucional en escuelas de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

17.- Implementar una política de comunicación y difusión de la información evaluativa transparente, pertinente y oportuna destinada a los distintos actores y niveles del sistema,

así como a la sociedad en general, y de su uso para el análisis, la reflexión y toma de decisiones pedagógicas, institucionales y políticas por parte de docentes, directivos y autoridades del sistema en pos de la mejora educativa continua.

18.- Fortalecer para el año 2026 las capacidades institucionales de evaluación en las distintas jurisdicciones del país y de las escuelas para la evaluación de las prácticas de sus docentes.

19. Lograr para el 2021 la implementación completa del sistema de información educativa nominal SINIDE en todo el territorio nacional para garantizar transparencia, evidencia y datos estadísticos educativos confiables y oportunos que contribuyan a la formulación de políticas para el cumplimiento de la educación obligatoria para todos.

CAPÍTULO 3: Formación y carrera docente

20.- Lograr que el VEINTICINCO POR CIENTO (25%) de los profesores de los Institutos Superiores de Formación Docente estatales tengan un título de Maestría en 2026.

21.- Garantizar que en el año 2026, todos los Institutos Superiores de Formación Docente cuyas titulaciones cuenten con validez nacional, cumplan con las condiciones institucionales acordadas por el Consejo Federal de Educación.

22.- Ampliar progresivamente la cantidad de becas otorgadas a estudiantes del último año del nivel secundario con buen desempeño y vocación docente hasta alcanzar VEINTICINCO MIL QUINIENTAS (25.500) becas en el año 2026.

23.- En el año 2026, lograr que el CIENTO POR CIENTO (100%) de los directivos y supervisores en ejercicio (de educación inicial, primaria y secundaria de todas las modalidades) hayan realizado una actualización de formación específica para la función.

24.- Durante los próximos diez años, sostener las acciones anuales de formación situada y en servicio para el CIENTO POR CIENTO (100%) de los docentes y brindar una oferta de formación específica que aborde los desafíos concretos de la enseñanza.

24.1.- Para el año 2026, desarrollar las acciones anuales de formación situada y en servicio para el CIENTO POR CIENTO (100%) de los docentes, en el marco de programas de desarrollo profesional que orienten la reflexión colectiva y colaboren en el establecimiento de los acuerdos institucionales sobre las prioridades de aprendizaje, el diseño de las propuestas didácticas contextualizadas y su concreción en las aulas.

24.2.- En el año 2021, lograr que todos los docentes de enseñanza obligatoria

desarrollen las competencias básicas respecto del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), que abarque tanto su manejo operativo como los programas de uso habitual y la planificación y diseño de procesos de aprendizaje con TIC.

24.3.-Para el año 2026, lograr que el CIENTO POR CIENTO (100%) de los docentes que se desempeñen en 1º, 2º y 3º grado de educación primaria de gestión estatal pública obtengan formación específica en alfabetización inicial.

25.- Lograr para el año 2026, que el CIENTO POR CIENTO (100%) de los docentes frente a los alumnos de educación secundaria cuenten con un título docente o una formación pedagógica.

26.- Lograr en el año 2026, que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de docentes en actividad de gestión estatal (incluyendo a todos los docentes ingresantes desde el año 2019) sean bilingües en alguna de estas tres opciones: inglés, portugués y/o alguno de los idiomas de nuestros pueblos originarios.

28.- Disponer, en un plazo no mayor a DOS (2) años y mediante acuerdos marco, de un sistema nacional de carrera docente al cual se puedan adherir voluntariamente los docentes en ejercicio.

27.1.- Lograr en el año 2026, que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de docentes en actividad de gestión estatal (incluyendo a todos los docentes ingresantes desde el año 2019) estén adheridos al Sistema Nacional de Carrera Docente.

28.- Mejorar las condiciones salariales de los docentes del sistema educativo, buscando reducir las brechas salariales entre jurisdicciones. Los distintos niveles de gobierno con incumbencia en la política salarial deberán asegurar la estabilidad del poder adquisitivo de los salarios, mientras que las pautas de incremento salarial para el conjunto de los docentes deberán surgir de los acuerdos marco en cada jurisdicción.

28.1.- Reducir las brechas salariales entre las jurisdicciones provinciales. Para ello será necesario unificar los programas salariales nacionales en un solo fondo, que tenga por objetivos asegurar este salario mínimo y reducir las desigualdades salariales. Los criterios de asignación de los recursos del fondo unificado deberán tener en cuenta principalmente el nivel del salario mínimo de cada docente para todos sus cargos, la escala de jerarquización de cada jurisdicción y el esfuerzo financiero que realicen a favor de la educación.

28.2.- Definir, en el ámbito del acuerdo marco, los marcos de referencia para las

instancias de negociación provinciales sobre otras dimensiones del trabajo docente, tales como la composición del salario, las modalidades de contratación y la política de titularización.

CAPÍTULO 4: Infraestructura y tecnología

29.- Garantizar los espacios (presenciales/virtuales) necesarios para el cumplimiento de los objetivos de incremento de matrícula de nivel inicial y secundario para el año 2026.

29.1.- Construir 10.000 salas para lograr los objetivos de cobertura de matrícula de educación inicial.

29.2.- Crear en el ámbito del gobierno nacional un Programa y un Fondo de Infraestructura Escolar que tenga por finalidad realizar las obras que requiera la implementación de las diferentes metas del Plan MAESTR@.

30.- Mejorar la gestión de las jurisdicciones provinciales en lo referente a la infraestructura escolar. Para ello, en el marco de la implementación del Plan MAESTR@, cada jurisdicción deberá elaborar una estrategia provincial para la infraestructura escolar que contemple: a) la organización institucional del área de infraestructura escolar y b) un programa integral de mantenimiento de edificios escolares, con metas anuales y una estimación de los recursos necesarios para su cumplimiento. El gobierno nacional asistirá técnicamente a las jurisdicciones para la elaboración de estos planes y tendrá un rol de supervisión de su cumplimiento, para la cual se establecerán acuerdos bilaterales en el marco del mencionado Programa Nacional de Infraestructura Escolar.

31.- Promover el abastecimiento y uso de nuevos equipamientos tecnológicos en todas las escuelas públicas, estatales primarias, secundarias y de Formación Docente focalizada en la mejora de los aprendizajes de los alumnos.

31.1.- Mantener equipadas con la tecnología necesaria las áreas de administración, dirección escolar y salas de profesores con dispositivos conectados en red y con un sistema de gestión integral de la escuela, integrado en red con todas las escuelas públicas estatales de Nivel Inicial, Primario y Secundario e Institutos de Formación Docente de cada jurisdicción, y consolidando toda la información generada de cada escuela en un sistema de información estadística transparente y accesible a toda la población a nivel municipal, provincial y nacional.

31.2. Asegurar la provisión y promoción de nuevos entornos, recursos y

estrategias de enseñanza y aprendizaje que favorezcan la innovación pedagógica y el desarrollo de competencias para la integración a la sociedad digital, así como las condiciones de infraestructura, mantenimiento, soporte técnico y renovación del equipamiento en los establecimientos educativos.

32.- Lograr la conectividad a internet de banda ancha en el año 2018 para el CIENTO POR CIENTO (100%) de las escuelas primarias y secundarias estatales y sus alumnos, a la vez de lograr la conectividad del CIENTO POR CIENTO (100%) de las escuelas iniciales estatales para uso administrativo, y crear un protocolo de adecuación de las velocidades de conexión a estándares actualizados trianualmente.

32.1.- Conformar redes internas dentro de los establecimientos de manera tal que todo equipamiento tecnológico tenga acceso a internet, ya sea por cableado estructurado o por sistemas inalámbricos.

CAPÍTULO 5: Educación superior

33.- Promover para el año 2026, que el CIENTO POR CIENTO (100%) del financiamiento autorizado por la Cartera Educativa, se encuentre orientado al desarrollo de las universidades públicas, en base a planes de desarrollo institucional medibles y evaluables, y en coordinación con los objetivos de política nacional determinados.

33.1.- Lograr para el año 2026, que el CIENTO POR CIENTO (100%) de las universidades del país posean planes de desarrollo como parte de un proceso de gestión de la calidad institucional continua.

33.2.- Lograr para el año 2026, que el CIENTO POR CIENTO (100%) de las universidades del país posean planes de desarrollo, evaluación externa y planes de mejora de modalidad de educación a distancia, como parte de un proceso de gestión de la calidad institucional continua.

33.3.- Promover que para el año 2026, el CIENTO POR CIENTO (100%) de las universidades del país posean planes de desarrollo que contengan políticas de transparencia institucional y gobierno abierto.

33.4.- Establecer que para el año 2026, el CIENTO POR CIENTO (100%) de las carreras contempladas en el artículo 42 de la Ley de Educación Superior definan en su gestión, mecanismos de autoevaluación permanentes e incorporen sus necesidades en los planes de desarrollo institucional.

34.- Lograr para el año 2026, un incremento del VEINTE POR CIENTO (20%) de graduados de carreras de educación superior.

34.1.- Lograr que para el año 2026, el CIENTO POR CIENTO (100%) de las carreras en vigencia, desarrollen estrategias de trayectorias que mejoren las tasas de graduación en tiempo real de los planes de estudio.

34.2.- Lograr para el año 2026, reducir en un QUINCE POR CIENTO (15%) la deserción y en un VEINTE POR CIENTO (20%) la duración de los estudios.

35.- Establecer que para el año 2026, el CIENTO POR CIENTO (100%) de las carreras contempladas en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior, cumplimenten los estándares de calidad establecidos, a través de procesos de acreditación.

36.- Promover, para el año 2026, que se duplique el número de docentes universitarios con estudios de posgrado.

37.- Promover, para el año 2026, la profundización de las estrategias de expansión integral de los Centros Regionales de Educación Superior (CRES).

37.1.- Alcanzar para el año 2026, la consolidación, evaluación y mejora de los Planes regionales de expansión de la educación superior.

37.2.- Lograr para el año 2026, la ampliación de los programas y convocatorias de proyectos a áreas de vacancia y estrategias para el desarrollo socioeconómico regional.

37.3.- Promover que para el año 2026, la totalidad de los CPRES desarrollen programas específicos de articulación entre escuelas secundarias y universidades;

38.- Establecer para el año 2026, el desarrollo de un Plan de Expansión que atienda una articulación sistémica con áreas de educación, trabajo, producción, ciencia y tecnología y con estrategias de formación, actualización permanente, reconocimiento y certificación profesional.

39.- Lograr para el año 2021, sostener el CIENTO POR CIENTO (100%) de las convocatorias de proyectos que estimulen la pertinencia de la educación superior y promueven la articulación de las funciones de enseñanza, investigación y extensión universitaria.

39.1.- Alcanzar para el año 2021, una mejora en la ejecución de todos los

programas y convocatorias de proyectos de vinculación y extensión universitaria, cumpliendo con las remesas de fondos y recepcionando rendiciones de cuenta académicas y económicas de los proyectos en tiempos razonables.

39.2.- Lograr para el año 2026, incrementar en un CINCUENTA POR CIENTO (50%) el financiamiento de programas que privilegien la federalización de las capacidades de investigación, desarrollo e innovación en las universidades nacionales.

40.- Lograr para el año 2026, aumentar en CIENTO POR CIENTO (100%) los beneficios de los programas de becas destinados a jóvenes de sectores vulnerables.

40.1.- Promover para el año 2026, un crecimiento de CIENTO POR CIENTO (100%) de los beneficios otorgados por el Programa Nacional de Becas Bicentenario, facilitando el acceso a las carreras estratégicas, por parte de sectores más vulnerables.

40.2.- Generar para el año 2026, un sistema unificado de gestión de Becas destinadas a jóvenes de bajos recursos, garantizando acceso, avance y finalización de estudios de nivel superior.

41.- Lograr para el año 2021, que el CIENTO POR CIENTO (100%) de la oferta de educación superior se encuentre articulada y los alumnos pueden transitar por el sistema de educación superior con un reconocimiento automático de su trayectoria formativa.

42.- Alcanzar para el año 2026, un incremento del VEINTE POR CIENTO (20 %) de la matrícula de carreras vinculadas a ciencias básicas, aplicadas y tecnologías.

42.1.- Alcanzar para el año 2026, el crecimiento en un CIENTO POR CIENTO (100%) del Programa de vocaciones científicas tempranas.

42.2.- Lograr para el año 2026, que el SETENTA POR CIENTO (70%) de las instituciones universitarias, desarrollen programas articulados de producción de conocimiento desde la educación inicial hasta el secundario, con el objeto de promover vocaciones científicas en la educaciónn formal.

43.- Lograr para el año 2026, que el NOVENTA POR CIENTO (90%) de las instituciones universitarias argentinas posea un plan estratégico de internacionalización basado en el concepto de Internacionalización Integral.

43.1.- Fomentar que para el año 2026, se triplique el porcentaje de los estudiantes

de grado y posgrado que tienen acceso a una experiencia de movilidad académica internacional.

43.2.- Alcanzar para el año 2021, que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de las acciones de internacionalización implementadas, se vincule directa o indirectamente con actividades científicas bilaterales o multilaterales orientadas a la formación de recursos humanos de alto nivel, la investigación y la transferencia de tecnologías.

44.- Lograr para el año 2026, que el CIENTO POR CIENTO (100%) de las instituciones universitarias de gestión pública participe de redes académicas y científicas.

45.- Establecer para el año 2026, la creación de un sistema de movilidad a partir del Sistema Nacional de Reconocimiento Académico y de la unidad de Reconocimiento de Trayecto Formativo como método de reconocimiento de los trayectos formativos cursados por los estudiantes en el extranjero, o viceversa.

46.- Contar para el año 2026, con un Sistema integrado de producción de conocimiento científico regulado y normado.

46.1.- Aspirar para el año 2026, a duplicar la inversión en Programas que fortalezcan y actualicen las capacidades científico tecnológicos instaladas.

47.- Promover para el año 2026, el incremento en un CINCUENTA POR CIENTO (50%) del financiamiento de programas de vinculación con los sectores público estatal y productivos.

CAPÍTULO 6: Educación y trabajo

48.- Lograr para el año 2026, desarrollar acciones de formación continua de trabajadores que incluyan por lo menos al CINCO POR CIENTO (5%) anual de población económicamente activa y por lo menos al OCHENTA POR CIENTO (80%) de los trabajadores desocupados.

49.- Lograr satisfacer las demandas de calificación inicial de jóvenes y de la población inactiva sin formación específica, en vistas al mejoramiento de sus oportunidades de inserción laboral futuras.

50.- Diseñar e implementar un programa de formación inicial y continua que permita lograr, para el año 2021, que el SESENTA Y CINCO POR CIENTO (65%) de los

docentes del área de Formación Profesional, y en el año 2026, el CIENTO POR CIENTO (100%), cumplan los requisitos de escolaridad para desempeñarse en sus funciones y dispongan de oportunidades de formación asociadas a su rol. El programa deberá asegurar que los directores de Formación Profesional tengan oportunidades de formación asociada a la gestión de las instituciones. Asimismo, se contemplará la formación de recursos humanos en los nuevos roles que demanda la organización actual del área de Formación Profesional: la orientación socio-laboral y la evaluación de competencias.

51.- Promover el compromiso empresarial en la Formación Profesional a través de convenios mediante los cuales las empresas financien o implementen acciones de excelencia destinadas a actualizar competencias técnicas de los docentes del área de Formación Profesional.

51.1.- Diseñar y desarrollar una activa política de comunicación y difusión que permita a los trabajadores y a las empresas tomar decisiones informadas sobre su formación profesional.

52.- Lograr durante el período 2018-2026 que CINCUENTA MIL (50.000) estudiantes de escuelas de educación secundaria certifiquen al menos un curso de capacitación laboral.

53.- Lograr para el año 2026 que el CIENTO POR CIENTO (100%) de los estudiantes de escuelas del nivel secundario común, tengan la posibilidad de realizar prácticas profesionalizantes.

ANÁLISIS, DEBATE Y CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA

PLAN MAESTRO

**EL ENTRAMADO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE EL ESTADO OLIGÁRQUICO AL NEOLIBERAL.
CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL

LEY N° 26.206

LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

PRINCIPIOS, DERECHOS Y GARANTÍAS

ARTÍCULO 1°.- La presente ley regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, conforme con las atribuciones conferidas al Honorable Congreso de la Nación en el artículo 75, incisos 17, 18 y 19, y de acuerdo con los principios que allí se establecen y los que en esta ley se determinan.

ARTÍCULO 2°.- La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado.

ARTÍCULO 3°.- La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación.

ARTÍCULO 4°.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias.

ARTÍCULO 5°.- El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales.

ARTÍCULO 6°.- El Estado garantiza el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender. Son responsables de las acciones educativas el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos fijados por el artículo 4° de esta ley; los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad; y la familia, como agente natural y primario.

ARTÍCULO 7°.- El Estado garantiza el acceso de todos/as los/as ciudadanos/as a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social.

ARTÍCULO 8°.- La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común.

ARTÍCULO 9°.- El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB).

ARTÍCULO 10.- El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública.

CAPÍTULO II

FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL

ARTÍCULO 11.- Los fines y objetivos de la política educativa nacional son:

- a) Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales.
- b) Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores.
- c) Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural.
- d) Fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana.
- e) Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.
- f) Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo.
- g) Garantizar, en el ámbito educativo, el respeto a los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Ley N° 26.061.
- h) Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.
- i) Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles.
- j) Concebir la cultura del trabajo y del esfuerzo individual y cooperativo como principio fundamental de los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- k) Desarrollar las capacidades y ofrecer oportunidades de estudio y aprendizaje necesarias para la educación a lo largo de toda la vida.
- l) Fortalecer la centralidad de la lectura y la escritura, como condiciones básicas para la educación a lo largo de toda la vida, la construcción de una ciudadanía responsable y la libre circulación del conocimiento.
- m) Desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación.
- n) Brindar a las personas con discapacidades, temporales o permanentes, una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos.
- ñ) Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, promoviendo la valoración de la multiculturalidad en la formación de todos/as los/as educandos/as.
- o) Comprometer a los medios masivos de comunicación a asumir mayores grados de responsabilidad ética y social por los contenidos y valores que transmiten.
- p) Brindar conocimientos y promover valores que fortalezcan la formación integral de una sexualidad responsable.
- q) Promover valores y actitudes que fortalezcan las capacidades de las personas para prevenir las adicciones y el uso indebido de drogas.
- r) Brindar una formación corporal, motriz y deportiva que favorezca el desarrollo armónico de todos/as los/as educandos/as y su inserción activa en la sociedad.
- s) Promover el aprendizaje de saberes científicos fundamentales para comprender y participar reflexivamente en la sociedad contemporánea.

- t) Brindar una formación que estimule la creatividad, el gusto y la comprensión de las distintas manifestaciones del arte y la cultura.
- u) Coordinar las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes y comunicaciones, para atender integralmente las necesidades de la población, aprovechando al máximo los recursos estatales, sociales y comunitarios.
- v) Promover en todos los niveles educativos y modalidades la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación.

TITULO II

EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 12.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado Nacional crea y financia las Universidades Nacionales.

ARTÍCULO 13.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de instituciones educativas de gestión privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social.

ARTÍCULO 14.- El Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.

ARTÍCULO 15.- El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan.

ARTÍCULO 16.- La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.

ARTÍCULO 17.- La estructura del Sistema Educativo Nacional comprende cuatro (4) niveles –la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior-, y ocho (8) modalidades.

A los efectos de la presente ley, constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos. Son modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la

Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

Las jurisdicciones podrán definir, con carácter excepcional, otras modalidades de la educación común, cuando requerimientos específicos de carácter permanente y contextual así lo justifiquen.

CAPÍTULO II

EDUCACIÓN INICIAL

ARTÍCULO 18.- La Educación Inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año.

ARTÍCULO 19.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de cuatro (4) años de edad.

ARTÍCULO 20.- Son objetivos de la Educación Inicial:

- a) Promover el aprendizaje y desarrollo de los/as niños/as de cuarenta y cinco (45) días a cinco (5) años de edad inclusive, como sujetos de derechos y participantes activos/as de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad.
- b) Promover en los/as niños/as la solidaridad, confianza, cuidado, amistad y respeto a sí mismo y a los/as otros/as.
- c) Desarrollar su capacidad creativa y el placer por el conocimiento en las experiencias de aprendizaje.
- d) Promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social.
- e) Desarrollar la capacidad de expresión y comunicación a través de los distintos lenguajes, verbales y no verbales: el movimiento, la música, la expresión plástica y la literatura.
- f) Favorecer la formación corporal y motriz a través de la educación física.
- g) Propiciar la participación de las familias en el cuidado y la tarea educativa promoviendo la comunicación y el respeto mutuo.
- h) Atender a las desigualdades educativas de origen social y familiar para favorecer una integración plena de todos/as los/as niños/as en el sistema educativo.
- i) Prevenir y atender necesidades especiales y dificultades de aprendizaje.

ARTÍCULO 21.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad de:

- a) Expandir los servicios de Educación Inicial.
- b) Promover y facilitar la participación de las familias en el desarrollo de las acciones destinadas al cuidado y educación de sus hijos/as.
- c) Asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población.
- d) Regular, controlar y supervisar el funcionamiento de las instituciones con el objetivo de asegurar la atención, el cuidado y la educación integral de los/as niños/as.

ARTÍCULO 22.- Se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o gestión asociada entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as establecidos en la Ley N° 26.061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil,

con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales.

ARTÍCULO 23.- Están comprendidas en la presente ley las instituciones que brinden Educación Inicial:

- a) de gestión estatal, pertenecientes tanto a los órganos de gobierno de la educación como a otros organismos gubernamentales.
- b) de gestión privada y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros.

ARTÍCULO 24.- La organización de la Educación Inicial tendrá las siguientes características:

- a) Los Jardines Maternales atenderán a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días a los dos (2) años de edad inclusive y los Jardines de Infantes a los/as niños/as desde los tres (3) a los cinco (5) años de edad inclusive.
- b) En función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas del nivel para la atención educativa de los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los cinco (5) años, como salas multiedades o plurisalas en contextos rurales o urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse, según lo establezca la reglamentación de la presente ley.
- c) La cantidad de secciones, cobertura de edades, extensión de la jornada y servicios complementarios de salud y alimentación, serán determinados por las disposiciones reglamentarias, que respondan a las necesidades de los/as niños/as y sus familias.
- d) Las certificaciones de cumplimiento de la Educación Inicial obligatoria en cualesquiera de las formas organizativas reconocidas y supervisadas por las autoridades educativas, tendrán plena validez para la inscripción en la Educación Primaria.

ARTÍCULO 25.- Las actividades pedagógicas realizadas en el nivel de Educación Inicial estarán a cargo de personal docente titulado, conforme lo establezca la normativa vigente en cada jurisdicción. Dichas actividades pedagógicas serán supervisadas por las autoridades educativas de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CAPÍTULO III

EDUCACIÓN PRIMARIA

ARTÍCULO 26.- La Educación Primaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a la formación de los/as niños/as a partir de los seis (6) años de edad.

ARTÍCULO 27.- La Educación Primaria tiene por finalidad proporcionar una formación integral, básica y común y sus objetivos son:

- a) Garantizar a todos/as los/as niños/as el acceso a un conjunto de saberes comunes que les permitan participar de manera plena y acorde a su edad en la vida familiar, escolar y comunitaria.
- b) Ofrecer las condiciones necesarias para un desarrollo integral de la infancia en todas sus dimensiones.
- c) Brindar oportunidades equitativas a todos/as los/as niños/as para el aprendizaje de saberes significativos en los diversos campos del conocimiento, en especial la lengua y la comunicación, las ciencias sociales, la matemática, las ciencias naturales y el medio ambiente, las lenguas extranjeras, el arte y la cultura y la capacidad de aplicarlos en situaciones de la vida cotidiana.

- d) Generar las condiciones pedagógicas para el manejo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como para la producción y recepción crítica de los discursos mediáticos.
- e) Promover el desarrollo de una actitud de esfuerzo, trabajo y responsabilidad en el estudio y de curiosidad e interés por el aprendizaje, fortaleciendo la confianza en las propias posibilidades de aprender.
- f) Desarrollar la iniciativa individual y el trabajo en equipo y hábitos de convivencia solidaria y cooperación.
- g) Fomentar el desarrollo de la creatividad y la expresión, el placer estético y la comprensión, conocimiento y valoración de las distintas manifestaciones del arte y la cultura.
- h) Brindar una formación ética que habilite para el ejercicio de una ciudadanía responsable y permita asumir los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común.
- i) Ofrecer los conocimientos y las estrategias cognitivas necesarias para continuar los estudios en la Educación Secundaria.
- j) Brindar oportunidades para una educación física que promueva la formación corporal y motriz y consolide el desarrollo armónico de todos/as los/as niños/as.
- k) Promover el juego como actividad necesaria para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social.
- l) Promover el conocimiento y los valores que permitan el desarrollo de actitudes de protección y cuidado del patrimonio cultural y el medio ambiente.

ARTÍCULO 28.- Las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley.

CAPÍTULO IV

EDUCACIÓN SECUNDARIA

ARTÍCULO 29.- La Educación Secundaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria.

ARTÍCULO 30.- La Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios. Son sus objetivos:

- a) Brindar una formación ética que permita a los/as estudiantes desempeñarse como sujetos conscientes de sus derechos y obligaciones, que practican el pluralismo, la cooperación y la solidaridad, que respetan los derechos humanos, rechazan todo tipo de discriminación, se preparan para el ejercicio de la ciudadanía democrática y preservan el patrimonio natural y cultural.
- b) Formar sujetos responsables, que sean capaces de utilizar el conocimiento como herramienta para comprender y transformar constructivamente su entorno social, económico, ambiental y cultural, y de situarse como participantes activos/as en un mundo en permanente cambio.
- c) Desarrollar y consolidar en cada estudiante las capacidades de estudio, aprendizaje e investigación, de trabajo individual y en equipo, de esfuerzo, iniciativa y responsabilidad, como condiciones necesarias para el acceso al mundo laboral, los estudios superiores y la educación a lo largo de toda la vida.
- d) Desarrollar las competencias lingüísticas, orales y escritas de la lengua española y comprender y expresarse en una lengua extranjera.
- e) Promover el acceso al conocimiento como saber integrado, a través de las distintas áreas y disciplinas que lo constituyen y a sus principales problemas, contenidos y métodos.
- f) Desarrollar las capacidades necesarias para la comprensión y utilización inteligente y crítica de los nuevos lenguajes producidos en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación.

- g) Vincular a los/as estudiantes con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología.
- h) Desarrollar procesos de orientación vocacional a fin de permitir una adecuada elección profesional y ocupacional de los/as estudiantes.
- i) Estimular la creación artística, la libre expresión, el placer estético y la comprensión de las distintas manifestaciones de la cultura.
- j) Promover la formación corporal y motriz a través de una educación física acorde con los requerimientos del proceso de desarrollo integral de los adolescentes.

ARTÍCULO 31.- La Educación Secundaria se divide en dos (2) ciclos: un (1) Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un (1) Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

ARTÍCULO 32.- El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen:

- a) La revisión de la estructura curricular de la Educación Secundaria, con el objeto de actualizarla y establecer criterios organizativos y pedagógicos comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios a nivel nacional.
- b) Las alternativas de acompañamiento de la trayectoria escolar de los/as jóvenes, tales como tutores/as y coordinadores/as de curso, fortaleciendo el proceso educativo individual y/o grupal de los/as alumnos/as.
- c) Un mínimo de veinticinco (25) horas reloj de clase semanales.
- d) La discusión en convenciones colectivas de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los/as profesores/as, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución.
- e) La creación de espacios extracurriculares, fuera de los días y horarios de actividad escolar, para el conjunto de los/as estudiantes y jóvenes de la comunidad, orientados al desarrollo de actividades ligadas al arte, la educación física y deportiva, la recreación, la vida en la naturaleza, la acción solidaria y la apropiación crítica de las distintas manifestaciones de la ciencia y la cultura.
- f) La inclusión de adolescentes y jóvenes no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena.
- g) El intercambio de estudiantes de diferentes ámbitos y contextos, así como la organización de actividades de voluntariado juvenil y proyectos educativos solidarios, para cooperar en el desarrollo comunitario, en el marco del proyecto educativo institucional.
- h) La atención psicológica, psicopedagógica y médica de aquellos adolescentes y jóvenes que la necesiten, a través de la conformación de gabinetes interdisciplinarios en las escuelas y la articulación intersectorial con las distintas áreas gubernamentales de políticas sociales y otras que se consideren pertinentes.

ARTÍCULO 33.- Las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo. En este marco, podrán realizar prácticas educativas en las escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil, que permitan a los/as alumnos/as el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional. En todos los casos estas prácticas tendrán carácter educativo y no podrán generar ni reemplazar ningún vínculo contractual o relación laboral. Podrán participar de dichas actividades los/as alumnos/as de todas las modalidades y orientaciones de la Educación Secundaria, mayores de dieciséis (16) años de edad, durante el período lectivo, por un período no mayor a seis (6) meses, con el acompañamiento de docentes y/o autoridades pedagógicas designadas a tal fin. En el caso de las escuelas técnicas y agrotécnicas, la vinculación de estas instituciones con el sector productivo se realizará en conformidad con lo dispuesto por los artículos 15 y 16 de la Ley N° 26.058.

CAPÍTULO V

EDUCACIÓN SUPERIOR

ARTÍCULO 34.- La Educación Superior comprende:

- a) Universidades e Institutos Universitarios, estatales o privados autorizados, en concordancia con la denominación establecida en la Ley N° 24.521.
- b) Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada.

ARTÍCULO 35.- La Educación Superior será regulada por la Ley de Educación Superior N° 24.521, la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y por las disposiciones de la presente ley en lo que respecta a los Institutos de Educación Superior.

ARTÍCULO 36.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá las políticas, los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación y de articulación relativos a los Institutos de Educación Superior dependientes del Estado Nacional, de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTÍCULO 37.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen competencia en la planificación de la oferta de carreras y de postítulos, el diseño de planes de estudio, la gestión y asignación de recursos y la aplicación de las regulaciones específicas, relativas a los Institutos de Educación Superior bajo su dependencia.

CAPÍTULO VI

EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL

ARTÍCULO 38.- La Educación Técnico Profesional es la modalidad de la Educación Secundaria y la Educación Superior responsable de la formación de técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas y de la formación profesional. La Educación Técnico Profesional se rige por las disposiciones de la Ley N° 26.058, en concordancia con los principios, fines y objetivos de la presente ley.

Esta modalidad se implementa en las instituciones de gestión estatal o privada que cumplen con las disposiciones de la Ley N° 26.058.

CAPÍTULO VII

EDUCACIÓN ARTÍSTICA

ARTÍCULO 39.- La Educación Artística comprende:

- a) La formación en distintos lenguajes artísticos para niños/as y adolescentes, en todos los niveles y modalidades.
- b) La modalidad artística orientada a la formación específica de Nivel Secundario para aquellos/as alumnos/as que opten por seguirla.
- c) La formación artística impartida en los Institutos de Educación Superior, que comprende los profesorados en los diversos lenguajes artísticos para los distintos niveles de enseñanza y las carreras artísticas específicas.

ARTÍCULO 40.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizarán una educación artística de calidad para todos/as los/as alumnos/as del Sistema Educativo, que fomente y desarrolle la sensibilidad y la capacidad creativa de cada persona, en un marco de valoración y protección del patrimonio natural y cultural, material y simbólico de las diversas comunidades que integran la Nación.

ARTÍCULO 41.- Todos/as los/as alumnos/as, en el transcurso de su escolaridad obligatoria, tendrán oportunidad de desarrollar su sensibilidad y su capacidad creativa en, al menos, DOS (2) disciplinas artísticas.

En la Educación Secundaria, la modalidad artística ofrecerá una formación específica en Música, Danza, Artes Visuales, Plástica, Teatro, y otras que pudieran conformarse, admitiendo en cada caso diferentes especializaciones. La formación específica brindada en las escuelas especializadas en artes, podrá continuarse en establecimientos de nivel superior de la misma modalidad.

CAPÍTULO VIII

EDUCACIÓN ESPECIAL

ARTÍCULO 42.- La Educación Especial es la modalidad del sistema educativo destinada a asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo. La Educación Especial se rige por el principio de inclusión educativa, de acuerdo con el inciso n) del artículo 11 de esta ley. La Educación Especial brinda atención educativa en todas aquellas problemáticas específicas que no puedan ser abordadas por la educación común. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, garantizará la integración de los/as alumnos/as con discapacidades en todos los niveles y modalidades según las posibilidades de cada persona.

ARTÍCULO 43.- Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la articulación de niveles de gestión y funciones de los organismos competentes para la aplicación de la Ley N° 26.061, establecerán los procedimientos y recursos correspondientes para identificar tempranamente las necesidades educativas derivadas de la discapacidad o de trastornos en el desarrollo, con el objeto de darles la atención interdisciplinaria y educativa para lograr su inclusión desde el Nivel Inicial.

ARTÍCULO 44.- Con el propósito de asegurar el derecho a la educación, la integración escolar y favorecer la inserción social de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, las autoridades jurisdiccionales dispondrán las medidas necesarias para:

- a) Posibilitar una trayectoria educativa integral que permita el acceso a los saberes tecnológicos, artísticos y culturales.
- b) Contar con el personal especializado suficiente que trabaje en equipo con los/as docentes de la escuela común.
- c) Asegurar la cobertura de los servicios educativos especiales, el transporte, los recursos técnicos y materiales necesarios para el desarrollo del currículo escolar.
- d) Propiciar alternativas de continuidad para su formación a lo largo de toda la vida.
- e) Garantizar la accesibilidad física de todos los edificios escolares.

ARTÍCULO 45.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, creará las instancias institucionales y técnicas necesarias para la orientación de la trayectoria escolar más adecuada de los/as alumnos/as con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles de la enseñanza obligatoria, así como también las normas que regirán los procesos de evaluación y certificación escolar. Asimismo, participarán en mecanismos de articulación entre ministerios y otros organismos del Estado que atienden a personas con discapacidades, temporales o permanentes, para garantizar un servicio eficiente y de mayor calidad.

CAPÍTULO IX

EDUCACIÓN PERMANENTE DE JÓVENES Y ADULTOS

ARTÍCULO 46.- La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos es la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la presente ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida.

ARTÍCULO 47.- Los programas y acciones de educación para jóvenes y adultos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de las distintas jurisdicciones se articularán con acciones de otros Ministerios, particularmente los de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos y de Salud, y se vincularán con el mundo de la producción y el trabajo. A tal fin, en el marco del Consejo Federal de Educación se acordarán los mecanismos de participación de los sectores involucrados, a nivel nacional, regional y local. Asimismo, el Estado garantiza el acceso a la información y a la orientación sobre las ofertas de educación permanente y las posibilidades de acceso a las mismas.

ARTÍCULO 48.- La organización curricular e institucional de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos responderá a los siguientes objetivos y criterios:

- a) Brindar una formación básica que permita adquirir conocimientos y desarrollar las capacidades de expresión, comunicación, relación interpersonal y de construcción del conocimiento, atendiendo las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población destinataria.
- b) Desarrollar la capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica y hacer efectivo su derecho a la ciudadanía democrática.
- c) Mejorar su formación profesional y/o adquirir una preparación que facilite su inserción laboral.
- d) Incorporar en sus enfoques y contenidos básicos la equidad de género y la diversidad cultural.
- e) Promover la inclusión de los/as adultos/as mayores y de las personas con discapacidades, temporales o permanentes.
- f) Diseñar una estructura curricular modular basada en criterios de flexibilidad y apertura.
- g) Otorgar certificaciones parciales y acreditar los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral.
- h) Implementar sistemas de créditos y equivalencias que permitan y acompañen la movilidad de los/as participantes.
- i) Desarrollar acciones educativas presenciales y/o a distancia, particularmente en zonas rurales o aisladas, asegurando la calidad y la igualdad de sus resultados.
- j) Promover la participación de los/as docentes y estudiantes en el desarrollo del proyecto educativo, así como la vinculación con la comunidad local y con los sectores laborales o sociales de pertenencia de los/as estudiantes.
- k) Promover el acceso al conocimiento y manejo de nuevas tecnologías.

CAPÍTULO X

EDUCACIÓN RURAL

ARTÍCULO 49.- La Educación Rural es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales. Se implementa en las escuelas que son definidas como rurales según criterios consensuados entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las Provincias, en el marco del Consejo Federal de Educación.

ARTÍCULO 50.- Son objetivos de la Educación Rural:

- a) Garantizar el acceso a los saberes postulados para el conjunto del sistema a través de propuestas pedagógicas flexibles que fortalezcan el vínculo con las identidades culturales y las actividades productivas locales.

- b) Promover diseños institucionales que permitan a los/as alumnos/as mantener los vínculos con su núcleo familiar y su medio local de pertenencia, durante el proceso educativo, garantizando la necesaria coordinación y articulación del sistema dentro de cada provincia y entre las diferentes jurisdicciones.
- c) Permitir modelos de organización escolar adecuados a cada contexto, tales como agrupamientos de instituciones, salas plurigrados y grupos multiedad, instituciones que abarquen varios niveles en una misma unidad educativa, escuelas de alternancia, escuelas itinerantes u otras, que garanticen el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la continuidad de los estudios en los diferentes ciclos, niveles y modalidades del sistema educativo, atendiendo asimismo las necesidades educativas de la población rural migrante.
- d) Promover la igualdad de oportunidades y posibilidades asegurando la equidad de género.

ARTÍCULO 51.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, es responsable de definir las medidas necesarias para que los servicios educativos brindados en zonas rurales alcancen niveles de calidad equivalente a los urbanos. Los criterios generales que deben orientar dichas medidas son:

- a) instrumentar programas especiales de becas para garantizar la igualdad de posibilidades.
- b) asegurar el funcionamiento de comedores escolares y otros servicios asistenciales que resulten necesarios a la comunidad.
- c) integrar redes intersectoriales de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y agencias de extensión a fin de coordinar la cooperación y el apoyo de los diferentes sectores para expandir y garantizar las oportunidades y posibilidades educativas de los alumnos.
- d) organizar servicios de educación no formal que contribuyan a la capacitación laboral y la promoción cultural de la población rural, atendiendo especialmente la condición de las mujeres.
- e) proveer los recursos pedagógicos y materiales necesarios para la escolarización de los/as alumnos/as y estudiantes del medio rural tales como textos, equipamiento informático, televisión educativa, instalaciones y equipamiento para la educación física y la práctica deportiva, comedores escolares, residencias y transporte, entre otros.

CAPÍTULO XI

EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

ARTÍCULO 52.- La Educación Intercultural Bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la Educación Intercultural Bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias.

ARTÍCULO 53.- Para favorecer el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, el Estado será responsable de:

- a) Crear mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe.
- b) garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.

- c) impulsar la investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas, que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica.
- d) promover la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- e) propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas que incluyan sus valores, conocimientos, lengua y otros rasgos sociales y culturales.

ARTÍCULO 54.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá contenidos curriculares comunes que promuevan el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias en todas las escuelas del país, permitiendo a los/as alumnos/as valorar y comprender la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad.

CAPITULO XII

EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

ARTÍCULO 55.- La Educación en Contextos de Privación de Libertad es la modalidad del sistema educativo destinada a garantizar el derecho a la educación de todas las personas privadas de libertad, para promover su formación integral y desarrollo pleno. El ejercicio de este derecho no admite limitación ni discriminación alguna vinculada a la situación de encierro, y será puesto en conocimiento de todas las personas privadas de libertad, en forma fehaciente, desde el momento de su ingreso a la institución.

ARTÍCULO 56.- Son objetivos de esta modalidad:

- a) Garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a todas las personas privadas de libertad dentro de las instituciones de encierro o fuera de ellas cuando las condiciones de detención lo permitieran.
- b) Ofrecer formación técnico profesional, en todos los niveles y modalidades, a las personas privadas de libertad.
- c) Favorecer el acceso y permanencia en la Educación Superior y un sistema gratuito de educación a distancia.
- d) Asegurar alternativas de educación no formal y apoyar las iniciativas educativas que formulen las personas privadas de libertad.
- e) Desarrollar propuestas destinadas a estimular la creación artística y la participación en diferentes manifestaciones culturales, así como en actividades de educación física y deportiva.
- f) Brindar información permanente sobre las ofertas educativas y culturales existentes.
- g) Contribuir a la inclusión social de las personas privadas de libertad a través del acceso al sistema educativo y a la vida cultural.

ARTÍCULO 57.- Para asegurar la educación de todas las personas privadas de libertad el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología acordará y coordinará acciones, estrategias y mecanismos necesarios con las autoridades nacionales y provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con institutos de educación superior y con universidades. Corresponde al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y sus equivalentes provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como a los organismos responsables de las instituciones en que se encuentran niños/as y adolescentes privados de libertad, adoptar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo.

ARTÍCULO 58.- Los sistemas educativos jurisdiccionales ofrecerán atención educativa de nivel inicial destinada a los/as niños/as de cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años de edad, nacidos/as y/o criados/as en estos contextos, a través

de jardines maternos o de infantes, así como otras actividades educativas y recreativas dentro y fuera de las unidades penitenciarias.

ARTÍCULO 59.- Todos/as los/as niños/as y adolescentes que se encuentren privados de libertad en instituciones de régimen cerrado según lo establecido por el artículo 19 de la Ley N° 26.061, tendrán derecho al acceso, permanencia y tránsito en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Las formas de implementación de este derecho responderán a criterios de flexibilidad y calidad que aseguren resultados equivalentes a los de la educación común.

CAPÍTULO XIII

EDUCACIÓN DOMICILIARIA Y HOSPITALARIA

ARTÍCULO 60.- La educación domiciliaria y hospitalaria es la modalidad del sistema educativo en los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, destinada a garantizar el derecho a la educación de los/as alumnos/as que, por razones de salud, se ven imposibilitados/as de asistir con regularidad a una institución educativa en los niveles de la educación obligatoria por períodos de treinta (30) días corridos o más.

ARTÍCULO 61.- El objetivo de esta modalidad es garantizar la igualdad de oportunidades a los/as alumnos/as, permitiendo la continuidad de sus estudios y su reinserción en el sistema común, cuando ello sea posible.

TÍTULO III

EDUCACIÓN DE GESTIÓN PRIVADA

ARTÍCULO 62.- Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades educativas jurisdiccionales correspondientes.

ARTÍCULO 63.- Tendrán derecho a prestar estos servicios la Iglesia Católica, las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, cooperativas, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y las personas físicas. Estos agentes tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

a) Derechos: crear, administrar y sostener establecimientos educativos; matricular, evaluar y emitir certificados y títulos con validez nacional; nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar; formular planes y programas de estudio; aprobar el proyecto educativo institucional de acuerdo con su ideario y participar del planeamiento educativo.

b) Obligaciones: Cumplir con la normativa y los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional; ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad; brindar toda la información necesaria para la supervisión pedagógica y el control contable y laboral por parte del Estado.

ARTÍCULO 64.- Los/las docentes de las instituciones de educación de gestión privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los/las docentes de instituciones de gestión estatal, conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente, y deberán poseer títulos reconocidos oficialmente.

ARTÍCULO 65.- La asignación de aportes financieros por parte del Estado destinados a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes, estará basada en criterios objetivos de justicia social, teniendo en cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca.

ARTÍCULO 66.- Las entidades representativas de las instituciones educativas de gestión privada participarán del Consejo de Políticas Educativas del Consejo Federal de Educación, de acuerdo con el artículo 119, inciso a) de la presente ley.

TÍTULO IV

LOS/AS DOCENTES Y SU FORMACIÓN

CAPÍTULO I

DERECHOS Y OBLIGACIONES

ARTÍCULO 67.- Los/as docentes de todo el sistema educativo tendrán los siguientes derechos y obligaciones, sin perjuicio de los que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral general y específica:

Derechos:

- a) Al desempeño en cualquier jurisdicción, mediante la acreditación de los títulos y certificaciones, de acuerdo con la normativa vigente.
- b) A la capacitación y actualización integral, gratuita y en servicio, a lo largo de toda su carrera.
- c) Al ejercicio de la docencia sobre la base de la libertad de cátedra y la libertad de enseñanza, en el marco de los principios establecidos por la Constitución Nacional y las disposiciones de esta ley.
- d) A la activa participación en la elaboración e implementación del proyecto institucional de la escuela.
- e) Al desarrollo de sus tareas en condiciones dignas de seguridad e higiene.
- f) Al mantenimiento de su estabilidad en el cargo en tanto su desempeño sea satisfactorio de conformidad con la normativa vigente.
- g) A los beneficios de la seguridad social, jubilación, seguros y obra social.
- h) A un salario digno.
- i) A participar en el gobierno de la educación por sí y/o a través de sus representantes.
- j) Al acceso a programas de salud laboral y prevención de las enfermedades profesionales.
- k) Al acceso a los cargos por concurso de antecedentes y oposición, conforme a lo establecido en la legislación vigente para las instituciones de gestión estatal.
- l) A la negociación colectiva nacional y jurisdiccional.
- m) A la libre asociación y al respeto integral de todos sus derechos como ciudadano/a.

Obligaciones:

- a) A respetar y hacer respetar los principios constitucionales, las disposiciones de la presente ley, la normativa institucional y la que regula la tarea docente.
- b) A cumplir con los lineamientos de la política educativa de la Nación y de la respectiva jurisdicción y con los diseños curriculares de cada uno de los niveles y modalidades.
- c) A capacitarse y actualizarse en forma permanente.
- d) A ejercer su trabajo de manera idónea y responsable.
- e) A proteger y garantizar los derechos de los/as niños/as y adolescentes que se encuentren bajo su responsabilidad, en concordancia con lo dispuesto en la Ley N° 26.061.
- f) A Respetar la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad educativa.

ARTÍCULO 68.- El personal administrativo, técnico, auxiliar, social, de la salud y de servicio es parte integrante de la comunidad educativa y su misión principal será contribuir a asegurar el funcionamiento de las instituciones educativas y de los servicios de la educación, conforme los derechos y obligaciones establecidos en sus respectivos estatutos.

ARTÍCULO 69.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá los criterios básicos concernientes a la carrera docente en el ámbito estatal, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley. La carrera docente admitirá al menos dos (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional.

A los efectos de la elaboración de dichos criterios, se instrumentarán los mecanismos de consulta que permitan la participación de los/as representantes de las organizaciones gremiales y entidades profesionales docentes y de otros organismos competentes del Poder Ejecutivo Nacional.

ARTÍCULO 70.- No podrá incorporarse a la carrera docente quien haya sido condenado/a por delito de lesa humanidad, o haya incurrido en actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático, conforme a lo previsto en el artículo 36 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y el Título X del Libro Segundo del CÓDIGO PENAL, aún cuando se hubieren beneficiado por el indulto o la conmutación de la pena.

CAPÍTULO II

LA FORMACIÓN DOCENTE

ARTÍCULO 71.- La formación docente tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa. Promoverá la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as alumnos/as.

ARTÍCULO 72.- La formación docente es parte constitutiva del nivel de Educación Superior y tiene como funciones, entre otras, la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa.

ARTÍCULO 73.- La política nacional de formación docente tiene los siguientes objetivos:

- a) Jerarquizar y revalorizar la formación docente, como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación.
- b) Desarrollar las capacidades y los conocimientos necesarios para el trabajo docente en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo de acuerdo a las orientaciones de la presente ley.
- c) Incentivar la investigación y la innovación educativa vinculadas con las tareas de enseñanza, la experimentación y sistematización de propuestas que aporten a la reflexión sobre la práctica y a la renovación de las experiencias escolares.
- d) Ofrecer diversidad de propuestas y dispositivos de formación posterior a la formación inicial que fortalezcan el desarrollo profesional de los/as docentes en todos los niveles y modalidades de enseñanza.
- e) Articular la continuidad de estudios en las instituciones universitarias.
- f) Planificar y desarrollar el sistema de formación docente inicial y continua.
- g) Acreditar instituciones, carreras y trayectos formativos que habiliten para el ejercicio de la docencia.
- h) Coordinar y articular acciones de cooperación académica e institucional entre los institutos de educación superior de formación docente, las instituciones universitarias y otras instituciones de investigación educativa.
- i) Otorgar validez nacional a los títulos y las certificaciones para el ejercicio de la docencia en los diferentes niveles y modalidades del sistema.

ARTÍCULO 74.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación acordarán:

- a) Las políticas y los planes de formación docente inicial.
- b) Los lineamientos para la organización y administración del sistema y los parámetros de calidad que orienten los diseños curriculares.
- c) Las acciones que garanticen el derecho a la formación continua a todos/as los/as docentes del país, en todos los niveles y modalidades, así como la gratuidad de la oferta estatal de capacitación.

ARTÍCULO 75.- La formación docente se estructura en dos (2) ciclos:

- a) Una formación básica común, centrada en los fundamentos de la profesión docente y el conocimiento y reflexión de la realidad educativa y,
- b) Una formación especializada, para la enseñanza de los contenidos curriculares de cada nivel y modalidad.

La formación docente para el Nivel Inicial y Primario tendrá cuatro (4) años de duración y se introducirán formas de residencia, según las definiciones establecidas por cada jurisdicción y de acuerdo con la reglamentación de la presente ley. Asimismo, el desarrollo de prácticas docentes de estudios a distancia deberá realizarse de manera presencial.

ARTÍCULO 76.- Créase en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología el Instituto Nacional de Formación Docente como organismo responsable de:

- a) Planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua.
- b) Impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo.
- c) Aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de aplicación las disposiciones específicas referidas al nivel universitario de la Ley N° 24.521.
- d) Promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua.
- e) Coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua.
- f) Desarrollar planes, programas y materiales para la formación docente inicial y continua y para las carreras de áreas socio humanísticas y artísticas.
- g) Instrumentar un fondo de incentivo para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema formador de docentes.
- h) Impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación.
- i) Impulsar acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional.

ARTÍCULO 77.- El Instituto Nacional de Formación Docente contará con la asistencia y asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Consejo Federal de Educación, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico.

ARTÍCULO 78.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá los criterios para la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente, así como de la homologación y registro nacional de títulos y certificaciones.

TÍTULO V

POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD EDUCATIVA

ARTÍCULO 79.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación.

ARTÍCULO 80.- Las políticas de promoción de la igualdad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. El Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, proveerá textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable.

ARTÍCULO 81.- Las autoridades jurisdiccionales adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecte, en concordancia con el artículo 17 de la Ley N° 26.061. Las escuelas contarán con salas de lactancia. En caso de necesidad, las autoridades jurisdiccionales podrán incluir a las alumnas madres en condición de pre y posparto en la modalidad de educación domiciliaria y hospitalaria.

ARTÍCULO 82.- Las autoridades educativas competentes participarán del desarrollo de sistemas locales de protección integral de derechos establecidos por la Ley N° 26.061, junto con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales y otras organizaciones sociales. Promoverán la inclusión de niños/as no escolarizados/as en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plenos. Asimismo, participarán de las acciones preventivas para la erradicación efectiva del trabajo infantil que implementen los organismos competentes.

ARTÍCULO 83.- EL Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales diseñarán estrategias para que los/as docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable, para impulsar una mejora en los niveles de aprendizaje y promoción de los/as alumnos/as sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral.

TITULO VI

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 84.- El Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural.

ARTÍCULO 85.- Para asegurar la buena calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional y garantizar la validez nacional de los títulos

correspondientes, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación:

- a) Definirá estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria.
- b) Establecerá mecanismos de renovación periódica total o parcial de dichos contenidos curriculares comunes. Para esta tarea contará con la contribución del Consejo de Actualización Curricular previsto en el artículo 119 inciso c) de esta ley.
- c) Asegurará el mejoramiento de la formación inicial y continua de los/as docentes como factor clave de la calidad de la educación, conforme a lo establecido en los artículos 71 a 78 de la presente ley.
- d) Implementará una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación, conforme a lo establecido en los artículos 94 a 97 de la presente ley.
- e) Estimulará procesos de innovación y experimentación educativa.
- f) Dotará a todas las escuelas de los recursos materiales necesarios para garantizar una educación de calidad, tales como la infraestructura, los equipamientos científicos y tecnológicos, de educación física y deportiva, bibliotecas y otros materiales pedagógicos, priorizando aquéllas que atienden a alumnos/as en situaciones sociales más desfavorecidas, conforme a lo establecido en los artículos 79 a 83 de la presente ley.

ARTÍCULO 86.- Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecerán contenidos curriculares acordes a sus realidades sociales, culturales y productivas, y promoverán la definición de proyectos institucionales que permitan a las instituciones educativas postular sus propios desarrollos curriculares, en el marco de los objetivos y pautas comunes definidas por esta ley.

CAPÍTULO II

DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

ARTÍCULO 87.- La enseñanza de al menos un idioma extranjero será obligatoria en todas las escuelas de nivel primario y secundario del país. Las estrategias y los plazos de implementación de esta disposición serán fijados por resoluciones del Consejo Federal de Educación.

ARTÍCULO 88.- El acceso y dominio de las tecnologías de la información y la comunicación formarán parte de los contenidos curriculares indispensables para la inclusión en la sociedad del conocimiento.

ARTÍCULO 89.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, dispondrá las medidas necesarias para proveer la educación ambiental en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, con la finalidad de promover valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado y la protección de la diversidad biológica; que propendan a la preservación de los recursos naturales y a su utilización sostenible y que mejoren la calidad de vida de la población. A tal efecto se definirán en dicho ámbito institucional, utilizando el mecanismo de coordinación que establece el artículo 15 de la Ley N° 25.675, las políticas y estrategias destinadas a incluir la educación ambiental en los contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritario, así como a capacitar a los/as docentes en esta temática.

ARTÍCULO 90.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología promoverá, a través del Consejo Federal de Educación, la incorporación de los principios y valores del cooperativismo y del mutualismo en los procesos de enseñanza-aprendizaje y la capacitación docente correspondiente, en concordancia con los principios y valores establecidos en la Ley N° 16.583 y sus reglamentaciones. Asimismo, se promoverá el cooperativismo y el mutualismo escolar.

ARTÍCULO 91.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fortalecerá las bibliotecas escolares existentes y asegurará su creación y adecuado funcionamiento en aquellos establecimientos que carezcan de las mismas. Asimismo, implementará planes y programas permanentes de promoción del libro y la lectura.

ARTÍCULO 92.- Formarán parte de los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones:

a) El fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana, particularmente de la región del MERCOSUR, en el marco de la construcción de una identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad.

b) La causa de la recuperación de nuestras Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, de acuerdo con lo prescripto en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional.

c) El ejercicio y construcción de la memoria colectiva sobre los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional y terminaron instaurando el terrorismo de Estado, con el objeto de generar en los/as alumnos/as reflexiones y sentimientos democráticos y de defensa del Estado de Derecho y la plena vigencia de los Derechos Humanos, en concordancia con lo dispuesto por la Ley N° 25.633.

d) El conocimiento de los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley N° 26.061.

e) El conocimiento de la diversidad cultural de los pueblos indígenas y sus derechos, en concordancia con el artículo 54 de la presente ley.

f) Los contenidos y enfoques que contribuyan a generar relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos, en concordancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, con rango constitucional, y las leyes N° 24.632 y N° 26.171.

ARTÍCULO 93.- Las autoridades educativas jurisdiccionales organizarán o facilitarán el diseño de programas para la identificación, evaluación temprana, seguimiento y orientación de los/as alumnos/as con capacidades o talentos especiales y la flexibilización o ampliación del proceso de escolarización.

CAPÍTULO III

INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

ARTÍCULO 94.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.

ARTÍCULO 95.- Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación.

ARTÍCULO 96.- La política de información y evaluación se concertará en el ámbito del Consejo Federal de Educación. Las jurisdicciones participarán en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información periódica del sistema educativo, verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad. Asimismo, apoyará y facilitará la autoevaluación de las unidades educativas con la participación de los/as docentes y otros/as integrantes de la comunidad educativa.

ARTÍCULO 97.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.

ARTÍCULO 98.- Créase el Consejo Nacional de Calidad de la Educación, en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, como órgano de asesoramiento especializado, que estará integrado por miembros de la comunidad académica y científica de reconocida trayectoria en la materia, representantes de dicho Ministerio, del Consejo Federal de Educación, del Congreso Nacional, de las organizaciones del trabajo y la producción, y de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional.

Tendrá por funciones:

- a) Proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del Sistema Educativo Nacional.
- b) Participar en el seguimiento de los procesos de evaluación del Sistema Educativo Nacional, y emitir opinión técnica al respecto.
- c) Elevar al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología propuestas y estudios destinados a mejorar la calidad de la educación nacional y la equidad en la asignación de recursos.
- d) Participar en la difusión y utilización de la información generada por dichos procesos.
- e) Asesorar al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología con respecto a la participación en operativos internacionales de evaluación.

ARTÍCULO 99.- El Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, elevará anualmente un informe al Honorable Congreso de la Nación dando cuenta de la información relevada y de los resultados de las evaluaciones realizadas conforme a las variables estipuladas en el artículo 95 de la presente, y de las acciones desarrolladas y políticas a ejecutar para alcanzar los objetivos postulados en esta ley.

TITULO VII

EDUCACIÓN, NUEVAS TECNOLOGÍAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

ARTÍCULO 100.- El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, fijará la política y desarrollará opciones educativas basadas en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación social, que colaboren con el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente ley.

ARTÍCULO 101.- Reconócese a Educ.ar Sociedad del Estado como el organismo responsable del desarrollo de los contenidos del Portal Educativo creado en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, o bajo cualquier otro dominio que pueda reemplazarlo en el futuro. A tal efecto, Educ.ar Sociedad del Estado podrá elaborar, desarrollar, contratar, administrar, calificar y evaluar contenidos propios y de terceros que sean incluidos en el Portal Educativo, de acuerdo con los lineamientos respectivos que apruebe su directorio y/o le instruya dicho Ministerio.

ARTÍCULO 102.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología encargará a Educ.ar Sociedad del Estado, a través de la señal educativa “Encuentro” u otras que pudieran generarse en el futuro, la realización de actividades de producción y emisión de programas de televisión educativa y multimedial destinados a fortalecer y complementar las estrategias nacionales de equidad y mejoramiento de la

calidad de la educación, en el marco de las políticas generales del Ministerio. Dicha programación estará dirigida a:

- a) Los/as docentes de todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, con fines de capacitación y actualización profesional.
- b) Los/as alumnos/as, con el objeto de enriquecer el trabajo en el aula con metodologías innovadoras y como espacio de búsqueda y ampliación de los contenidos curriculares desarrollados en las clases.
- c) Los/as adultos/as y jóvenes que están fuera del sistema educativo, a través de propuestas de formación profesional y técnica, alfabetización y finalización de la Educación Primaria y Secundaria, con el objeto de incorporar, mediante la aplicación de nuevos procesos educativos, a sectores sociales excluidos.
- d) La población en general mediante la emisión de contenidos culturales, educativos y de divulgación científica, así como también cursos de idiomas en formato de educación a distancia.

ARTÍCULO 103.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología creará un Consejo Consultivo constituido por representantes de los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, de los organismos representativos de los anunciantes publicitarios y del Consejo Federal de Educación, con el objeto de promover mayores niveles de responsabilidad y compromiso de los medios masivos de comunicación con la tarea educativa de niños/as y jóvenes.

TITULO VIII

EDUCACION A DISTANCIA

ARTÍCULO 104.- La Educación a Distancia es una opción pedagógica y didáctica aplicable a distintos niveles y modalidades del sistema educativo nacional, que coadyuva al logro de los objetivos de la política educativa y puede integrarse tanto a la educación formal como a la educación no formal.

ARTÍCULO 105.- A los efectos de esta ley, la educación a distancia se define como la opción pedagógica y didáctica donde la relación docente-alumno se encuentra separada en el tiempo y/o en el espacio, durante todo o gran parte del proceso educativo, en el marco de una estrategia pedagógica integral que utiliza soportes materiales y recursos tecnológicos diseñados especialmente para que los/as alumnos/as alcancen los objetivos de la propuesta educativa.

ARTÍCULO 106.- Quedan comprendidos en la denominación Educación a Distancia los estudios conocidos como educación semipresencial, educación asistida, educación abierta, educación virtual y cualquiera que reúna las características indicadas precedentemente.

ARTICULO 107.- La Educación a Distancia deberá ajustarse a las prescripciones de la presente ley, a la normativa nacional, federal y jurisdiccional vigente en la materia, y a los procedimientos de control que emanen de los distintos niveles del Estado.

ARTICULO 108.- El Estado Nacional y las jurisdicciones, en el marco del Consejo Federal de Educación, diseñarán estrategias de educación a distancia orientadas a favorecer su desarrollo con los máximos niveles de calidad y pertinencia y definirán los mecanismos de regulación correspondientes.

ARTICULO 109.- Los estudios a distancia como alternativa para jóvenes y adultos sólo pueden impartirse a partir de los dieciocho (18) años de edad. Para la modalidad rural y conforme a las decisiones jurisdiccionales, los estudios a distancia podrán ser implementados a partir del Ciclo Orientado del Nivel Secundario.

ARTICULO 110.- La validez nacional de títulos y certificaciones de estudios a distancia se ajustará a la normativa del Consejo Federal de Educación y a los circuitos de control, supervisión y evaluación específicos, a cargo de la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las ofertas de Educación a Distancia y en concordancia con la normativa vigente.

ARTÍCULO 111.- Las autoridades educativas deberán supervisar la veracidad de la información difundida desde las instituciones, la estricta coincidencia entre dicha información y la propuesta autorizada e implementada y el cumplimiento de la normativa federal y jurisdiccional correspondiente.

TITULO IX

EDUCACIÓN NO FORMAL

ARTICULO 112.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promoverán propuestas de Educación no Formal destinadas a cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Desarrollar programas y acciones educativas que den respuesta a los requerimientos y necesidades de capacitación y reconversión productiva y laboral, la promoción comunitaria, la animación sociocultural y el mejoramiento de las condiciones de vida.
- b) Organizar centros culturales para niños/as y jóvenes con la finalidad de desarrollar capacidades expresivas, lúdicas y de investigación mediante programas no escolarizados de actividades vinculadas con el arte, la cultura, la ciencia, la tecnología y el deporte.
- c) Implementar estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social y de salud para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales.
- d) Coordinar acciones con instituciones públicas o privadas y organizaciones no gubernamentales, comunitarias y sociales para desarrollar actividades formativas complementarias de la educación formal.
- e) Lograr el máximo aprovechamiento de las capacidades y recursos educativos de la comunidad en los planos de la cultura, el arte, el deporte, la investigación científica y tecnológica.
- f) Coordinar acciones educativas y formativas con los medios masivos de comunicación social.

TITULO X

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 113.- El Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación.

ARTÍCULO 114.- El Gobierno y Administración del Sistema Educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, conforme a los criterios constitucionales de unidad nacional y federalismo.

CAPITULO II

EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

ARTICULO 115.- El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, será autoridad de aplicación de la presente ley. Serán sus funciones:

- a) Fijar las políticas y estrategias educativas, conforme a los procedimientos de participación y consulta de la presente ley.
- b) Asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la presente ley para el Sistema Educativo Nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos. En caso de controversia en la implementación jurisdiccional de los aludidos principios, fines y objetivos, someterá la cuestión al dictamen del Consejo Federal de Educación de conformidad con el artículo 118 de la presente ley.
- c) Fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales para el cumplimiento de las funciones propias y aquellas emanadas de la presente ley.
- d) Desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de Educación Superior y otros centros académicos.
- e) Contribuir con asistencia técnica y financiera a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo.
- f) Declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio, conforme a lo establecido por el artículo 2° de la presente ley. Esta decisión y las medidas que se instrumenten deberán contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación, y serán comunicadas al Poder Legislativo Nacional.
- g) Dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 85 de la presente ley y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios.
- h) Dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero.
- i) Coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del MERCOSUR.

CAPITULO III

EL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN

ARTÍCULO 116.- Créase el Consejo Federal de Educación, organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Estará presidido por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres (3) representantes del Consejo de Universidades, según lo establecido en la Ley N° 24.521.

ARTÍCULO 117.- Los órganos que integran el Consejo Federal de Educación son:
a) La Asamblea Federal es el órgano superior del Consejo. Estará integrada por el/la ministro del área del Poder Ejecutivo Nacional como presidente, por los/as ministros o responsables del área Educativa de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres (3) representantes del Consejo de Universidades.

En las reuniones participarán con voz y sin voto dos (2) representantes por cada una de las Comisiones de Educación de las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, uno por la mayoría y otro por la primera minoría.

b) El Comité Ejecutivo ejercerá sus actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Federal. Estará presidido por el ministro del área del Poder Ejecutivo Nacional e integrado por los/as miembros representantes de las regiones que lo componen, designados por la Asamblea Federal cada dos (2) años. A efectos de garantizar mayor participación según el tipo de decisiones que se consideren, podrá convocarse al Comité Ejecutivo ampliado, integrado por las autoridades educativas jurisdiccionales que se requieran.

c) La Secretaría General tendrá la misión de conducir y coordinar las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea Federal y el Comité Ejecutivo. Su titular ejercerá asimismo las funciones de Coordinador Federal de la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia y de la implementación, durante su vigencia, del Fondo Nacional de Incentivo Docente y del Programa de Compensación Salarial Docente, conforme a la Ley N° 26.075. Será designado cada dos (2) años por la Asamblea Federal.

ARTICULO 118.- Las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos casos. En cuanto a las resoluciones que se refieran a transferencias de partidas del presupuesto nacional, regirán los mecanismos de supervisión y control establecidos por la Ley N° 26.075.

ARTÍCULO 119.- El Consejo Federal de Educación contará con el apoyo de los siguientes Consejos Consultivos, cuyas opiniones y propuestas serán de carácter público:

a) El Consejo de Políticas Educativas, cuya misión principal es analizar y proponer cuestiones prioritarias a ser consideradas en la elaboración de las políticas que surjan de la implementación de la presente ley.

Está integrado por representantes de la Academia Nacional de Educación, representantes de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional, de las entidades representativas de la Educación de Gestión Privada, representantes del Consejo de Universidades, de las organizaciones sociales vinculadas con la educación, y autoridades educativas del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación. La Asamblea Federal podrá invitar a personas u organizaciones a participar de sesiones del Consejo de Políticas Educativas para ampliar el análisis de temas de su agenda.

b) El Consejo Económico y Social, participará en aquellas discusiones relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción. Está integrado por representantes de organizaciones empresariales, de organizaciones de trabajadores, de organizaciones no gubernamentales, de organizaciones socio productivas de reconocida trayectoria nacional y autoridades educativas del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación.

c) El Consejo de Actualización Curricular, a cargo de proponer innovaciones en los contenidos curriculares comunes. Estará conformado por personalidades calificadas de la cultura, la ciencia, la técnica y el mundo del trabajo y la producción, designadas por el ministro de Educación, Ciencia y Tecnología en acuerdo con el Consejo Federal de Educación.

ARTÍCULO 120.- La Asamblea Federal realizará como mínimo una (1) vez al año el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de la presente ley. Asimismo, convocará como mínimo dos (2) veces al año a representantes de organizaciones gremiales docentes con personería nacional para considerar agendas definidas de común acuerdo.

CAPÍTULO IV

LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DE LAS PROVINCIAS

Y LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

ARTÍCULO 121.- Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cumplimiento del mandato constitucional, deben:

- a) Asegurar el derecho a la educación en su ámbito territorial. Cumplir y hacer cumplir la presente ley, adecuando la legislación jurisdiccional y disponiendo las medidas necesarias para su implementación;
- b) Ser responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales.
- c) Aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación.
- d) Organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal.
- e) Autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social, conforme a los criterios establecidos en el artículo 65 de esta ley.
- f) Aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional.
- g) Expedir títulos y certificaciones de estudios.

CAPITULO V

LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA

ARTÍCULO 122.- La institución educativa es la unidad pedagógica del sistema responsable de los procesos de enseñanza-aprendizaje destinados al logro de los objetivos establecidos por esta ley. Para ello, favorece y articula la participación de los distintos actores que constituyen la comunidad educativa: directivos, docentes, padres, madres y/o tutores/as, alumnos/as, ex alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia, profesionales de los equipos de apoyo que garantizan el carácter integral de la educación, cooperadoras escolares y otras organizaciones vinculadas a la institución.

ARTICULO 123.- El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones dispongan la organización de las instituciones educativas de acuerdo a los siguientes criterios generales, que se adecuarán a los niveles y modalidades:

- a) Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación jurisdiccional vigente.
- b) Promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los/as alumnos/as en la experiencia escolar.
- c) Adoptar el principio de no discriminación en el acceso y trayectoria educativa de los/as alumnos/as.
- d) Brindar a los equipos docentes la posibilidad de contar con espacios institucionales destinados a elaborar sus proyectos educativos comunes.
- e) Promover la creación de espacios de articulación entre las instituciones del mismo nivel educativo y de distintos niveles educativos de una misma zona.
- f) Promover la vinculación intersectorial e interinstitucional con las áreas que se consideren pertinentes, a fin de asegurar la provisión de servicios sociales, psicológicos, psicopedagógicos y médicos que garanticen condiciones adecuadas para el aprendizaje.
- g) Desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión.
- h) Realizar adecuaciones curriculares, en el marco de los lineamientos curriculares jurisdiccionales y federales, para responder a las particularidades y necesidades de su alumnado y su entorno.
- i) Definir su código de convivencia.

- j) Desarrollar prácticas de mediación que contribuyan a la resolución pacífica de conflictos.
- k) Promover iniciativas en el ámbito de la experimentación y de la investigación pedagógica.
- l) Mantener vínculos regulares y sistemáticos con el medio local, desarrollar actividades de extensión, tales como las acciones de aprendizaje-servicio, y promover la creación de redes que fortalezcan la cohesión comunitaria e intervengan frente a la diversidad de situaciones que presenten los/as alumnos/as y sus familias.
- m) Promover la participación de la comunidad a través de la cooperación escolar en todos los establecimientos educativos de gestión estatal.
- n) Favorecer el uso de las instalaciones escolares para actividades recreativas, expresivas y comunitarias.
- o) Promover experiencias educativas fuera del ámbito escolar, con el fin de permitir a los/as estudiantes conocer la cultura nacional, experimentar actividades físicas y deportivas en ambientes urbanos y naturales y tener acceso a las actividades culturales de su localidad y otras.

ARTÍCULO 124.- Los institutos de educación superior tendrán una gestión democrática, a través de organismos colegiados, que favorezcan la participación de los/as docentes y de los/as estudiantes en el gobierno de la institución y mayores grados de decisión en el diseño e implementación de su proyecto institucional.

CAPÍTULO VI

DERECHOS Y DEBERES DE LOS/AS ALUMNOS/AS

ARTÍCULO 125.- Todos/as los/as alumnos/as tienen los mismos derechos y deberes, sin más distinciones que las derivadas de su edad, del nivel educativo o modalidad que estén cursando o de las que se establezcan por leyes especiales.

ARTÍCULO 126.- Los/as alumnos/as tienen derecho a:

- a) Una educación integral e igualitaria en términos de calidad y cantidad, que contribuya al desarrollo de su personalidad, posibilite la adquisición de conocimientos, habilidades y sentido de responsabilidad y solidaridad sociales y que garantice igualdad de oportunidades.
- b) Ser respetados/as en su libertad de conciencia, en el marco de la convivencia democrática.
- c) Concurrir a la escuela hasta completar la educación obligatoria.
- d) Ser protegidos/as contra toda agresión física, psicológica o moral.
- e) Ser evaluados/as en su desempeño y logros, conforme a criterios rigurosos y científicamente fundados, en todos los niveles, modalidades y orientaciones del sistema, e informados/as al respecto.
- f) Recibir el apoyo económico, social, cultural y pedagógico necesario para garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades que le permitan completar la educación obligatoria.
- g) Recibir orientación vocacional, académica y profesional-ocupacional que posibilite su inserción en el mundo laboral y la prosecución de otros estudios.
- h) Integrar centros, asociaciones y clubes de estudiantes u otras organizaciones comunitarias para participar en el funcionamiento de las instituciones educativas, con responsabilidades progresivamente mayores, a medida que avancen en los niveles del sistema.
- i) Participar en la toma de decisiones sobre la formulación de proyectos y en la elección de espacios curriculares complementarios que propendan a desarrollar mayores grados de responsabilidad y autonomía en su proceso de aprendizaje.
- j) Desarrollar sus aprendizajes en edificios que respondan a normas de seguridad y salubridad, con instalaciones y equipamiento que aseguren la calidad del servicio educativo.

ARTÍCULO 127.- Son deberes de los/as alumnos/as:

- a) Estudiar y esforzarse por conseguir el máximo desarrollo según sus capacidades y posibilidades.
- b) Participar en todas las actividades formativas y complementarias.
- c) Respetar la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos/as los/as miembros de la comunidad educativa.
- d) Participar y colaborar en la mejora de la convivencia escolar y en la consecución de un adecuado clima de estudio en la institución, respetando el derecho de sus compañeros/as a la educación y las orientaciones de la autoridad, los/as docentes y los/as profesores/as.
- e) Respetar el proyecto educativo institucional, las normas de organización, convivencia y disciplina del establecimiento escolar.
- f) Asistir a clase regularmente y con puntualidad.
- g) Conservar y hacer un buen uso de las instalaciones, equipamiento y materiales didácticos del establecimiento educativo.

CAPITULO VII

DERECHOS Y DEBERES DE LOS PADRES, MADRES, TUTORES/AS

ARTÍCULO 128.- Los padres, madres o tutores/as de los/as estudiantes tienen derecho a:

- a) Ser reconocidos/as como agentes naturales y primarios de la educación.
- b) Participar en las actividades de los establecimientos educativos en forma individual o a través de las cooperadoras escolares y los órganos colegiados representativos, en el marco del proyecto educativo institucional.
- c) Elegir para sus hijos/as o representados/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas.
- d) Ser informados/as periódicamente acerca de la evolución y evaluación del proceso educativo de sus hijos/as o representados/as.

ARTÍCULO 129.- Los padres, madres o tutores/as de los/as estudiantes tienen los siguientes deberes:

- a) Hacer cumplir a sus hijos/as o representados/as la educación obligatoria.
- b) Asegurar la concurrencia de sus hijos/as o representados/as a los establecimientos escolares para el cumplimiento de la escolaridad obligatoria, salvo excepciones de salud o de orden legal que impidan a los/as educandos/as su asistencia periódica a la escuela.
- c) Seguir y apoyar la evolución del proceso educativo de sus hijos/as o representados/as
- d) Respetar y hacer respetar a sus hijos/as o representados/as la autoridad pedagógica del/de la docente y las normas de convivencia de la unidad educativa.
- e) Respetar y hacer respetar a sus hijos/as o representados/as la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos/as los/as miembros de la comunidad educativa.

TITULO XI

CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA LEY

ARTÍCULO 130.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en su carácter de autoridad de aplicación de esta ley, acordará con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Educación, la implementación y seguimiento de las políticas educativas destinadas a cumplir con lo establecido en la presente ley. A tal fin, se establecerán:

- a) El calendario de implementación de la nueva estructura unificada del Sistema Educativo Nacional, conforme a lo dispuesto por los artículos 15 y 134 de esta ley.

- b) La planificación de los programas, actividades y acciones que serán desarrollados para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de esta ley, con sus respectivas metas, cronogramas y recursos.
- c) Dicha planificación asegurará la convergencia, complementación e integración de los objetivos de esta ley con los fijados en el artículo 2° de la Ley N° 26.075, que rigen hasta el año 2010.
- d) Los mecanismos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos de esta ley y de los fijados en el artículo 2° de la Ley N° 26.075.
- e) La definición e implementación de procedimientos de auditoría eficientes que garanticen la utilización de los recursos destinados a educación en la forma prevista.

ARTÍCULO 131.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en su carácter de autoridad de aplicación de esta ley, llevará a cabo convenios bilaterales con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que se establecerán:

- a) las metas anuales destinadas a alcanzar los objetivos propuestos por esta norma, que no se encuentren incluidos en el artículo 2° de la Ley N° 26.075;
- b) los recursos de origen nacional y provincial, o en su caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se asignarán para su cumplimiento; y
- c) los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación.

TÍTULO XII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y COMPLEMENTARIAS

ARTÍCULO 132.- Derógase la Ley N° 25.030, la Ley N° 24.195, la Ley N° 22.047 y su Decreto reglamentario N° 943/84, y demás normas complementarias y aclaratorias.

ARTÍCULO 133.- Sustitúyese, en el artículo 5° y sucesivos de la Ley N° 24.521 y sus modificatorias, la denominación “instituciones de educación superior no universitaria” por la de “institutos de educación superior”.

ARTÍCULO 134.- A partir de la vigencia de la presente ley cada jurisdicción podrá decidir sólo entre dos opciones de estructura para los niveles de Educación Primaria y Secundaria de la educación común:

- a) una estructura de seis (6) años para el nivel de Educación Primaria y de seis (6) años para el nivel de Educación Secundaria o,
- b) una estructura de siete (7) años para el nivel de Educación Primaria y cinco (5) años para el nivel de Educación Secundaria.

Con respecto a la Educación Técnica rige lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley N° 26.058.

Se establece un plazo de seis (6) años, a partir de la sanción de la presente ley, para que, a través de acuerdos entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación, se defina la ubicación del séptimo (7°) año de escolaridad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación acordarán los criterios de unificación que, respetando las condiciones de las distintas jurisdicciones, aseguren los mecanismos necesarios de equivalencia y certificación de los estudios, movilidad de los/as alumnos/as y derechos adquiridos por los/as docentes.

ARTÍCULO 135.- El Consejo Federal de Educación acordará y definirá los criterios organizativos, los modelos pedagógicos y demás disposiciones necesarias para:

- a) universalizar progresivamente los servicios educativos para los niños/as de cuatro (4) años de edad, establecida en el artículo 19 de la presente ley, priorizando a los sectores más desfavorecidos;
- b) implementar la jornada extendida o completa, establecida por el artículo 28 de esta ley, con el objeto de introducir los nuevos contenidos curriculares propuestos para la Educación Primaria.

Dicha implementación se planificará y ejecutará conforme a las disposiciones de los incisos b), c) y d) del artículo 130 de la presente ley; y hasta tanto haya concluido este proceso, las distintas jurisdicciones deberán garantizar un mínimo de veinte (20) horas de clase semanales para las escuelas primarias que no cuenten aún con la jornada extendida o completa.

ARTÍCULO 136.- El Consejo Federal de Educación deberá acordar en el término de un (1) año, a partir de la sanción de la presente ley, una resolución de cumplimiento obligatorio de lo dispuesto por el artículo 32 de esta ley, acompañada de los estudios técnicos y presupuestarios que faciliten su implementación.

ARTÍCULO 137.- Los servicios educativos de la modalidad de Educación en Contextos de Privación de Libertad son las propias del nivel que corresponda a la población destinataria y podrán ser implementadas a través de estrategias pedagógicas flexibles, que garanticen la igualdad en la calidad de los resultados. Las certificaciones corresponderán a los modelos de la educación común.

ARTÍCULO 138.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de acuerdo con el Consejo Federal de Educación, diseñará programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescripta en el artículo 16 de la presente ley, para la población mayor de dieciocho (18) años de edad que no la haya alcanzado a la fecha de la promulgación de la presente ley. Dicho programa contará con servicios educativos presenciales y a distancia, integrando un sistema de becas para jóvenes y adultos, y provisión gratuita de materiales de aprendizaje, que asegure la calidad educativa, así como la permanencia y egreso de los/as participantes.

Asimismo, y en el marco de lo establecido en el artículo 47 de la presente ley, impulsará la adopción de programas de relevamiento, difusión, comunicación, orientación y apoyo a dichas personas cuando efectúen gestiones administrativas y participen de programas tales como la tramitación del Documento Nacional de Identidad, licencia para conducir y campañas de vacunación, entre otros.

ARTÍCULO 139.- La concertación técnica de las políticas de formación docente, acordadas en el Consejo Federal de Educación, se realizará a través de encuentros federales que garanticen la participación y consulta de los/as directores/as o responsables de la Educación Superior de cada jurisdicción, bajo la coordinación del Instituto Nacional de Formación Docente.

ARTÍCULO 140.- El Consejo Federal de Educación acordará los criterios generales y comunes para orientar, previo análisis y relevamiento de la situación en cada jurisdicción, el encuadramiento legal de las instituciones educativas de gestión cooperativa y social y las normas que regirán su reconocimiento, autorización y supervisión.

ARTÍCULO 141.- Invitar a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a efectuar las reformas necesarias en la legislación que regula la actividad laboral y profesional docente, con el objeto de incorporar la inhabilitación para el ejercicio de la docencia a quien haya sido condenado/a por delitos contra la integridad sexual, conforme a lo establecido en el Título III, Capítulos II, III, IV y V del Libro Segundo del Código Penal, aún cuando se hubieren beneficiado por el indulto o la conmutación de la pena.

ARTÍCULO 142.- Educ.ar Sociedad del Estado, los bienes que integran su patrimonio, actos y contratos que celebre a título oneroso o gratuito, estarán exentos de todo gravamen, arancel o impuesto nacional, cualquiera fuera su denominación, toda vez que su objeto social excede la mera búsqueda de un fin de lucro y constituye una herramienta esencial para la educación pública argentina y la difusión del conocimiento igualitario de todos/as los/as habitantes, a través de internet y la televisión educativa.

ARTÍCULO 143.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin Documento Nacional de Identidad (DNI), el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el artículo 7º de la Ley N° 25.871.

ARTÍCULO 144.- Los/as niños/as y jóvenes radicados/as temporariamente en el exterior podrán cumplir con la educación obligatoria a través de servicios de educación a distancia.

ARTICULO 145.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del H. Senado este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.-

Sala de Comisiones,

de 2006.-

NEW LEFT REVIEW 101

SEGUNDA ÉPOCA

NOVIEMBRE - DICIEMBRE 2016

ARTÍCULOS

KEVAN HARRIS	Remodelar Oriente Próximo	7
ERIC HOBSBAWN	Pierre Bourdieu	41
WANDA VRASTI	Trabajar en Prenzlau	53
LITERARY LAB	Cartografiar las emociones londinenses	69
ALEXANDRA REZA	La nueva escoba de Burkina Faso	99
WILLIAM DAVIES	Neoliberalismo 3.0	129

CRÍTICA

DANIEL FINN	Guía para el desafío	145
DYLAN RILEY	La política como teatro	158

WWW.NEWLEFTREVIEW.ES

© New Left Review Ltd., 2000

Licencia Creative Commons

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

ts
td **traficantes de sueños**

SUSCRÍBETE

EL NUEVO NEOLIBERALISMO

EN UNA ENTREVISTA concedida en julio de 2015, Yanis Varoufakis, exministro de finanzas griego, reveló en parte sus conversaciones con los representantes de los acreedores de Grecia en las reuniones de los ministros de finanzas de la UE. Algo destacable fue su descripción de niveles casi surrealistas de incompreensión: «Planteas un argumento en el que realmente habías trabajado –para asegurarte de que fuese lógicamente coherente– y no encuentras más que miradas inexpresivas. Es como si no hubieras hablado. Lo que tú dices es independiente de lo que ellos dicen. Les habría dado igual que les hubieses cantado el himno nacional sueco»¹. La promesa de una esfera pública común en Europa, tejida mediante la deliberación razonada, que ha enamorado a los liberales durante más de dos siglos, parece rota. La reconstitución de este proyecto después de la guerra, que situó el Mercado Común en el centro, ha alcanzado su límite, como muchos de sus anteriores entusiastas aceptan ahora. El comentario de Varoufakis es sintomático de una nueva corriente de disensión política que no puede calificarse simplemente de crítica. Expresa, por el contrario, una sensación de desconcierto ante la persistencia de las formas de regulación económica dominantes, aparentemente inmunes a la evidencia, a la evaluación o a los méritos de las alternativas. Una vez que la crítica deja de ser oída o reconocida siquiera, los críticos bien podrían no decir nada.

Un resultado de este aparente irracionalismo desde arriba ha sido la reivindicación de la sinrazón desde abajo. El artista de performances británico Mark McGowan, conocido también como «el taxista artista»,

¹ Yanis Varoufakis, «My five-month battle to save Greece», *New Statesman*, 16 de julio de 2015.

ejemplifica esto en sus videos de YouTube. McGowan se sienta en el coche con las gafas de sol puestas y libera su furia contra las medidas de austeridad, las elites políticas, los evasores de impuestos y el absurdo perjuicio social puestos en marcha desde la crisis financiera. Mientras gesticula a la cámara situada sobre el panel de instrumentos del coche, tiene aspecto de incredulidad, más próximo a la hilaridad que a la desesperación, como si preguntase: ¿de verdad puede ocurrir esto? Uno de los titulares de *El Taxista Artista* era: «Esto no es una recesión, es un robo». Las alegaciones de violencia ilegal son comunes en esta nueva cultura de la protesta, como en las ubicuas quejas del #thisiascoup, o en el memorable calificativo que Varoufakis dio a las condiciones de la deuda griega, a las que tachó de «tortura fiscal de la bañera». En Estados Unidos, *The Onion* y *The Daily Show* ofrecen desde hace mucho tiempo un modelo de información satírica sobre la escena política. *The Daily Mash*, una página digital británica, se ha concentrado de modo más específico en el sinsentido económico, con artículos como «“Aprende a venderte” para convertirte en moneda de curso legal» o «Los conservadores construirán miles de segundas residencias a precios asequibles». La proximidad de estos titulares a noticias «reales» permite de hecho a los lectores escoger entre las dos noticias, ambas igualmente absurdas.

Este aparente cambio a la sinrazón por parte de los poderes gobernantes se ha caracterizado desde 2008 por el diseño de políticas más encarnizadas, que a menudo operan fuera de las normas de evaluación política, de la recogida de pruebas o de la apelación pública. En el pasado, el neoliberalismo ha sido criticado por situar los juicios económicos de la «eficiencia» o la «competitividad» por encima de los juicios morales de la justicia social. Pero parece cada vez más, al menos en el plano del discurso público, que los gobiernos operan completamente fuera de las normas del juicio. El mejor ejemplo de esto es la austeridad en sí. La historia ofrece escasos ejemplos de programas procíclicos de contracción presupuestaria que hayan logrado evitar el estancamiento macroeconómico². La hipótesis de la «austeridad fiscal expansiva», planteada por el economista de Harvard Alberto Alesina y citada con entusiasmo por varios dirigentes políticos europeos desde 2008, tan solo postulaba que los recortes de gastos no tenían por qué provocar necesariamente una reducción del crecimiento. Pero ninguna prueba empírica sobre las deficiencias de la austeridad parece adecuada para hacer descarrilar a quienes defienden que es necesaria.

² Véase Mark Blyth, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Nueva York, 2013 [ed. cast.: *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*, Barcelona, 2014].

Las políticas sociales destinadas a disciplinar a las poblaciones vulnerables se han vuelto igualmente increíbles. De acuerdo con el régimen de «sanciones de prestaciones» británico, las prestaciones sociales en dinero pueden suspenderse repentinamente durante un mes por incumplimientos triviales, sin ningún sentido de razón procedimental acerca de cómo se aplicarán las normas. Un hombre sufrió un infarto cardiaco de camino a una cita, pero aun así lo sancionaron; otro perdió su prestación por ir al entierro de su hermano y no poder contactar con el centro de empleo. Más de un millón de británicos han sido sancionados por una razón u otra. Miles han muerto después de que los gestores privados subcontratados por el Estado para administrar el nuevo modelo de *workfare* los declarasen «aptos para trabajar» y les retirasen sus prestaciones por discapacidad³. Las políticas sobre el mercado laboral incorporan ahora dudosas técnicas de activación conductual, desde programación neurolingüística a lemas autopublicitarios. Los participantes deben leer «afirmaciones» como «Mis únicas limitaciones son las que me pongo a mí mismo», que son casi cómicamente distantes de la realidad de quienes viven con bajos ingresos, enfermedades crónicas y miembros dependientes en la familia.

Podría alegarse que dichas políticas no carecen completamente de razón. Claramente la austeridad tiene sus beneficiarios en las instituciones financieras y los Estados acreedores; el trato duro a los perceptores de ayudas sociales sirve a conocidas agendas electorales. Pero estas tendencias parecen existir fuera de la razón gubernamental pública. Si Foucault tenía razón al afirmar que los Estados liberales desistieron de formas de castigo excesivas y vengativas en el siglo XIX, sustituyéndolas por formas expertas de disciplina, arraigadas en detallados conocimientos estadísticos, psicológicos y económicos sobre cómo alcanzar resultados óptimos, los regímenes de austeridad contemporáneos parecerían estar revirtiendo ciertos aspectos de este modelo. Ya no está claro que las ciencias sociales, la economía o la psicología se estén aplicando en un sentido normativo, metodológico, públicamente verificable. Por el contrario, parecen estar operando como armas de poder soberano, afirmando verdades en lugar de descubrirlas.

³ Patrick Butler, «Thousands Have died after being found fit for work, DWP figures show», *The Guardian*, 27 de agosto de 2015.

¿Muerto y sin embargo dominante?

Si hoy vivimos bajo el neoliberalismo, este es manifiestamente diferente del neoliberalismo que subió al poder a finales de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, y diferente también del que predominó a partir de la de 1990, en el prolongado auge que precedió a 2008. La nomenclatura siempre ha sido controvertida. Se sugiere con frecuencia que el término «neoliberalismo» hace referencia a demasiadas dinámicas políticas heterogéneas o contradictorias y que es, por lo tanto, inútil. Por supuesto, la incongruencia interna del concepto puede contener algo real acerca del sistema que se propone captar. Pero hay, no obstante, algo problemático en el hecho de atribuir las intervenciones gubernamentales de 2016 a la misma racionalidad o a la teleología dominantes que inspiraron las de 2001 o 1985. Parecería ciertamente que el neoliberalismo ha entrado en una especie de fase poshegemónica, en la que los sistemas y las rutinas de poder sobreviven, pero sin autoridad normativa o democrática. En este sentido, como afirmaba Neil Smith, el neoliberalismo «está muerto pero sigue siendo dominante»⁴. ¿Pero y si las nuevas formas de poder no estuviesen menguando, como algunos sugieren, sino abandonando por completo la búsqueda de la hegemonía, en el sentido ético de Gramsci? Lo que ha surgido, quiero sugerir, no es simplemente otro «pos», sino una nueva fase del neoliberalismo organizada en torno a unos valores y actitudes de castigo. No es el tipo de castigo concebido por Bentham e historizado por Foucault, a saber, una ciencia ponderada del displacer. Es, por el contrario, una forma implacable que actúa en lugar del discurso razonado, sustituyendo a la necesidad de formación de consenso hegemónico. Esto es lo que provoca como respuesta la indignación e incredulidad, captadas en la noción de «tortura fiscal de la bañera».

Para entender históricamente esta fase, necesitamos considerar en qué difiere de la que se produjo antes de 2008. Desde esta perspectiva, está claro que no hubo una única época de neoliberalismo, sino dos. En primer lugar, la difusión del neoliberalismo a partir de aproximadamente 1979, que duró más o menos una década, hasta la caída del Muro de Berlín, y estuvo liderada por partidos neoconservadores de la derecha y, de modo más destacado, por Reagan y Thatcher (aunque Carter y Callaghan habían asestado los primeros golpes). En segundo lugar, se produjo la aplicación del neoliberalismo, que duró casi dos décadas, entre la desaparición del

⁴ Neil Smith, «The Revolutionary Imperative», *Antipode*, vol. 41, núm. 51, 2010.

socialismo de Estado y la crisis financiera global. Algo importante es que los partidos progresistas y ex socialistas de centro izquierda lo fomentaron, lo cual ha provocado que en la actualidad muchos de ellos se encuentren en desbandada. La distinción de épocas que pretendo trazar no hace referencia a modos de reglamentación o a variedades de políticas propiamente dichos, sino a las orientaciones éticas y filosóficas que las acompañan. Los mismos instrumentos de poder estatal pueden comportar múltiples significados en diferentes momentos de la historia. El *telos* o principio *a priori* de una política es intangible, pero existe no obstante en la psicología y en las prácticas mutuamente entendidas de quienes la aplican y viven con ella. Con esto en mente, ofrezco una interpretación de las sucesivas filosofías éticas que han proporcionado al Estado neoliberal su orientación. Lo que ha cambiado desde 2008 no son tanto las técnicas de poder –que se han mantenido inquietantemente constantes– como el espíritu o el significado de su aplicación práctica.

I. EL NEOLIBERALISMO COMBATIVO: 1979-1989

Los orígenes del neoliberalismo como proyecto político e intelectual específico pueden situarse en el debate sobre el cálculo económico en el socialismo, y en Ludwig von Mises en particular⁵. Estos cimientos indican algo acerca del carácter de la posterior razón crítica neoliberal. Mucho antes de que Hayek y sus aliados intentasen construir una visión positiva del gobierno neoliberal, Mises había señalado las ambiciones principalmente obstructivas, destructivas incluso, de los intelectuales neoliberales. En el centro de sus aportaciones de la década de 1920 se situaba la necesidad de desacreditar la racionalidad del socialismo. Mises estableció unas condiciones de exigencia imposibles para reconocerle a un gobierno socialista un aspecto «racional». Centrándose en el problema filosófico de la valoración intersubjetiva, sostuvo, como es bien sabido, que el sistema de precios era el único medio concebible para convertir los valores en una métrica de cálculo conmensurable. La inversión en capital productivo sería irracional sin dicho sistema, dados los horizontes temporales y las complejidades implicados en la producción industrial. Si bien el propio Mises nunca fue una figura central en el posterior «colectivo del pensamiento neoliberal», como lo llama Philip

⁵ Ludwig von Mises, «Economic Calculation in the Socialist Commonwealth», en *Socialism: An Economic and Sociological Analysis* [1922], Auburn (AL), 2009; ed. cast.: *El socialismo. Análisis económico y sociológico*, Madrid, 2007.

Mirowski, sí ofreció un modelo para el desmantelamiento crítico de la política socialista y keynesiana⁶. Su estilo de crítica dio el tono a lo que vino con posterioridad: la insistencia en elecciones binarias simples y aparentemente obvias entre el capitalismo liberal de mercado y todo lo demás.

Como señala Mirowski, el pensamiento de los primeros neoliberales compartía aspectos del realismo político antidemocrático de Carl Schmitt. La visión que aquellos tenían de «lo político», presente también en la tradición del neoliberalismo estadounidense que emergió en las universidades de Virginia y Chicago, estaba dominada por el problema de la decisión ejecutiva, que necesitaba aislarse de objetivos populistas a corto plazo. Situar el poder ejecutivo en manos de tecnócratas racionales sería el corolario necesario de proteger la racionalidad del sistema de precios. Podemos observar también otra dimensión clásicamente schmittiana en el estilo de crítica neoliberal: la crudeza de la elección entre las economías de mercado y todo lo demás introduce una distinción amigo-enemigo en el terreno de la elaboración de la política económica. El socialismo representaba el enemigo necesario para que el neoliberalismo se fusionase como identidad política.

Cómo evolucionó el neoliberalismo entre el debate sobre el cálculo económico en el socialismo y el triunfo de la Nueva Derecha en la década de 1980 es una historia que ya se ha contado en otra parte. Muchos estudios han resaltado la importancia de los *think tanks* en el desarrollo del programa político sólido que Hayek pretendía construir. Pero sería un error olvidar que este movimiento fue catalizado, integrado y motivado por un espíritu de resistencia a las fuerzas políticas e intelectuales no capitalistas. Inspirado por ejemplos de la izquierda, se trataba de una insurgencia deliberada, de un movimiento social dirigido a combatir e idealmente destruir a los enemigos del capitalismo liberal. Para sorpresa de buena parte de la izquierda a finales de la década de 1970, el capital logró reorganizarse social y políticamente, como en otro tiempo lo habían hecho los trabajadores⁷. En su forma aplicada, el neoliberalismo combativo incluía diversas tácticas dirigidas a debilitar la posibilidad del socialismo. La legislación contra los trabajadores y en ocasiones los enfrentamientos violentos con los sindicatos –controladores aéreos en

⁶ Philip Mirowski y Dieter Pelwhe (eds.), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge (MA), 2009.

⁷ Wolfgang Streeck, *Buying Time*, Londres y Nueva York, 2014; ed. cast.: *Comprando tiempo*, Buenos Aires, 2016.

Estados Unidos, mineros en Reino Unido— fueron algunas de las principales. Las políticas monetaristas antiinflacionarias y los tipos de interés elevados tuvieron el efecto añadido de aumentar el desempleo hasta niveles insólitos. Alan Budd, uno de los asesores económicos de Thatcher, confesó más tarde que este había sido desde el comienzo un objetivo subyacente del monetarismo⁸. El gasto militar acelerado del gobierno de Reagan impuso tensiones insostenibles a la economía soviética, al tiempo que enmascaraba la falta de crecimiento en el sector privado estadounidense.

Explicaciones clásicamente marxistas como la de David Harvey se centran en estos cambios políticos como prueba de que el Estado neoliberal es un instrumento de poder de clase⁹. La restauración de la tasa de beneficio, después de la crisis inflacionista de la década de 1970, fue su propósito invariable, aunque no se alcanzó de forma duradera. Pero esto no capta la orientación cultural e ideológica del neoliberalismo combativo, que era la de demoler las sendas no capitalistas de esperanza política. David Graeber lo expresa sucintamente: «Cuando hay que elegir entre una opción que hace que el capitalismo parezca el único sistema económico posible y otra que podría convertir de hecho al capitalismo en un sistema económico más viable, el neoliberalismo siempre opta por la primera»¹⁰. La rigurosa elección binaria introducida por Mises entre la racionalidad del sistema de precios y la irracionalidad de todo lo demás tiene el efecto de oscurecer todas las diferencias que existen entre los sistemas y las culturas del socialismo. Anula elecciones entre formas de colectivismo más y menos eficaces, al tiempo que bloquea los diversos tipos de economía mixta que prosperaron durante el auge de posguerra.

La coherencia del neoliberalismo como forma particular de crítica y de práctica política solo se inventó, por lo tanto, en oposición combativa al socialismo, cuya destrucción, tanto internacional como nacional, proporcionaba su *telos* motivador. Muchas de las políticas neoliberales emblemáticas de la década de 1980 no «funcionaron» en ningún sentido utilitario mensurable. El análisis posterior ha demostrado que las reformas del mercado laboral británico, por ejemplo, no sirvieron para aumentar el empleo en el sector privado a largo plazo, una vez

⁸ Daniel Trilling, «A “nightmare” experience?», *New Statesman*, 8 de marzo de 2010.

⁹ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Londres y Nueva York, 2013; ed. cast.: *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, 2007.

¹⁰ David Graeber, «A Practical Utopian’s Guide to the Coming Collapse», *The Baffler*, núm. 22, 2013.

eliminados los efectos de la privatización¹¹. Pero tuvieron éxito en su agenda ética más difusa de anclar las esperanzas y las identidades políticas a formas económicas no socialistas.

II. EL NEOLIBERALISMO NORMATIVO: 1989-2008

¿Qué es el neoliberalismo en ausencia de socialismo? ¿Qué le proporciona su orientación o su coherencia ética? La edad de oro del neoliberalismo durante la década de 1990, descrita por Giovanni Arrighi como la *belle époque* de la hegemonía planetaria estadounidense, fue testigo de un modo de gobierno diferente. Una vez delimitados los horizontes de la esperanza política a un único sistema político-económico, el proyecto de modernización se volvió explícitamente normativo, o cómo hacer que ese sistema resultase «justo». El *telos* neoliberal se volvió constructivista: convertir métricas e instrumentos basados en el mercado en la medida de todo el valor humano, no solo dentro del mercado sino, crucialmente, también fuera. Foucault fue uno de los primeros en comprender que los intelectuales neoliberales no solo se dedicaban, à la Mises, a la demolición crítica de los argumentos a favor de la planificación económica sino también a rehacer la subjetividad en torno al ideal de empresa¹². Conceptos como «capital humano» ofrecían una nueva lente a través de la cual analizar y calcular la toma de decisiones en contextos situados fuera del mercado. La virtud de los mercados era su cualidad competitiva, que proporcionaba un procedimiento normativo a través del cual podían determinarse el valor y el conocimiento¹³. De acuerdo con esta lógica, todas las esferas de la actividad humana deberían en consecuencia reconstruirse en torno a los criterios de la competencia, para así garantizar que los productos, los servicios, los instrumentos, las ideas y las personas valiosos fuesen descubiertos. La tarea del gobierno era ahora la de garantizar que los «ganadores» fuesen claramente distinguibles de los «perdedores» y que el combate se percibiese como algo justo.

¹¹ Ewald Engelen *et al.*, *After the Great Complacency: Financial Crisis and the Politics of Reform*, Oxford, 2011.

¹² Michel Foucault, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979*, Londres, 2008; ed. cast.: *Nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979)*, Madrid, 2009.

¹³ F. A. Hayek, «Competition as a Discovery Procedure» [1968], *Quarterly Journal of Austrian Economics*, vol. 5, núm. 2, 2002.

En la práctica, esto implicaba una modernización constante de la administración, la gestión y la contabilidad. Las reformas de las burocracias públicas pretendían inyectar un espíritu de empresa en el propio Estado. En Reino Unido se introdujo en 1986 el Ejercicio de Evaluación de la Investigación para imponer una puntuación a cada departamento universitario del país, produciendo una clasificación de mejor a peor en la calidad investigadora. A lo largo de la década de 1990, se exhortó a las instituciones de letras a aplicar nuevos métodos contables para captar valor. Los análisis de coste-beneficio, unidos al lenguaje neoclásico de «fallo del mercado», se convirtieron en comprobaciones del gasto público legítimo. Se inventaron técnicas de auditoría estratégica para clasificar la «competitividad» de naciones, regiones y ciudades. La expansión de la teoría económica y de la auditoría neoclásicas a todos los ámbitos de la vida social y política fue un fenómeno desalentador, que privó a los ámbitos no incluidos en el mercado de su lógica autónoma¹⁴. Alcanzó lo que yo he calificado como desencanto de la política por la economía en el neoliberalismo. Pero es importante también reconocer las restricciones y los procedimientos normativos que esto establece en torno al ejercicio del poder político. En tales condiciones, la teoría económica neoclásica se convierte en una constitución flexible para el gobierno o, dicho de otro modo, en la «gobernanza» en sus formas delegadas. Las cuestiones normativas de equidad, recompensa y reconocimiento pasan a ser canalizadas hacia pruebas económicas de eficiencia y comparaciones de «excelencia». Unido a las luchas de mercados y cuasimercados, el ideal es el de la meritocracia, de recompensa legítimamente ganada y no arbitrariamente heredada.

Los gobiernos de centro-izquierda estaban mejor preparados para la búsqueda del neoliberalismo normativo, o lo que se denominó tercera vía, por dos razones. En primer lugar, como modo de gobierno dirigido a modernizar las instituciones públicas e intervenir en la vida social, esto exigía técnicas, instituciones y experiencia tradicionalmente más asociados con la socialdemocracia que con el conservadurismo¹⁵. Era un proyecto deliberadamente progresista, animado por un deseo reformista de producir una sociedad justa y no sometida a las trabas de la cultura o

¹⁴ Véase Wendy Brown, *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, Cambridge (MA), 2015.

¹⁵ Esto lo sostiene Pierre Dardot y Christian Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, Londres y Nueva York, 2014; ed. orig.: *La nouvelle raison du monde*, París, 2009; ed. cast.: *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, 2013.

la tradición. En segundo lugar, esta hegemonía economicista iba acompañada a menudo de un aumento de los niveles de gasto social. El centro izquierda veía la difusión de las auditorías económicas como el medio necesario para adquirir valor en servicios y programas públicos en una era postsocialdemócrata¹⁶. En casos como la educación superior o las artes, los profesionales no experimentaban la auditoría como algo meramente punitivo o panóptico, sino como la base sobre la que conseguir legítimamente más financiación.

Dada la importancia constitucional de la competencia dentro del neoliberalismo normativo, su legitimidad nunca ha sido amenazada por la desigualdad en sí. Su visión moral dependía en último término de la autoridad de las auditorías, los test económicos y las metodologías que los diversos organismos usaban para juzgar y calcular el valor en la sociedad en general. Estas valoraciones tenían que conservar cierto prestigio *a priori*, para que el neoliberalismo normativo se mantuviese integrado. Esa distinción se perdió durante la crisis bancaria, en cuanto se descubrió que los sistemas de auditoría y los modelos económicos podían servir a intereses creados, tanto políticos como económicos. El descubrimiento de que los auditores y las agencias de calificación se guiaban también por incentivos financieros ayudó a privar al neoliberalismo normativo de su coherencia ideológica. La desigualdad, que había ido aumentando en la mayor parte del Norte global desde la década de 1980, solo volvió a convertirse en una preocupación importante después de que se hubiese descubierto que los test de desigualdad legítima eran defectuosos.

3. NEOLIBERALISMO PUNITIVO: 2008-?

Al observar las dos primeras fases del neoliberalismo, es curioso que los teóricos y los sociólogos críticos fuesen en gran medida incapaces de reconocer una de las características económicas que las definen: la acumulación de la deuda. Como muestra Wolfgang Steeck en *Buying Time*, hubo una fase de aumento de la deuda pública, que coincidió con lo que yo he denominado el neoliberalismo combativo, seguida por una fase de aumento de la deuda privada, que coincidió con el neoliberalismo normativo. Pero solo acaecidos estos hechos se prestó la debida atención crítica o analítica a ambos. Mientras la financiarización iba en aumento, la deuda se confundió en gran medida con otras formas de valor

¹⁶ Véase Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, 1997.

inmaterial, como la «creatividad» o el «conocimiento»¹⁷, lo cual ocultó su lógica política durante los periodos del neoliberalismo combativo y normativo, que, sin embargo, se hizo contundentemente manifiesta tras la crisis financiera global.

La transferencia de deudas bancarias a los estados contables públicos, lo cual justificó la austeridad, ha suscitado la tercera fase del neoliberalismo, que opera con unos valores de castigo fuertemente moralizado (a diferencia del utilitario). Lo que distingue el espíritu del castigo es su lógica *post jure*, es decir, la sensación de que el momento del juicio ya ha pasado y que las cuestiones de valor o culpa ya no están abiertas a deliberación. Por eso mismo es poscrítico. En el neoliberalismo punitivo, la dependencia económica y el fracaso moral se enredan en forma de deuda, produciendo una afección melancólica en la que gobiernos y sociedades liberan el odio y la violencia sobre miembros de su propia población. Cuando la deuda se combina con la debilidad política, se convierte en una condición para aumentar el castigo. Los estudios de quienes viven en la pobreza con deudas problemáticas han encontrado una psicología de melancolía mayoritaria, por la que la deuda exagera la sensación de autorrecriminación y la expectativa de un nuevo castigo¹⁸. La investigación de las actitudes públicas hacia la austeridad confirma una interiorización similar de la moralidad financiera, que produce la sensación de que «merecemos» sufrir por el crecimiento económico animado por el crédito¹⁹.

Las prácticas y los instrumentos de las políticas públicas del neoliberalismo punitivo guardan un fuerte parecido de familia con los propagados en las primeras fases del neoliberalismo. El Partido Conservador británico ha retomado las políticas de la era Thatcher, como una expansión del «derecho a comprar» vivienda social, solo que ahora ampliado a los inquilinos de cooperativas de viviendas sin ánimo de lucro; y la legislación antisindical, como la exigencia de comunicar las actividades de los piquetes por adelantado a la policía y la prohibición de que los sindicalistas voten *on line* sobre la huelga. Hasta el *Financial Times* ha tachado

¹⁷ Un interesante *mea culpa* a este respecto es el de Maurizio Lazzarato, *The Making of the Indebted Man*, Cambridge (MA), 2012, pp. 50-51.

¹⁸ William Davies *et al.*, «Financial Melancholia: Mental Health and Indebtedness», Political Economy Research Centre, Goldsmiths, Londres, 2015.

¹⁹ Liam Stanley, «“We’re Reaping What We Sowed”: Everyday Crisis Narratives and Acquiescence to the Age of Austerity», *New Political Economy*, vol. 19, núm. 6, 2014.

estas medidas de «desproporcionadas»²⁰. No está inmediatamente claro qué pretenden alcanzar con ellas. Comparadas con la mayoría de los criterios de evaluación económica ortodoxa, son autodestructivas. El inflado mercado inmobiliario británico es ya una fuente de profundos problemas estructurales en su economía y, desde 2008, la economía británica ha perdido menos días por huelgas al año que en cualquier momento entre 1900 y 1990. Un aumento de la densidad y la capacidad negociadora de los sindicatos tendría más posibilidad de aumentar los salarios, reducir la desigualdad y de ese modo ayudar a promover un crecimiento más sostenible²¹.

Las técnicas asociadas con el neoliberalismo normativo adoptan también una nueva cualidad punitiva. En los tiempos de crecimiento, la difusión de las auditorías al sector público y al cultural se experimentó como un criterio semiconsensual en función del cual distribuir más fondos. En tiempos de austeridad, las mismas técnicas se convierten en herramientas con las que retirarlos, produciendo multitud de daños en el proceso. La famosa afirmación hecha por Warren Buffett de que «solo cuando la marea baja descubres quién se está bañando desnudo» se está ahora extendiendo forzosamente a ámbitos públicos y culturales. La expectativa gubernamental de que la productividad del sector público pueda aliviar las pérdidas relacionadas con la austeridad hace que la declinante salud mental y física de los trabajadores del sector público sea ahora uno de los índices más significativos de la reducción fiscal. Una encuesta efectuada a comienzos de 2015 concluyó que casi la mitad de los profesores de Inglaterra habían acudido al médico por razones relacionadas con el estrés y más de dos tercios estaban pensando en dejar el trabajo; de modo similar, el 70 por 100 de los médicos residentes se plantea dejar el Servicio Nacional de Salud, como respuesta a la ampliación no remunerada de las horas de trabajo²². El suicidio de Stefan Grimm, un científico alemán que trabajaba en el Imperial College de Londres y al que se le había impuesto un objetivo de aumento de fondos para la investigación, en un contexto de asignación de subvenciones cada vez más competitivo, resalta el tipo de presión que el establecimiento punitivo de objetivos

²⁰ «UK government crosses the road to pick a fight», *Financial Times*, 14 de septiembre de 2015.

²¹ Florence Jaumotte y Carolina Osorio Buitron, «Union Power and Inequality», VoxEU.org, Centro de Investigaciones sobre Política Económica, 22 de octubre de 2015.

²² Matt Precey, «Teacher stress levels in England “soaring”, data shows», *BBC News*, 17 de marzo de 2015; Denis Campbell, «Junior doctors: 7 in 10 to leave NHS if Hunt pushes through new contract», *The Guardian*, 20 de octubre de 2015.

puede crear en una era en la que los fondos menguan. Los conflictos y los daños provocados por el neoliberalismo están avanzando ahora al área somática. Los límites a la austeridad los defienden más eficazmente los activistas que luchan por los derechos de los discapacitados y los médicos en huelga, que han alcanzado un nivel de respaldo público que representa una verdadera preocupación para el gobierno conservador.

Pero la superficial similitud del neoliberalismo contemporáneo a las fases anteriores enmascara una profunda diferencia: en esta fase, no está completamente claro por qué se introducen dichas medidas, si no es por un deseo de obtener cierta forma de venganza. La perspectiva schmittiana de los pioneros neoliberales, que enfrentaba el capitalismo de libre mercado a todas las variedades de sistemas no capitalistas, se ha convertido en algo igualmente paranoide y simplista, pero ahora claramente autodestructivo. En contraste con la ofensiva contra el socialismo, los «enemigos» contra los que ahora se dirige están en gran medida desprovistos de poder y se hallan dentro del propio sistema neoliberal. En algunos casos, como los de aquellos traumatizados por la pobreza, la deuda y el hundimiento de las redes de seguridad social, ya han sido en gran medida destruidos como fuerza política autónoma. Pero de algún modo esto aumenta el impulso de castigarlos más aún.

¿Representación o repetición?

La crisis del keynesianismo fordista en la década de 1970 obedeció a un ritmo de crisis clásicamente moderno, en consonancia con el modelo de cambio de paradigma propuesto por Thomas Kuhn. Las contingencias económicas suscitaron una crisis de la ortodoxia teórica y reguladora; esto produjo un periodo de incertidumbre epistémica y política, que a su vez creó un espacio para que ganasen credibilidad teorías e ideas políticas opuestas. La famosa observación hecha por Gramsci en los *Cuadernos de la cárcel* —«La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo está muriendo y lo nuevo no logra nacer»— bien podría haber descrito los años intermedios de la década de 1970, antes del ascenso del neoliberalismo. Hoy, sin embargo, lo viejo no está muriendo, sino que lo están haciendo revivir.

La estructura de la crisis histórica se refleja en la gramática de la crítica, en la que la capacidad semiótica de representar la realidad se usa como medio para acelerar la transformación de esa realidad. La representación

puede emplearse para resaltar el sufrimiento latente dentro de la situación actual, o para demostrar la naturaleza contradictoria e insostenible del callejón sin salida. Sin embargo, la interrelación entre crítica y crisis asume como mínimo que todas las partes están comprometidas con una representación semiótica creíble, aunque esta esté meramente al servicio de una nueva hegemonía. Pero ¿y si no lo están? Este es el problema que Varoufakis resalta cuando dice: «Era como si uno no hubiese hablado». Una forma de interpretar la violencia aparentemente absurda del neoliberalismo punitivo es que se trata de una estrategia para circunvalar la crisis y, al mismo tiempo, evitar la crítica. En lugar de formas de conocimiento críticas, que necesariamente representan las deficiencias del presente, se ofrecen formas de afirmación vacía, que deben repetirse de manera ritual. Estas formas carecen de aspiración epistemológica o semiótica a representar la realidad y son, por el contrario, maneras de reforzarla. Cuando los dirigentes políticos dicen que la austeridad provocará crecimiento económico, el propósito de dicho discurso es el de repetir, no el de representar. De igual modo, cuando a los solicitantes de prestaciones se les obliga a recitar lemas como «Mis únicos límites son los que yo me pongo a mí mismo», claramente no se trata de declaraciones sobre la verdad o sobre los hechos. Se trata de lo que Luc Boltanski ha denominado «sistemas de confirmación», expresiones performativas que intentan preservar el *statu quo* y ocupar un espacio discursivo que de lo contrario podría llenarse de preguntas empíricas o críticas sobre la naturaleza de la realidad.

En contraste con la sociedad fordista observada por Gramsci, el poder busca ahora circunvalar la esfera pública, para evitar las restricciones de la razón crítica. Cada vez más, son los códigos no representativos —de la programación informática, las finanzas, la biología humana— los que median entre pasado, presente y futuro, dando coherencia a la sociedad. Cuando, por ejemplo, no puede lograrse el compromiso de los empleados por medios culturales o psicológicos, cada vez más las empresas buscan soluciones como la tecnología portátil, que tratan al trabajador como una pieza de capital fijo que debe ser vigilada físicamente y no como capital humano al que hay que emplear. Las principales características humanas son aquellas repetidas de un modo casi mecánico: pasos, sueño nocturno, respiración, latido cardíaco. Estas cualidades metronómicas de la vida llegan a representar cada momento que pasa como más de lo mismo.

Por debajo de la nueva circunvalación de las formas críticas del conocimiento por parte del neoliberalismo se abre paso la verdad que este se

muestra tan ansioso por evitar: la ausencia de alternativas rentables al roto modelo actual de acumulación capitalista que se esfuerza en apuntalar. El desarrollo capitalista mundial está confundido por su propio éxito: ha provocado una masiva sobrecapacidad de fabricación, con un exceso de producción, que reduce los beneficios, combinado con una enorme sobreoferta de mano de obra, que debilita los salarios y, por lo tanto, la demanda. Con solo algún repunte ocasional, las tasas de rentabilidad han ido cayendo, de ciclo empresarial en ciclo empresarial, desde finales de los *treinta glorieuses*. El hecho irrefutable es, sin embargo, la drástica incapacidad de lograr un modelo viable y rentable de capitalismo desde la desaparición del keynesianismo fordista. La dependencia, antes tácita y ahora explícita, del modelo neoliberal respecto al creciente endeudamiento de los sectores público y privado ha sido, como demuestra Streeck, diferir las soluciones durante cuarenta años. En último término, la función de los síntomas aparentemente irracionales presentes en el neoliberalismo actual es la de esquivar u ocultar esta comprensión.

La idea fundadora del neoliberalismo, que data de la década de 1920, es el argumento planteado por Mises de que no puede haber una explicación científica de la necesidad humana, sino solo de la preferencia del consumidor. Mientras este dogma no sea refutado por la experiencia histórica, parece inevitable que la resistencia y el conflicto reverberen en torno a cuestiones de políticas sobre discapacidad y atención sanitaria, en las que la finitud y la falibilidad del cuerpo humano ofrecen la refutación más sencilla de la doctrina de Mises, aunque podrían aún contribuir a una hegemonía completamente distinta. El neoliberalismo se ha vuelto increíble, pero eso se debe en parte a que es un sistema que ya no busca la legitimidad como la buscaba antes, mediante un cierto consenso cultural o normativo. El poder soberano siempre ha tenido una lógica circular, ejercido para demostrar que puede ejercerse. Pero hoy, esa soberanía se encuentra en esferas técnicas y tecnocráticas: políticas, castigos, recortes y cálculos están siendo repetidos sin más, porque esa es la única condición de su realidad. Las coerciones de las políticas aplicadas después de 2008 son las de un sistema en retirada tanto de la ideología como de la realidad del diálogo público racional, y las restricciones epistemológicas que ello supone. Podemos ofrecer una crítica económica detallada, movilizar una amplia masa del país o cantar el himno nacional sueco, gritar o parodiar, pero todas las formas de disensión se tratarán como equivalentes. Esto, al menos, es algo que la sátira puede demostrar.

