

Coloquio Nacional a diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor Educación para todos?

Córdoba, 26, 27 y 28 de junio de 2003

Organizado por la Escuela de Ciencias de la Educación, la Secretaría de Extensión de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba y el Equipo de Investigación de la Cátedra de Organización y Administración Educativa, se desarrolló un coloquio que nucleó a 250 investigadores de Universidades e Institutos de Formación Docente de todo el país, con el objetivo de realizar un balance de la implementación de la reforma educativa iniciada con la Ley Federal de Educación (LFE). Al cumplirse diez años de su sanción y poniendo entre signos de interrogación el lema que acompañó a la reforma: "Mejor Educación para todos" se expusieron gran cantidad de trabajos referidos a su implementación en las jurisdicciones. En general las presentaciones revistieron un tono crítico respecto a varias cuestiones básicas de la Ley y la Reforma entre las que se destacan:

La forma de producción de la Ley: Los trabajos enfatizaron el origen netamente parlamentario de la LFE y la ausencia de una discusión social amplia sobre sus contenidos. Subrayaron que la ley finalmente sancionada careció de una aprobación unánime, porque avanzaba sobre cuestiones estructurales que no habían sido suficientemente debatidas y cuya factibilidad no se había analizado. No se conocen trabajos de planeamiento previos a la ley que estudiaran los requerimientos de inversión necesarios para su implementación, tampoco fue debatida la modificación de la estructura del sistema ni las condiciones de las provincias para asimilar los cambios, lo que ha dado lugar a una asimetría notable en su aplicación y a un au-

mento de la fragmentación entre provincias que poseen mayores capacidades acumuladas y otras que manifiestan debilidades estructurales; profundizando los efectos negativos de la transferencia de los servicios educativos efectuada en 1991.

Descentralización: ¿Autonomía o desresponsabilidad del Estado?

El proceso de Reforma del Estado de los '90 se expresó en una permanente disputa por transformar al histórico Estado Docente en un Estado Subsidiario, ausente o sólo controlador. La distribución de responsabilidades y funciones entre las provincias y la nación, dejaron a las primeras con el peso del sostenimiento del servicio, el conflicto gremial y social y a la segunda "sin escuelas" y con la "caja" para distribuir los beneficios del crédito internacional destinado a desarrollar los proyectos estelares de la reforma. Además, la transformación educativa nacional irrumpió sobre reformas provinciales iniciadas en los '80, generando procesos de conflictiva articulación. Si bien en ciertos aspectos -en particular los curriculares- se recuperaron como insumos los desarrollos jurisdiccionales, la reforma federal tuvo un pretendido carácter "refundacional" que desconoció las trayectorias provinciales como condiciones "objetivas" y "subjetivas" que podrían haberse constituido en la base del proceso de cambio.

La reforma instaló como valor al concepto de autonomía escolar, extrapolado de los países desarrollados por el discurso de los Organismos Internacionales y la bibliografía pedagógica, acopló su sentido al discurso neoliberal y produjo críticas situaciones en las instituciones, que articuladas en un histórico sistema centralizado debieron dar respuestas administrativas y pedagógicas en muchos casos ficticios. El Ministerio Nacional optó por una "receta única" de diseño e implementación de sus políticas, aunque bajo el criterio del 'gradualismo' en la ejecución. Esta estrategia redujo los costos financieros de la reforma e intentó disciplinar a las

provincias en torno al proyecto nacional; las jurisdicciones se adecuaron en función de sus coyunturas políticas, paliando o agudizando estos procesos.

Gobierno de la Educación: La LFE establece un complejo mecanismo de gobierno que asigna funciones de coordinación y concertación de las políticas al Consejo Federal de Educación. Sin embargo, este organismo funcionó más ajustado a una lógica partidaria, vinculada a las afinidades y tensiones de los gobiernos provinciales con el central, que como un espacio de concertación efectiva de acciones y estrategias. Por otra parte, en los procesos de implementación de la ley puede observarse una concentración progresiva de funciones en el Ministerio Nacional, que en muchos casos se reserva tareas de planificación, ejecución y evaluación y en otros concentra las de planificación y control, delegando la ejecución en las provincias. De este modo las políticas provinciales se han orientado sobre todo a la contrastación con la política nacional, evidenciándose una serie de conflictos entre ambas esferas, que ponen de manifiesto la dificultad para configurar un sistema federal.

Sistemas de Evaluación e Información: La producción de información y evaluación se reconoce como fundamental para el conocimiento y la toma de decisiones del sistema educativo, sin embargo ciertos problemas técnicos y metodológicos hacen que se valore como parcial el cúmulo de información y evaluación producido en la última década. En cuanto al uso de estos insumos, los trabajos sostienen que ha sido escaso al momento de tomar decisiones tanto a nivel nacional como provincial.

Políticas Compensatorias: Las políticas compensatorias, como el Plan Social Educativo, fueron valiosas en tanto sus acciones (distribución de bibliografía, equipamiento, mejoramiento edilicio, capacitación docente) contribuyeron a mejorar el servicio en las escue-

las destinatarias. Sin embargo, no hicieron otra cosa que proveer a algunas escuelas de las condiciones básicas que debería tener el conjunto del sistema, generando inequidad entre las escuelas beneficiarias y otras que carecieron de esas condiciones mínimas. Por otra parte, la idea de focalización pierde sentido a medida que crece la pobreza, extendiéndose a las mayorías y la compensación disminuye su efectividad en un contexto de progresivo deterioro del servicio en su conjunto. En muchos casos, el mecanismo de distribución de los beneficios de estas políticas siguió una lógica clientelista-distribucionista que favoreció la construcción de "identidades agraciadas" más que de "ciudadanía de derecho".

Reforma de los contenidos: La modalidad de difusión e implementación de la reforma -de corte documental- estuvo marcada por la estrategia estatal de crear un discurso curricular y la definición de lugares de concreción del mismo, convirtiendo a los docentes en "receptores" de los materiales. La legitimidad de los documentos curriculares se basó en la lógica del conocimiento académico, comisiones de expertos definieron los contenidos, otorgando ciertos márgenes a las provincias y a las instituciones para diseñar sus propuestas. Esta estrategia estuvo acompañada de políticas de control de la actividad docente y de evaluación de los alumnos. Sin embargo, las indagaciones a docentes develan una multiplicidad de sentidos en la interpretación de los documentos curriculares, ligada a historias de vida, trayectorias profesionales y condiciones institucionales diversas y advierten que este estilo de producción de la reforma favorece que los docentes tiendan a neutralizar a través de sus interpretaciones el contenido de los documentos con el fin de sostener sus prácticas vigentes, acotando la posibilidad de generar cambios en instituciones, actores y prácticas.

La formación docente: Los planes de estudio de la formación docente fueron objeto de crítica por parte de los investigadores mani-

festándose que, a pesar de las modificaciones introducidas en la nueva propuesta, se sigue manteniendo la relación desigual del viejo plan en la distribución de las cargas horarias entre asignaturas. Por otra parte, los cambios no tuvieron en cuenta las tradiciones de la formación ni las condiciones de trabajo de los docentes. La necesidad de espacios para promover trabajos colaborativos, la revisión de las prácticas de enseñanza en las áreas y el análisis de los sistemas de creencias de los docentes son factores indispensables para producir transformaciones significativas.

La capacitación: La Red Federal de Formación Docente Continua pretendió promover y financiar una serie de propuestas de ministerios provinciales, universidades, gremios y otras instituciones. Las formas de evaluación y financiamiento generaron un "mercado de capacitación" en el que se licitaban proyectos para unos destinatarios que, insertos en un clima de incertidumbre e inestabilidad laboral, encontraron en la capacitación una estrategia para asegurar su continuidad en el sistema, más que para la actualización y formación permanente. Por otra parte, la capacitación fue planificada centralmente para un proceso de implementación gradual y homogéneo, mientras que la implementación efectiva fue extremadamente heterogénea. De este modo, las instancias de capacitación diseñadas por la Red no respondieron a las demandas específicas que la reforma imponía en cada jurisdicción, enfatizando cuestiones referidas a la profesionalización docente y a una formación general más que disciplinar. Otro aspecto que interesa destacar es que el fuerte ritmo de la capacitación docente en los primeros tiempos posteriores a la sanción de la ley, fue decreciendo en la medida en que se produjeron recortes presupuestarios.

La desaparición de las Escuelas Técnicas: Las escuelas técnicas se visualizan como el sector más afectado por la reforma, proyecto en el que está implícito un modelo de país y de región. La reforma,

antes que mejorar los planes de estudios existentes y modernizarlos decide reducir la formación técnica a un espacio curricular destinado a la Educación Tecnológica en la EGB, y a Trayectos Técnicos Profesionales (TTP) no obligatorios e implementados generalmente a contraturno del Polimodal, profundizando la devaluación de los títulos técnicos en el mundo empresarial.

Efectos de la reforma en los actores escolares: Las estrategias de implementación de la reforma -urgencia en la aplicación de los cambios, procesos de reconversión laboral de los docentes, alta incertidumbre y desinformación- produjo sufrimiento social a nivel de las instituciones y de los sujetos. Bajo el mandato de cooperación y solidaridad en la producción colectiva de proyectos institucionales se reconoce una lógica de competencia que generó luchas por la supervivencia institucional y personal de los agentes, en un clima de miedo por la pérdida de trabajo, cambios en las condiciones laborales y una producción de estrategias de simulación, más que de transformación sustantiva. Este sufrimiento social promueve la generación de identidades fragmentadas, que dificultan la construcción de la dimensión colectiva, socavando los fundamentos identitarios de la educación pública común.

Con respecto a los alumnos, como principales destinatarios de la reforma, los trabajos dan cuenta de que las condiciones en la que se implementaron los cambios habrían generado nuevas modalidades de relación con los profesores y de implicación con el conocimiento. La autoridad del docente, que históricamente se legitimó desde el saber que éste poseía sobre los contenidos de enseñanza, se encontraría jaqueada. Esta situación contribuye, junto a una autovaloración muy pobre de los alumnos y una valoración similar por parte de las autoridades, a la percepción de que en la reforma ellos no han sido tenidos en cuenta como verdaderos destinatarios de sus beneficios.

El cambio en la estructura del sistema: La ley previó un cambio estructural importantísimo, asociado a garantizar la extensión de la obligatoriedad escolar de 10 años. Las condiciones diversas de las jurisdicciones hicieron que se adoptaran distintas formas de implementación del Tercer Ciclo, secundarizando o primarizando ese trayecto. El resultado fue la aplicación de modelos institucionales heterogéneos que, más que atender a la diversidad de situaciones, se adaptaron a las precarias condiciones existentes. El alto costo administrativo, laboral y humano que significó dicha transformación se manifiesta en la abrumadora crítica al desgaste que produjo el reemplazo de los niveles por los ciclos. La “reducción” de la escuela primaria y la “desaparición” de la escuela media han generado dinámicas institucionales que se están estudiando con atención, pero sobre las cuales ya hay interesantes trabajos que dan cuenta de dificultades en la resolución material, social, laboral, de identidad y pertenencia institucional que desencadenó sobre todo, la implantación de este ciclo.

Para concluir existe consenso en que:

Los tiempos del proceso de la reforma fueron demasiado acelerados para producir los cambios propuestos en las prácticas institucionales, de enseñanza y de administración. La determinación de los cronogramas estuvo más ligada a los tiempos políticos y electorales, así como al cumplimiento de las metas de los créditos de los organismos internacionales que a los tiempos de los actores educativos.

La reforma no pudo elevar a la política educativa al rango de política de estado. La reforma educativa que debió constituirse en una política de Estado fue sometida en sus diversos ámbitos (Ministerio Nacional, Provinciales, Consejo Federal) a una lógica de gobierno; es decir, al cruce entre los intereses de los distintos partidos políticos y de otros actores de la política educativa (gremios docen-

tes, Iglesia etc.).

El cambio en la estructura fue una estrategia costosa que profundizó las diferencias. El cambio en la estructura del sistema, fundado en garantizar la extensión de la obligatoriedad escolar, generó un esfuerzo económico administrativo y personal de los agentes y una diversificación de la oferta educativa sobre todo en EGB III que muestra hoy un mapa del sistema educativo argentino desarticulado y graves dificultades para atender a los sectores más vulnerables, ya que la diversificación no implicó una atención especial que garantizara las condiciones básicas a todas las escuelas, sino por el contrario fue adaptación de las propuestas estelares a las desiguales condiciones pre-existentes. El conjunto de procesos desarrollados provocaron efectos de importancia, que afectaron la transmisión y la adquisición de los contenidos básicos comunes concebidos como la pretendida matriz básica para un proyecto cultural nacional.

Carranza, A.; Kravetz, S.; Abratte, J.; Pacheco, M.;
Castro, A.; López, V.; Sosa, M. *

Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI

Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Luis.
18,19 y 20 de septiembre de 2003. San Luis, Argentina.

La educación superior es un campo de estudio reciente que en la Argentina comenzó a delinearse en las últimas décadas.

* Equipo de Investigación de la Cátedra de Organización y Administración Educacional Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba - Argentina. Correspondencia: E-mail: carranza@ffyh.unc.edu.ar