CHARLA DEBATE LEY DE EDUCACION NACIONAL. HACIA UNA LEY DE EDUCACION NACIONAL: BALANCES Y DESAFIOS.

Mgter. Juan Pablo Abratte

Debatir en torno a una propuesta de Ley de Educación Nacional, que reemplace a la Ley Federal de Educación nos enfrenta obligadamente a realizar algunos balances sobre las características de la ley vigente, para poder analizar los desafíos que conlleva la sanción de nuevos marcos regulatorios para el sector. En ese sentido, y sin entrar en discusión sobre la relevancia de este debate y las condiciones en las que desde la esfera gubernamental se está proponiendo su realización (escaso tiempo para un debate profundo sobre los principios que fundamentarán la nueva legislación, ausencia de definiciones en torno a los mecanismos que lo hacen posible, dificultad de realizar este tipo de discusión en contextos de baja participación social y política, limitaciones para generar consensos entre intereses sectoriales en pugna, etc.) considero que un análisis de la ley vigente, de sus implicancias a más de una década de su sanción, de algunas de las líneas de discusión que se proponen para la formulación de una nueva ley y de los desafíos que a mi juicio resultan centrales para garantizar la eficacia de la norma en torno a los propósitos enunciados por el discurso oficial son algunos de los puntos imprescindibles que deberían orientar las discusiones y los aportes que se realicen al debate.

En ese sentido me propongo abordar cuatro núcleos centrales de debate que, a mi juicio son de relevancia a la hora de pensar en los efectos de la Ley Federal y en los desafíos de una nueva Ley de Educación Nacional.

1) La unificación de la estructura del sistema. La Ley Federal propuso una modificación de envergadura en la estructura educativa argentina. El tránsito de una estructura por niveles a una estructura ciclada fue, desde la perspectiva de los impulsores de la reforma, una posibilidad de favorecer la ampliación de la obligatoriedad escolar que la ley promovía, así como de resolver algunos de los problemas que el sistema educativo enfrentaba históricamente y en particular se venían advirtiendo desde la investigación educativa de los ´80. Algunos trabajos de investigación que se iniciaron con la recuperación de la democracia, se orientaron a descubrir y analizar procesos de segmentación de la calidad educativa en la Argentina. Un trabajo pionero en ese sentido fue la investigación de Cecilia Braslavsky sobre "La Discriminación Educativa en la Argentina" En ese trabajo la autora analizaba los procesos de diferenciación de la calidad educativa desde la perspectiva de la democratización del sistema. La diferenciación era, al igual que la unidad, un rasgo característico de todo sistema educacional y podía favorecer u obstaculizar los procesos de democratización educativa entendidos como pérdida del monopolio del acceso a una educación de calidad por parte de un sector social determinado. Para Braslavsky la unidad del sistema, tanto en su dimensión horizontal (homogeneidad al interior de un nivel determinado) como en su dimensión vertical (articulación en la prestación del servicio entre niveles) no era garantía de democratización (aunque muchas veces en nuestra historia se hubiesen confundido ambos procesos) en tanto una oferta homogénea para sectores sociales con puntos de partida heterogéneos resultaba una estrategia de conservación del monopolio de la educación en manos de sectores minoritarios. En ese sentido, las políticas de democratización de los sistemas educacionales debían formularse como instancias de "ecualización" de las diferencias sociales y, por ende resultaría necesario el diseño de acciones diferenciadas para garantizar cierta unidad de resultados. Otro de los aspectos que interesa destacar de

estos trabajos, por su articulación con las políticas educativas de los ’90 fue el de identificar un momento clave en los procesos de segmentación del sistema y en la construcción de circuitos diferenciales de calidad: el tránsito entre la escuela primaria y la escuela media. Estas investigaciones demostraban que en países como Argentina, que habían alcanzado altos índices de escolarización en el nivel primario, la continuación de los estudios en el secundario y particularmente el acceso a instituciones de diversa calidad educativa en ese nivel eran factores claves en la trayectoria educacional de los sujetos de sectores mayoritarios y constituía un momento de singular relevancia en la conformación de las diferencias socio-educativas. Estas investigaciones, de gran importancia para el análisis del sistema educacional e incluso de fuerte impacto a la hora de definir políticas educativas fueron prácticamente abandonadas en la agenda de investigación de los ’90, que comenzó a privilegiar miradas centradas en la gestión, eficacia, eficiencia y calidad de las instituciones, perdiendo de vista muchas veces una mirada macro sobre el sistema y/o los niveles de enseñanza. ¿Por qué realizar esta especie de genealogía, recuperando algunos elementos de la investigación educativa de los ’80 para analizar los cambios en la estructura del sistema en los ´90? Porque considero que en estos trabajos de investigación puede encontrarse alguna respuesta a los interrogantes sobre la “caprichosa” estructura educativa que nos rige, al menos desde la letra de la legislación vigente. En los `90, la Ley Federal de Educación intentó de algún modo, diseñar una estructura que superara las limitaciones de la estructura histórica, tal como señalaban los estudios de mediados de los ’80. Si un momento clave en la construcción de circuitos diferenciados de calidad era el tránsito del nivel primario al nivel medio –momento en el que se producían abandonos de la escolaridad por parte de sectores mayoritarios y/o acceso a instituciones de calidad deteriorada que marcaban cualquier trayectoria escolar futura- parecería que el diseño de un ciclo de educación obligatoria en el que se garantizaran 9 años de escolaridad para el conjunto de la población en una unidad pedagógica y funcional (la EGB) podía constituir una estrategia eficaz para superar el problema del tránsito de un nivel al otro. En ese sentido, en un texto posterior -“Rehaciendo escuelas”- la misma autora argumentaba que un sistema organizado en niveles jerárquicamente ordenados reproduce la estructura societal, mientras que un sistema organizado en ciclos de igual jerarquía unos respecto de los otros constituye un componente de la mejor tradición democrática. El diseño de una estructura ciclada estaba, de este modo en el corazón de la reforma educativa de los ’90. Más allá de las intencionalidades políticas y pedagógicas de este diseño, la nueva estructura resultó de una altísima complejidad para su implementación, precisamente por los mismos factores que la autora señalaba como característicos de nuestros sistemas educacionales: si la escuela primaria, tras su pretendida homogeneidad había sido vinculada en el imaginario social a una efectiva democratización educativa era precisamente porque –más allá de su carácter disciplinante, su funcionalidad socio política o su rasgo de institución civilizatoria y por ende normalizadora- la primaria había sido uno de los componentes de una tradición democrática, fuertemente arraigada en la población, de suerte que los procesos más significativos de diferenciación de la calidad seguían concentrándose en el tránsito al nivel medio. Por otra parte, el diseño de la nueva estructura requería de un conjunto de condiciones materiales y simbólicas para su eficaz implementación: ampliación de edificios escolares, definición de la funcionalidad de cada ciclo y formación específica de los docentes que atendiera a las características etáreas de la población en cada uno de ellos, decisiones respecto a la gestión de cada ciclo en diversos espacios geográficos y sociales, etc. En ese sentido, la LFE propuso una

estructura educativa de muy difícil implementación y que terminó ampliando las desigualdades regionales y sociales. La implementación de esta nueva estructura conllevó procesos de sufrimiento social tanto por parte de los docentes, como de las familias y de los propios alumnos, produciendo identidades fragmentadas y una dificultosa definición de las funciones y rasgos característicos de cada ciclo de escolaridad (en particular del III Ciclo). En condiciones de alta desigualdad financiera, técnica y pedagógica cada jurisdicción –y en su interior cada una de las instituciones educativas- tuvo que re-estructurar profundamente su identidad, generando procesos que resultaron de gran conflictividad institucional. Dificultades para la administración del sistema en su conjunto, para la gestión de las escuelas, tensiones entre grupos de docentes provenientes de diversas tradiciones en el sistema educativo y de modalidades de enseñanza y tratamiento del contenido fuertemente vinculadas a esas tradiciones, más que a los imperativos de una reforma pedagógica de las instituciones, fueron algunas de las notas que caracterizaron la dinámica de transformación de la estructura educativa argentina. En la actualidad y por múltiples determinaciones, nos enfrentamos a un sistema educativo altamente fragmentado y diverso –con más de 50 estructuras diferenciales a lo largo del territorio nacional- Esta situación requiere –y parece uno de los propósitos centrales de la nueva ley- de una solución eficaz, planificada, consensuada por los diversos sectores, seguramente progresiva, pero relativamente rápida, si se pretende recuperar alguna unidad para el sistema y atenuar los efectos de una fragmentación social y cultural que resulta salvaje y que seguramente excede el campo de las políticas educativas. Los interrogantes se vinculan a las características de esta estructura unificada y al diseño de una transición que no resulte shockeante para los actores institucionales y permita cierto nivel de flexibilidad, sobre todo en el diseño del currículum y en las formas de inserción laboral de los docentes. Más allá de las discusiones sobre las posibles características de una nueva estructura, y de sus efectos en las condiciones propias de la post-reforma, parece sugerente la idea de producir una fuerte unificación en la formación de los docentes (que permita recomponer la unidad perdida en términos de formación y práctica pedagógica y no sólo en la estructura burocrática y organizacional del sistema)

2) El Gobierno de la Educación: centralización, descentralización y autonomía. Un segundo aspecto que me parece nodal para analizar los efectos de la Ley Federal en el sistema educativo argentino y la sanción de la nueva ley, es el tema del gobierno de la educación. El problema es histórico y se refiere particularmente a las condiciones para un efectivo federalismo y a la compleja definición de aspectos y funciones que debieran permanecer en la esfera de acción del Estado Nacional, las que corresponden a las jurisdicciones y las que son de competencia institucional. La Ley Federal constituyó una inicial estrategia de re-centralización frente a un sistema fuertemente fragmentado por la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales. Esta transferencia, que fue centralmente una política fiscal de reducción del gasto público para el Estado Nacional y delegación de responsabilidades de sostenimiento del sistema educativo a las jurisdicciones provinciales (en el marco de estrategias neoliberales de privatización y transferencia de otros servicios públicos nacionales a esferas menores de la administración estatal) produjo una altísima fragmentación del sistema aumentando las diferencias entre jurisdicciones y al interior de cada una de ellas entre instituciones históricamente dependientes de las provincias y otras transferidas. Si bien es cierto que estas diferencias ya existían cuando el sistema presentaba múltiples dependencias –nacional,

provincial y en algunos casos municipal- y sectores -público y privado- con la transferencia esas diferencias se acentúan en la medida en que cada jurisdicción debe responsabilizarse por el conjunto de la prestación educativa, en condiciones de desigualdad y deterioro de la calidad respecto de otras que habían concentrado mayores capacidades financieras, administrativas y técnicas. De todas maneras la "descompresión" de la carga financiera derivada del sostenimiento del sistema permitió al Estado Nacional recuperar sus funciones regulatorias y la búsqueda de una necesaria unidad perdida generó condiciones para sancionar la Ley Federal. Si bien desde la conformación del sistema se había reclamado una legislación que unificara las regulaciones dispersas en una sola ley general que regulara el conjunto de la prestación, las posibilidades de hacer efectiva esta necesidad fueron escasas antes de la transferencia y, paradójicamente, después de ella se produjeron nuevas condiciones para sancionarla. El texto de la ley establece un complejo mecanismo de gobierno que asigna funciones de coordinación y concertación de políticas al Consejo Federal de Educación. Pero 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 políticas.

Por otra parte, en la primera etapa 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 orientaron en general 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. Posteriormente, con la agudización de la crisis económico-social, el Estado Nacional fue perdiendo esa centralidad y las autonomías jurisdiccionales se ampliaron en forma casi anárquica. Uno de los elementos que se ha advertido como central a la hora de re-diseñar este mecanismo de articulación de la Nación y las Provincias en el gobierno de la educación es dotar al Consejo Federal de nuevas capacidades tales como la de que sus determinaciones sean vinculantes para los gobiernos provinciales, o la de declarar emergencia educativa en caso de que los resultados de las evaluaciones sistemáticas muestren que alguna jurisdicción enfrenta una situación de "riesgo" educativo o "catástrofe" en cuanto al logro de los objetivos y metas previstos. Esta ampliación de las facultades ejecutivas de un órgano de concertación que mostró dificultades en la eficacia de sus acuerdos puede resultar necesaria para dotar de unidad al sistema y producir una verdadera política de Estado para el sector. Sin embargo, si no se tienen en cuenta algunos rasgos de nuestra cultura política –formas de negociación clientelar, fuerte delegación Ejecutivo, escasa relevancia de las instituciones representativas y de los mecanismos de control, prioridad dada por los tiempos electorales y las lógicas partidarias, etc.- puede resultar riesgoso dotar de funciones resolutivas a este tipo de organismo. Para que el Consejo Federal asuma funciones resolutivas debe garantizarse una instancia da planificación concertada por los distintos sectores implicados (más allá de los Poderes Ejecutivos de cada jurisdicción) y una mayor capacidad técnico-pedagógica y no sólo política de este organismo. Uno de los aspectos centrales que parece necesario definir es cuáles serían las competencias reservadas a un plano federal y cuáles deberían mantenerse con amplia autonomía jurisdiccional, para garantizar el federalismo y evitar procesos de re-centralización que dificulten adaptaciones regionales de las propuestas pedagógicas.

3) El problema de la gestión: Estado, mercado e instituciones educativas. Otro aspecto que resulta central para el debate es el papel del Estado, del mercado y de las instituciones en la administración y gestión del sistema. La reforma de los `90 modificó drásticamente las relaciones entre estas esferas, en algunos casos como efecto concreto de las disposiciones legales y el diseño de las políticas, en otros como consecuencia de la hegemonía de un modelo societal que puso en el mercado su principal instancia de regulación social. Uno de los fenómenos que más claramente muestran esta re-definición del papel de cada esfera en los procesos de administración y gestión del sistema es la conformación de nuevas tecnologías de gestión centradas en el diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos educativos (la mayoría de carácter compensatorio). Producida la transferencia y recuperada la capacidad de regulación del Estado Nacional, el Ministerio se concentró en el diseño y gestión de programas y proyectos que en muchos casos se implementaron con modalidades directas de relación entre el Estado Nacional y las instituciones educativas, sin que mediaran mecanismos de participación y control por parte de las jurisdicciones ni de la comunidad. La lógica de estos programas y proyectos profundizó las diferencias entre las instituciones en la medida en que se asentó en mecanismos de competencia por el acceso a los recursos que reprodujeron criterios propios del mercado. Por otra parte, las políticas compensatorias como el Plan Social Educativo, 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. Además, la idea de focalización perdió sentido a medida que crecía la pobreza extendiéndose a las mayorías y la compensación disminuyó 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 agradecidas" más que de "ciudadanía de derecho". Otro efecto riesgoso de la gestión por programas y proyectos es la configuración de un esquema de intervención del Estado Nacional en el campo educativo que no fortaleció a las administraciones provinciales. En ese sentido, mientras las jurisdicciones enfrentan la responsabilidad de garantizar la prestación y asumir los conflictos que esta responsabilidad conlleva, la Nación concentró capacidades técnicas y políticas, produjo acciones compensatorias de alta valoración al interior de las instituciones y en muchos casos las utilizó de modo clientelar. Por otra parte, la inestabilidad de los programas y proyectos que no definen políticas a mediano y largo plazo sino que muchas veces están atados a la disponibilidad de recursos específicos para responder a determinadas demandas, no permite sostener una visión de alcance mayor y la lógica de competencia por el acceso a los recursos corre el riesgo de premiar con el acceso a determinados beneficios a quienes tienen mejores oportunidades y no a quienes requieren de estrategias de diferenciación positiva. Se necesita entonces recuperar la posibilidad de planificación estratégica y consensuada y de acciones por parte del Ministerio Nacional tendientes a fortalecer técnica y administrativamente a las gestiones provinciales y darles un espacio relevante en la definición de criterios para el acceso, seguimiento y control de los planes y programas de mejoramiento que se diseñen. Una modalidad de planificación estratégica y consensuada parece una alternativa posible a los efectos del mercado como instancia de regulación educativa.

4) La ampliación de la obligatoriedad escolar y el modelo de escuela. La Ley Federal se propuso ampliar a 10 años la educación obligatoria y garantizar el acceso y

permanencia de la población a este período de escolaridad. Más allá de las posiciones ideológicas que sostienen que esta ampliación no se hizo posible en los `90 como efecto de una política económica y social de exclusión, aumento de la pobreza y el desempleo estructural, y que una mayor cobertura educativa ha contribuido a paliar las catastróficas consecuencias de este modelo y las que postulan que la reforma educativa no puede diferenciarse del proyecto político neoliberal y encuentra sus fundamentos en ese modelo societal, lo cierto es que trascurrida más de una década desde la sanción de la ley, no es posible afirmar que su implementación haya representado una efectiva ampliación de oportunidades, particularmente en provincias y regiones pobres y para los sectores sociales más vulnerables. Según las características propias de cada contexto jurisdiccional, regional y social y como consecuencia también del diseño estructural que cada provincia adoptó, se observan dinámicas muy variables en el acceso, la permanencia y el egreso de los distintos ciclos del sistema. En algunas jurisdicciones –las que optaron por la secundarización de EGB III, la expulsión del sistema de ciertos sectores sociales se mantiene en el tránsito de la escuela primaria a la media y resulta muy difícil garantizar condiciones de escolaridad en el secundario que permitan la retención y el acceso a una oferta educativa de calidad. En las provincias que priorizaron el modelo de escuela primaria, aunque con mayor capacidad de retención, se observa un deterioro significativo de la calidad a la que acceden los sectores más vulnerables. En ese sentido, la nueva ley propone aumentar aún más la escolaridad obligatoria universalizando el Nivel Inicial y declarando obligatoria a la Educación Secundaria en su conjunto. Estas medidas, que resultan relevantes para estimular la ampliación de la obligatoriedad, parecen de escaso valor si no se modifican los modelos institucionales al interior del sistema. Del mismo modo que los proyectos destinados a implementar la doble jornada en escuelas de sectores sociales bajos, requieren de un profundo análisis sobre el modelo de escuela que se pretende ampliar, para que efectivamente el aumento en la cantidad de tiempo de escolaridad no reproduzca las lógicas pedagógicas y profundice el fracaso, el aumento de los años de escolaridad obliga a interrogarse sobre el modelo de escuela que la reforma actual propone. La modificación de las condiciones pedagógicas (que incluyen las de infraestructura, mantenimiento, equipamiento, salarios docentes, diseño de propuestas pedagógico didácticas relevantes para la población escolar, formas de distribución y organización de esa población en aulas, talleres, laboratorios, criterios de evaluación y promoción etc.) son un requerimiento esencial para que la escuela recupere sentido y la ampliación de la escolaridad pueda hacerse efectiva y alcance a la población en su conjunto. Garantizar una mayor cantidad de tiempo en la escuela, sin que se modifique el modelo pedagógico puede resultar poco fértil para producir la democratización educativa que viene siendo una deuda pendiente de los últimos 20 años de democracia argentina.