

REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 31

Monográfico: *Educación básica / Educação básica*

Enero - Abril 2003 / Janeiro-Abril 2003

TÍTULO: *Educación básica: las reformas pendientes*

AUTOR: *Susana Decibe*

EDUCACIÓN BÁSICA: LAS REFORMAS PENDIENTES

Susana Decibe (*)

SÍNTESIS: Este trabajo parte de la convicción de que América Latina podrá cambiar su horizonte sólo si apuesta por un desarrollo basado en la calidad de la formación de sus habitantes y en la calidad y confiabilidad de sus instituciones. Sin embargo, frente a esta afirmación cabe preguntarse si hay voluntad política para apostar por las instituciones educativas como el espacio público por excelencia desde donde construir el modelo de sociedad y de ciudadanía que queremos tener.

Para dar cuenta del modo en que está en juego el futuro de toda la región y el esfuerzo que deberá realizarse, se describen en primer lugar la brecha que nos separa de los países más desarrollados y equilibrados socialmente –sociedades basadas en el conocimiento– para luego concentrarse particularmente en los principales problemas de la educación básica, fundamentalmente de nivel secundario, poniendo el foco en la escuela como el lugar real de ejecución de la política educativa.

Es imprescindible abrir el abanico de dificultades a la hora de encarar reformas estructurales hasta involucrar a aquellas de nivel macro que están en la convergencia de las relaciones entre la sociedad y el Estado. La reforma por la calidad, la eficiencia y la equidad del sistema educativo requiere, en esta etapa, de la promoción de cambios de orden estructural, a pesar de que conlleven costos políticos y que cuenten con pocos aliados entre la dirigencia política y del sector empresarial, así como entre los formadores de opinión.

SÍNTESE: *Este trabalho parte da convicção de que a América Latina poderá mudar seu horizonte somente se apostar em um desenvolvimento baseado na qualidade da formação de seus habitantes e na qualidade e confiabilidade de suas instituições. No entanto, frente a esta afirmação, cabe perguntar se há vontade política para apostar nas instituições educacionais como espaço público por excelência, partindo da construção de um modelo de sociedade e de cidadania que queremos ser.*

Para dar conta do modo em que está em jogo o futuro de toda a região e o esforço que deverá ser realizado, descreve-se, em primeiro lugar, a

(*) Socióloga. Preside la Fundación Gestar (Estado, Sociedad y Políticas Públicas). Ex ministra de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina.

brecha que nos separa dos países mais desenvolvidos e equilibrados socialmente – sociedades baseadas no conhecimento – para depois se concentrar particularmente nos principais problemas da educação básica, fundamentalmente de nível de nível médio, focalizando a escola como o lugar real de execução da política educacional.

É imprescindível abrir o leque de dificuldades na hora de encarar reformas estruturais até envolver aquelas de nível macro que estão na convergência das relações entre a sociedade e o Estado. A reforma pela qualidade, pela eficiência e pela equidade do sistema educacional requer, nessa etapa, a promoção de mudanças de ordem estrutural, apesar de que comportem custos políticos e que contem com poucos aliados entre os dirigentes da política e do setor empresarial, assim como entre os formadores de opinião.

1. INTRODUCCIÓN

Algunas voces dicen que a la década pasada ya se la puede caracterizar como la etapa de las reformas educativas en toda la región, y que puede mostrar saldos positivos: debates en torno a la cuestión, reposicionamiento de la educación en la agenda pública y puesta en práctica de nuevas propuestas tanto de gestión como pedagógicas. Sin embargo, al mismo tiempo que se desarrollaron políticas educativas activas orientadas a la calidad y a la inclusión, aumentaron la exclusión y la pobreza, sobre todo en Argentina. En este sentido se suele afirmar que la pérdida de cohesión social es un problema intrínseco de los procesos de modernización y que «la recuperación del espacio público como lugar de encuentro en el que se ejerce la mayor igualdad simbólica de la que forma parte el aprendizaje en la diferencia deberá ser básica para romper las exclusiones de arriba hacia abajo» (CEPAL, 2000). No obstante, frente a esa afirmación cabría hacerse por lo menos dos preguntas: una, si estamos viviendo de verdad un proceso de modernización, y otra, si hay voluntad política para apostar por las instituciones educativas como el espacio público por excelencia desde el cual construir el modo de sociedad y de ciudadanía que queremos tener. La respuesta a la primera pregunta excede a este trabajo y a las posibilidades del autor para contestarla. Sobre la segunda, nadie duda que las instituciones educativas siguen conservando un valor preferencial a la hora de construir la sociedad, pero son muchos los que creen que la batalla por la calidad y por la equidad dentro del sistema educativo está perdida de antemano, porque –aun para los bien intencionados– los costos políticos que significarían las reformas en el sector las harían imposibles.

Este trabajo parte de la convicción de que América Latina sólo podrá cambiar su horizonte si apuesta por un desarrollo basado en la calidad de la formación de sus habitantes y en la calidad y confiabilidad de sus instituciones. Si hay voluntad de iniciar un proceso de esa naturaleza será inevitable un escenario donde se haga evidente, en primer lugar, la inequidad profunda y creciente que está en la base de la distribución de la riqueza y que se reproduce de igual manera en el reparto de conocimientos y bienes culturales en la población. Y en segundo lugar, el reconocimiento de la existencia de un entramado de regulaciones e intereses corporativos que, tal vez como consecuencia de la falta de solidaridad señalada, impiden la prestación correcta y eficaz de los servicios educativos. Para dar cuenta del modo en que está en juego el futuro de toda la región y tener una medida del esfuerzo que deberá realizarse, se describe en primer lugar la brecha que nos separa de los países más desarrollados y equilibrados socialmente –sociedades basadas en el conocimiento–, para luego concentrarnos en los principales nudos críticos de la educación básica argentina, ante todo de nivel secundario, poniendo énfasis en la escuela como el lugar real de ejecución de la política educativa. En un sistema descentralizado como el de Argentina, para relevar los problemas pendientes hay que recorrer diferentes espacios de gestión del servicio, tarea que nos permite seleccionar los temas en los cuales se sugiere sustentar una estrategia de cambios.

2. LAS BRECHAS QUE SEPARAN A AMÉRICA LATINA EN LA ERA DE LA SOCIEDAD BASADA EN EL CONOCIMIENTO

América Latina tiene un solo camino para salir de la postergación estructural en la que está anclada: apostar a su gente al desarrollo del capital social que aún conserva y a la calidad y fortaleza de sus instituciones. Después de casi dos décadas en las que se han venido aplicando reformas en el sector educación –con diferente intensidad y de distinta naturaleza según el país–, siguen pendientes los objetivos de calidad y de justicia social en la base de esas políticas. La buena formación de las personas y la confianza en las instituciones forman el núcleo de todas las sociedades integradas, y constituyen el elemento irremplazable para pensar en el crecimiento y en su sustentabilidad. Por eso es necesario repasar las brechas que aún nos separan de amplias

regiones y países desarrollados, para tener una rápida visión del esfuerzo que debiéramos hacer.

La disparidad en el nivel de desarrollo humano entre los países de Latinoamérica y otras regiones sigue creciendo. Esa disparidad se explica ante todo desde la educación y observando las cifras de matriculación en el nivel secundario, el porcentaje de egresados del nivel, la participación en el superior, y el número de científicos y de ingenieros producidos por el sistema. Ello tiene su manifestación más clara en el horizonte de educación de la fuerza laboral, que es muy inferior en toda la región comparándolo con el de otras. Mientras en los países de la OCDE el promedio de escolarización de la población era a principios de la década de los 90 de 11,1 años, y en Asia Oriental (excluyendo China) de 8,1, en Latinoamérica esta cifra era de 5,4 (PNUD, 1994). En 1998, en Argentina, la misma tasa era de 8 años, poco más que la escolaridad primaria (INDEC, 1998). (Sólo en 1993 se estableció la meta de asegurar 10 años de educación obligatoria para toda su población).

Según algunas estimaciones, hoy se requerirían como promedio regional un mínimo de entre 10 y 11 años de educación formal, y en muchos casos completar el ciclo medio (12 años de educación) para contar con el 90% o más de probabilidades de no caer o de no seguir en la pobreza (CEPAL, 2000).

Otras cifras vistas con perspectivas de tiempo nos dan cuenta de procesos y de prioridades diferentes entre los países. En 1970 Argentina tenía un nivel superior de escolarización al de Corea en la secundaria. Sin embargo, en 1994 Corea ya había universalizado ese nivel entre sus jóvenes. Uruguay, en 1970, tenía porcentajes de escolarización similares a los de España y Portugal en el nivel secundario (58,7%, 52,3% y 51,1%, respectivamente). Sin embargo, España y Portugal lograron acercarse mucho más a la meta de universalización, mientras Uruguay (tanto como Argentina) aún están lejos de lograrlo (PNUD, 2000).

En los países de la OCDE casi todos los jóvenes cursan estudios secundarios, y la mayor parte de ellos los terminan (85%). En América Latina y el Caribe el porcentaje sólo asciende al 50%, y menos de un tercio egresa al final de ese nivel. En Argentina esa cifra es del 75%, y el porcentaje de egreso se estima inferior a la mitad. En las economías asiáticas recientemente industrializadas cerca del 75% cursa estudios secundarios (CEPAL, 2000).

La duración de la educación secundaria también es muy inferior en la región, si se compara con la de los países de la OCDE o con los asiáticos. El tiempo real dedicado al aprendizaje en las aulas, en la mayoría de los países de América Latina, es muy escaso. El día escolar dura entre 3 y 4,5 horas (en Argentina el promedio es de 4 horas en la primaria y de 5 en la secundaria). En general, las escuelas públicas ofrecen en la región entre 500 y 800 horas de instrucción por año, mientras que en los países industrializados los alumnos reciben un promedio de 1200 (Jarque, 2001). Por lo regular, en los países del área se pierden entre 10 y 40 días por las huelgas. En algunas provincias argentinas se han llegado a perder entre 30 y 90 días de clases o más al año por falta de pago del salario de los docentes (ejemplo: en los últimos siete años en Río Negro, Neuquén, Jujuy, San Juan, Entre Ríos).

La tasa de escolaridad en educación técnica, como proporción de la tasa total correspondiente a la secundaria, es muy inferior en la región. Mientras que en los países de la OCDE se observa que un porcentaje creciente de alumnos del nivel secundario –más del 50%– se encauza hacia programas vocacionales o de aprendizaje, en América Latina la tendencia se dirige hacia la formación general. En el mismo sector, mientras que un tercio de los primeros recibe capacitación laboral tanto en la escuela como en lugares de trabajo, en Latinoamérica esa capacitación se realiza casi exclusivamente en los establecimientos escolares (CEPAL, 2000). En Argentina, el desarrollo de la educación técnica dentro del sistema educativo convocó desde un principio a los jóvenes pertenecientes a los grupos sociales de bajos ingresos, y ayudó a integrarlos progresivamente en el nivel de enseñanza media. En el censo educativo nacional del año 94 la modalidad técnica tuvo un porcentaje del 20% de la matrícula del nivel secundario, y mantuvo uno de sus rasgos más fuertes: el 75% de ellos abandonó esa modalidad.

En cuanto a la educación superior, su crecimiento en América Latina fue heterogéneo, y en la mayoría de los países se ha rezagado en relación con otros que van más rápido en las dos últimas décadas. Si se toman los datos del *Informe Anual* de la UNESCO tenemos que mientras en 1995, sobre estudiantes terciarios por cada 100.000 habitantes, Argentina aparece en buena posición, con 3.117, comparada con 1.094 de Brasil o con 1.580 de México, mientras Corea tiene casi 5.000, bastantes más que Francia (4.190), España (4.017) e Italia (3.103) (UNESCO, 1999). Desde mediados de la década de los noventa, mientras en el extremo superior algunos países de la OCDE avanzaban hacia la universalización del terciario –gracias al desarrollo de políticas sosteni-

das— y en promedio tenían una matriculación del 50%, la mayor parte de los latinoamericanos lograban la mitad o la cuarta parte de matriculación bruta (del 10% al 25%). Pero la comparación relevante es con Corea, España o Irlanda, que se acercan al promedio de la OCDE. México, por ejemplo, que se equiparaba a Corea en 1980 con un 14,5%, permaneció estancado en esa tasa, mientras Corea la triplicó en los siguientes 14 años. También en Brasil la matrícula permaneció estancada en niveles aún inferiores a los de México (Banco Mundial, 1999a). En Argentina la tasa es entre el 34% y el 37% según las fuentes.

El desarrollo de los estudios de postgrado, en la mayor parte de América Latina, ha sido tardío y está poco difundido. Únicamente el equivalente al 2,4% de la matrícula terciaria está realizando dichos estudios. A comienzos de los noventa sólo el 12% de los graduados en la región se matriculaba en programas de doctorado, y tres de cada cuatro de ellos estaban en Brasil, único país de la región que había desarrollado una estrategia sistemática de promoción y retención de sus profesionales de mayor nivel (Bodemer, 2002). En México, el 3,5% de los profesores de las universidades públicas tiene doctorado, y el 2,2% en Colombia. Argentina supera el 13%, y nuevamente Brasil es el que está en mejor posición en su *staff* universitario, ya que casi el 25% lo ha adquirido. Por otra parte, la proporción de alumnos latinoamericanos de enseñanza superior y de postgrado que cursa las asignaturas críticas de Ingeniería, Ciencias Naturales y Agrícolas es muy inferior a la de los países asiáticos, aunque equiparable a la media de la OCDE: el 26% aproximadamente de la matrícula (Carlson, 2000).

Las limitaciones del sistema universitario producen una infraestructura científico-tecnológica también limitada de cara a las demandas de la sociedad del conocimiento, que se refleja en el porcentaje del gasto en Ciencia y Tecnología relativo al producto, en la proporción de científicos y de ingenieros en la fuerza laboral, en la presencia de los centros de investigación, y, sobre todo, en los resultados y aportes al conocimiento que éstos producen: las aplicaciones científicas, las publicaciones internacionales, los premios, las patentes y los ingresos por *royalties*. A comienzos de los noventa las economías más avanzadas de la región, Brasil México y Argentina, gastaron en investigación y desarrollo el 0,4%, el 0,3% (MCE, 1996b) y el 0,2% del PNB respectivamente, una porción pequeña comparada con el 2,1% de Israel o de Corea. El sector privado de la región contribuyó poco en ese sentido, con una cuarta parte, y está lejos de las tasas de participación que muestran los países

industrializados, de alrededor del 50%, o de Canadá y Estados Unidos, que se encuentran por encima de ese porcentaje

La comparación de la dotación de científicos en la fuerza laboral en sociedades tan desiguales como las de la región muestra una distancia alarmante con los países industrializados, y aún con los intermedios como España y Portugal. En 1996 el número de investigadores por cada 1.000 habitantes era de 3,17 en Portugal y de 0,55 en Brasil. En 1993, España tenía 121.000 investigadores, seis veces más que México, que la doblaba en población, y más de cuatro veces que Argentina (MCE, 1996c).

La brecha en la inversión educativa también es significativa. Si se toma como referencia la importancia relativa del gasto público, un buen indicador, tanto en los países europeos como en América Latina, es que la tasa global en los de altos ingresos representaba el 5% como promedio en relación con el PNB (Francia el 6,1%, el Reino Unido el 5,4%, Alemania el 4,8% y España el 4,9%), mientras que la misma tasa en los países de ingresos medios y bajos fue solamente del 3,4%, y muestra bastantes disparidades en la región: Brasil, el 5,5%, México, el 4,9%, Colombia, el 4% y Argentina el 4,3%. La baja inversión de Argentina se observa también evaluando el monto por alumno. En 1996, por ejemplo, Argentina gastó US \$ 1.287, menos que México (\$1.464), bastante menos que España (\$3.324), y muy lejos del nivel de Francia (\$5.001), Alemania (\$6.057), Canadá (\$6.717) o Estados Unidos (\$7.958) (MCE, 1997a).

En el mundo de los negocios el aporte a la competitividad desde el sector educativo se evalúa en general por la calidad de la enseñanza básica y por la producción científico-tecnológica (o de ingenieros y científicos), así como por la existencia y la difusión en el uso de las TICs y por el nivel de cooperación entre la universidad y la industria. En tal sentido, es preocupante la valoración del World Competitiveness Yearbook del IMD de Lausana, ya que disminuye año a año la calificación de Argentina en el índice general de competitividad, y porque la educación en particular forma parte de ese rezago.

La llamada brecha digital, asociada al nivel promedio de educación de la población, por tomar al menos uno de sus principales indicadores, los usuarios de Internet, nos dice que en Argentina existen casi 4 millones de personas conectadas a Internet, es decir, un 10,4%

de la población¹. La misma relación nos da un 20% en Chile, un 13,6 % en Uruguay, un 10,7% en Perú, casi un 7% en Brasil, pero sólo un 3,38% en México y un 2,81% en Colombia. Es interesante y preocupante observar desde Argentina que, cuando hace cinco años los puntos de partida eran semejantes en muchos países de la región, el gran dinamismo de algunos, como Chile y Uruguay, los alejaba del resto. No obstante, el nivel promedio latinoamericano está muy lejos de lo alcanzado en Estados Unidos y Australia (60% y 55%, respectivamente), o Canadá (46%), o Italia y Alemania (35% y 32% cada una). Vale la pena destacar que los mejor ubicados de la región se acercan a los más rezagados de Europa: Francia (26%) y España (18%).

Así, la distribución mundial de dichos recursos se encuentra muy polarizada entre los países desarrollados ubicados geográficamente al norte y los del sur o en vías de desarrollo. Esta situación trae aparejado que los esfuerzos que deben realizar los países para integrar las tecnologías de la información y de la comunicación en sus sistemas educativos sea bastante distinta. En gran medida, la brecha digital es sólo una profundización de las formas existentes de exclusión. Aquellos que están desocupados, pobres, sin vivienda, minusválidos, menos educados, miembros de culturas o de etnias minoritarias –y en muchos países las mujeres–, sean quizás los que más dificultades tengan para acceder a las tecnologías digitales tanto como al resto de los servicios y bienes. Sin embargo, «en la actualidad las desigualdades entre los países han llegado a ser mucho mayores en cuanto a su capacidad para crear conocimiento que las diferencias que los separan en la escala de ingresos. Así, mientras la brecha de ingresos (medida como PBI per cápita promedio) entre los países extremos es de alrededor de 50 veces, la desigual capacidad para la generación de conocimiento (medida como gasto de I+D) alcanza, en cambio, a 218 veces» (Brunner, 2000).

Algunos datos pueden ilustrar esta situación: mientras que el 78% de la población mundial vivía en el año 2000 en países en desarrollo, el 22% lo hacía en los desarrollados. No obstante, la distribución de investigadores era indirectamente proporcional a estas cifras (28% en los primeros y 72% en los segundos). Lo mismo puede decirse

¹ Según un estudio realizado en 2001 por la Compañía Argentino Española de Consultoría, <<http://www.aresco.com>>, en Argentina el 50% de los usuarios corresponde a personas de los niveles socioeconómicos más altos, y se concentra en el área metropolitana –Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires–. Asimismo, más del 70% de los usuarios tiene estudios de nivel universitario, ya sean completos o incompletos,

CUADRO 1
Infraestructura de información

	América Latina y el Caribe	Países desarrollados
Diarios (por 1000 habitantes)	83	303
N.º de diarios	1199	4088
Radio (receptores por 1000 habitantes)	387	1005
Televisores (por 1000 habitantes)	216	611
Televisión por cable (suscriptores por 1000 habitantes)	18,4	160,1
Teléfonos móviles (por 1000 habitantes)	14	131
Máquinas fax (por 1000 habitantes)	1,9	47,5
PCs (por 1000 habitantes)	23,2	224,2

FUENTES: Banco Mundial, *World Development Indicators 1998*; UNESCO, *Statistical Yearbook 1999*. Citado en Brunner, 2000.

CUADRO 2
Ranking de los 10 primeros países de Latinoamérica en el ISI

57

Posición del país 1996		Posición del país 1997	
Argentina	30	Argentina	31
Chile	31	Chile	32
Venezuela	34	Brasil	36
Brasil	38	Colombia	38
Costa Rica	39	Venezuela	39
Panamá	40	Costa Rica	40
México	41	México	41
Colombia	44	Ecuador	42
Ecuador	46	Panamá	43
Perú	49	Perú	48

FUENTE: Unesco, 1999.

respecto de las publicaciones científicas de 1997: mientras en Europa y Estados Unidos se editaba el 74% de las publicaciones científicas, Latinoamérica sólo contaba con el 1,8% de las mismas (MCE, 2002b).

Por lo tanto, la globalización como proceso mundial de interconexión y articulación de los sectores productivos puede ser una utopía para los países de la región que cuentan con capacidades y recursos escasos. Respecto a las llamadas infraestructuras globales de información –que abarcan el desarrollo y la integración de redes de alta velocidad y un conjunto de servicios y aplicaciones de formato digital que fluyen a través de ellas–, se articulan desde el norte, mientras la mayor parte de los países del mundo carece de la infraestructura básica necesaria para acceder a ellas.

Los países cuyas estructuras informacionales son menos desarrolladas deberán realizar un esfuerzo mayor, en términos de recursos y de organización, para integrar las tecnologías de la información y de la comunicación en su actividad social. Estas inversiones no sólo se refieren a la disponibilidad de equipamiento (*hardware*) necesario para su operación, sino también a las nuevas competencias necesarias para su utilización y aprovechamiento.

La brecha de conocimiento que separa a los países es mucho más importante y amplia que la denominada brecha digital. Castells describe como la división social más importante que la conectividad técnica asociable a Internet a la capacidad educativa y cultural de utilizar la conectividad: «Una vez que toda la información está en la red, una vez que el conocimiento está en la red, el conocimiento codificado pero no el conocimiento que se necesita para lo que se quiere hacer, de lo que se trata es de saber dónde está la información, cómo buscarla, cómo procesarla, cómo transformarla en conocimiento específico para lo que se quiere hacer. Esa capacidad de aprender a aprender, de saber qué hacer con lo que se aprende, esa capacidad es socialmente desigual y está ligada al origen social, al origen familiar, al nivel cultural y educativo» (Castells, 1999).

En Latinoamérica, donde la desigualdad es el más significativo de sus rasgos y donde se ha visto cómo han crecido en las últimas décadas las diferencias en los aprendizajes en términos de la nueva sociedad del conocimiento, no hacen sino acentuar la distancia. Estamos frente a un doble desafío: por un lado, el aumento de las desigualdades dentro de la sociedad, con los consabidos riesgos para la cohesión social y para el

desarrollo de la ciudadanía, y, por el otro, la creciente brecha global en la sociedad del conocimiento y sus derivaciones en las competitividades nacionales.

3. ARGENTINA Y SUS DEUDAS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

No hay duda de que en los 90 se dio en Argentina el intento más estructural de transformación del sistema educativo de las últimas décadas. Sin embargo, podríamos ya anticipar que los mejores efectos del mismo (incorporación masiva de las poblaciones más pobres al nivel secundario) se vieron rápidamente contrarrestados por una política que en lo económico acentuó la pobreza y la marginación de un porcentaje creciente de las mismas franjas y de sectores medios. Sin embargo, dado que el proceso de reformas iniciado tiene sus raíces en los inicios de la recuperación de la democracia y los consensos de los actores históricamente identificados con las mejores tradiciones de la educación pública argentina, es oportuno recuperar sus ejes a la luz del camino que falta recorrer hasta el logro de las metas de equidad y calidad.

3.1 EJES DE LA REFORMA

- *Descentralización* de los servicios a nivel provincial, concertación federal de la política educativa, y transferencia gradual de recursos y de responsabilidades a nivel de las escuelas.
- Ampliación de la cobertura (más años de obligatoriedad) y promoción de una mayor *calidad y eficiencia* del servicio educativo, a través de una propuesta de contenidos básicos actualizada para todos los ciclos y niveles y para la formación técnico-profesional; modificación de la oferta del nivel medio y de formación técnico-profesional con nuevas propuestas formativas más vinculadas al mercado de trabajo y a los nuevos entornos productivos y de servicios, así como al logro de una ciudadanía responsable y plena. Evaluaciones periódicas y sistemáticas del sistema educativo para la toma de decisiones y para enriquecer la información pública en general y de los usuarios en particular.

- Reformulación de la *formación de los docentes* y de las instituciones formadoras. Promoción de una nueva carrera profesional para el sector, y modelos alternativos de organización del trabajo en las escuelas.
- Búsqueda de la *equidad* a través de la atención directa y focalizada de las escuelas que atienden a las poblaciones con mayores necesidades educativas.

Durante un período extenso –para la experiencia local en el sector– durante los noventa se avanzó de manera gradual, sistémica y global en las líneas de la reforma, enfrentando viejos y nuevos problemas de orden político, institucional, administrativo, financiero y de organización. Dado que toda política que se piense de cara al futuro no debiera ignorar ese proceso sino partir de sus fortalezas y errores, de la evaluación de su impacto y de sus primeros resultados, del análisis de las principales trabas y de cómo resolverlas para poder seguir avanzando hacia las metas iniciales de calidad y equidad en un contexto mucho más difícil por los niveles de pobreza alcanzados, por la escasez de recursos, por la fragmentación del campo político y por la casi desaparición del tema educativo de la agenda pública, se sugieren algunos de los temas que se entienden claves tener en cuenta para el diseño de las políticas futuras en el sector.

3.2 FORTALEZAS

- Marco legal: las leyes que regulan la transferencia de las escuelas y de los institutos terciarios, estatales y privados, la Ley Federal de Educación y las resoluciones del Consejo Federal de Educación.
- La existencia de contenidos básicos comunes para todos los niveles y ciclos del sistema, que fija una base de calidad de la oferta educativa.
- La existencia de acuerdos y el desarrollo de las etapas para la formación técnico-profesional.
- La existencia de acuerdos para la formación docente y para la acreditación de instituciones terciarias de formación de profesores.
- La experiencia acumulada en el desarrollo de políticas compensatorias que atendieron anticipando las líneas de

reformas pedagógicas en las escuelas con mayores necesidades educativas.

- Las experiencias de capacitación masiva de docentes, con sus errores y aciertos.
- La ampliación de la infraestructura edilicia y el equipamiento de un porcentaje importante de escuelas con recursos didácticos, con bibliografía especializada para docentes y equipamiento informático.
- El crecimiento de la matrícula en todos los niveles, y particularmente la inclusión en los primeros años del secundario (3.º ciclo de EGB) de población escolar perteneciente a los sectores más pobres.
- El desarrollo, a nivel federal, del sistema de información y de estadística educativa, junto con la creación y el conocimiento acumulado por el sistema de evaluación de la calidad de los aprendizajes de los alumnos, que ayudó a instalar en las escuelas y en la sociedad una cultura nueva respecto al manejo y a la publicidad de los resultados de cada escuela.
- Un estado de movilización y de debate dentro de las escuelas (debilitado por los temas de la crisis) respecto a los aprendizajes que se pretenden lograr –como política de orden nacional–, y la difusión de ideas sobre nuevos modelos de enseñanza y de organización del trabajo en la escuela a través de seminarios y de publicaciones de distribución masiva entre los centros.
- Las experiencias innovadoras realizadas en muchas escuelas (estatales y privadas) sobre el modo de enseñar, la actualización curricular, la incipiente aparición de modelos alternativos de gestión, y las experiencias compartidas entre las escuelas a partir de instancias de trabajo cooperativo.

El PNUD, en el *Informe de Desarrollo Humano 2000*, nos muestra que en el año 1999 Argentina ocupaba el lugar 34 en el *ranking* de países desarrollados, y encabezaba el de los latinoamericanos, siendo los indicadores que la llevaron a ese lugar el de esperanza de vida (74,2 años), la tasa de alfabetización de adultos (96,7%) y la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (83%). Se afirma también que el país cuenta con significativas ventajas comparativas para profundizar su proceso

de desarrollo humano, como son su baja tasa de natalidad, que, cruzada con los niveles de escolarización alcanzados, permitiría concentrar la tarea en la búsqueda de una mayor calidad y eficiencia de su sistema educativo, y, sobre todo, en el mejoramiento del proceso educativo de los más pobres (Feijóo, 2002).

3.3 DEBILIDADES

Si miramos los resultados de las evaluaciones de los aprendizajes de los alumnos en el último período, vemos que el promedio nacional de competencias básicas en el área de lengua y matemáticas, al finalizar la educación secundaria, no llegaba al 70% hacia finales de la década (aunque al comienzo de la misma se ubicaba en torno al 54%, mostrando algunas provincias promedios muy inferiores). Si a estos datos agregamos que apenas supera el 40% la proporción de alumnos que termina ese nivel, y sólo el 27% lo hace en la edad que corresponde, tenemos un rápido panorama de la tarea que queda pendiente.

El combate contra la injusticia en la distribución de los conocimientos está lejos de finalizar.

En 1981, en un estudio diagnóstico sobre la incorporación gradual de sectores populares al sistema educativo en América Latina, autores como Juan Carlos Tedesco sostenían la hipótesis de que la discriminación social que antes se efectuaba excluyendo a ciertas capas sociales del acceso, se estaba trasladando al interior del sistema dando lugar a la existencia de circuitos de trayectoria pedagógica diferenciados según el origen social del reclutamiento. Esta diferenciación interna mostraba un descenso en la calidad de los aprendizajes efectuados por los sectores antes excluidos. Una explicación sería –agrega el estudio– que el sistema educativo se amplía, pero que sigue exigiendo un capital cultural básico que es patrimonio exclusivo de los sectores sociales que tradicionalmente accedían al sistema (Nassif, Rama, Tedesco, 1984). El avance en esta línea de estudio dio lugar a un concepto nuevo en el diseño de políticas, el de «equidad», que se diferenció del de «igualdad», dado que se trataría de no dar lo mismo a todos porque justamente son grupos diferentes, con necesidades también diferentes.

El debate filosófico sobre la «equidad» es más o menos reciente y se ha introducido en los 90 en las políticas sociales y educativas de la región, promovido en muchos casos por los organismos de crédito

internacionales (BID y Banco Mundial), acompañando los profundos cambios económicos en el área y la desestructuración social que ellos generaron. El concepto de focalizar las políticas educativas en las poblaciones más vulnerables significó la irrupción de conceptos muy enfrentados, no sólo con la concepción sarmientina tradicional sino con las rutinas escolares, las visiones sociales y la conducta de los propios adolescentes.

Un estudio de la CEPAL (2000) sobre el tema señala que en la región existe una situación de desigualdad compleja: no somos igualmente desiguales, y las asimetrías varían con los distintos subsistemas del sistema general, «que lleva a la necesidad de conjugar dos criterios. Por un lado, un criterio sistémico que contribuya a abordar diferenciadamente los distintos subsistemas para potenciar allí la mayor igualdad de oportunidades. Por otro, un criterio sinérgico según el cual la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente la igualdad de oportunidades en otros».

«Lo absurdo es que en una política democrática los que pueden pagar tengan derecho a elegir la educación que quieren para sus hijos, y los que no pueden pagar tienen que estar sometidos a una escuela rígida, burocrática, igual para todos, donde no se respeta el interés personal de nadie. ¿Por qué el sector público tiene que ser sinónimo de burocratismo, de rigidez, de falta de iniciativa, de falta de flexibilidad?» se preguntaba Tedesco en un reportaje publicado en 1999.

En las visiones teóricas del sector está creciendo el concepto de educabilidad como aquella medida básica a partir de la cual la escuela puede actuar con mayores posibilidades de éxito. Dicho de otra manera, esas voces se preguntan: «¿Cuál es el mínimo de equidad necesario para poder educar?». La tesis sostiene que, en la medida en que la concentración de la riqueza y la fragmentación social conforman escenarios en los cuales no se pueden garantizar las condiciones mínimas que hacen posible el proceso educativo, la noción de educabilidad adquiere especial relevancia (IIPE/UNESCO, 2002).

En el mismo sentido surgen reflexiones críticas sobre las políticas centradas en la equidad en la distribución del servicio educativo como promotora de niveles similares de equidad en los niveles de acceso a otros recursos, denunciando que se invierte la tendencia sostenida durante décadas basada en que el desarrollo educativo era dependiente del desarrollo económico-social. Rivero (2000) lo denomina como un

nuevo optimismo pedagógico, que independiza la educación de las condiciones económicas y sociales que la predeterminan. Abunda este autor en la idea de que en Latinoamérica la premisa de que la educación es un factor de equidad social no tiene posibilidad de concreción, por la enorme desigualdad e inequidad existente para una gran cantidad de alumnos que vive en condiciones precarias.

La información que se viene recogiendo en la década muestra la persistencia dentro del sistema educativo de correlaciones positivas entre fracaso escolar, abandono, repitencia, bajos resultados en las pruebas de evaluación de la calidad de los aprendizajes y los ingresos familiares de los estudiantes. Un estudio reciente sobre los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) ya citados sobre escolarización (Feijóo, 2002), señala que las disparidades en términos de cobertura tienen una fuente adicional de diferenciación, que corresponde a la situación relativa de los hogares en términos de distribución de la riqueza.

El mencionado trabajo destaca también el impacto que tuvo en la provincia de Buenos Aires la implementación de la Ley Federal sobre las poblaciones más pobres, y la aplicación de un programa masivo de becas para incorporar o retener a los más vulnerables en los primeros años del nivel secundario (EGB 3) y en el polimodal. También aumentó la escolarización de jóvenes de sectores medios bajos y medios.

A pesar del importante crecimiento de la escolaridad las edades no pueden ajustarse exactamente a los niveles educativos, dados los modos en que el sistema educativo discrimina en su funcionamiento. Las cifras de repitencia, sobreedad y deserción son altas, y si bien no pueden compararse entre las provincias porque no existen acuerdos sobre los criterios y modos de evaluación del rendimiento de los alumnos entre ellas, está claro que afectan de modo particular a las poblaciones escolares más pobres.

Según una encuesta especial realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en conglomerados urbanos entre los niños y jóvenes de 6 a 18 años que asistían a la escuela, el 18,3% había repetido alguna vez. La relación con el nivel de ingresos del hogar ascendía a cerca del 30% entre las poblaciones con ingresos hasta el 1.º decil, a 22,3% en el segundo, y a 18% y 17,2% en el 3.º y 4.º decil, respectivamente. A partir del 6.º decil los índices son inferiores al promedio del país, hasta llegar al 4% en el 10.º (INDEC, 1998). De la

misma fuente provienen los datos que muestran que, si bien ha aumentado el promedio de años de escolaridad de la población (8 años), un análisis que incluye la situación de ingresos muestra que en las poblaciones indigentes el promedio es de 6,9, de 7,9 entre los pobres y de 10,5 entre los no pobres.

En general, los sectores más pobres son atendidos con los servicios más pobres. Edificios precarios (recordemos las 2000 escuelas rancho erradicadas en los 90, muchas de ellas con 50 años de historia), falta de equipamiento adecuado, profesores inexpertos o con escasa formación, malas condiciones laborales, nula demanda o poder de presión de los sectores sociales afectados. Sólo el inicio de políticas compensatorias en la década de los 90 comenzó a mostrar que se podía salir de la repetición perversa de la desigualdad a condición de que se aplicaran políticas intensivas en recursos pedagógicos, becas, materiales didácticos, mejora de las condiciones edilicias, incentivos, etc. Un estudio preliminar del Ministerio de Educación de la Nación (Subsecretaría de Evaluación de la Calidad, 1997) analizó el resultado por regiones de las pruebas de evaluación entre 1993 y 1996 (Noreste, Noroeste, Nuevo Cuyo, Patagonia y Centro) de las escuelas atendidas con políticas compensatorias del programa Plan Social Educativo del Ministerio Nacional. En él se podía ver una importante mejora en las zonas de mayor pobreza y con más bajos resultados educativos (Noreste mejoró sus resultados un 24%, las escuelas del Noroeste un 15%, y Nuevo Cuyo un 19%. La media de mejoras para todas las escuelas del Plan Social que se incluyeron en la muestra fue del 14%). Señalemos que esos niveles

CUADRO 3
Beneficiarios del gasto público en educación
según niveles de ingreso (1996)

Nivel educativo	Quintiles de distribución del ingreso					Total
Primario	46,7	24,1	14,5	8,8	5,8	100
Medio	100	29,0	24,4	19,7	16,5	100
Universitario	10,3	100	5,9	14,6	20,2	100

Q1 = 20% más pobre, Q5 = 20% más rico de la población.

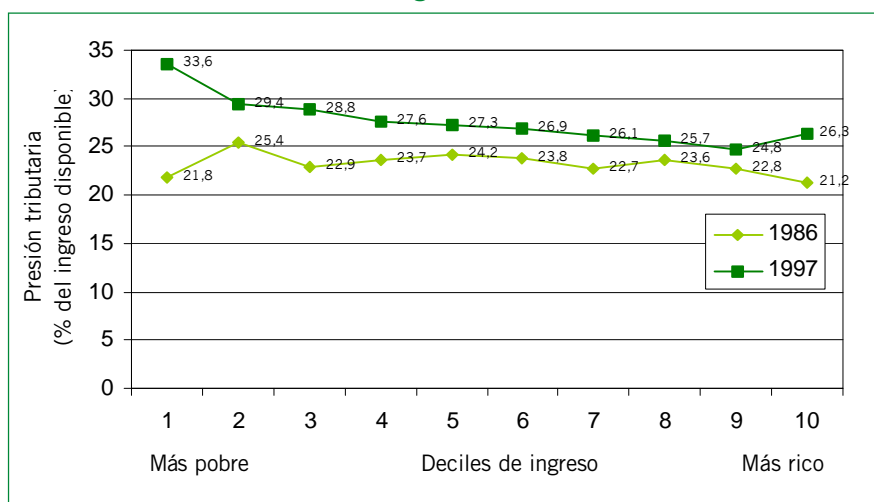
FUENTE: José Luis Coraggio, *Contribución al estudio del sistema argentino de educación superior universitaria*, Consejo Interuniversitario Nacional, junio 2001, p. 60.

no alcanzaban a estas escuelas para llegar a la media nacional de resultados de aprendizaje.

Otro aspecto de la inequidad del sistema educativo argentino la muestra un estudio de Coraggio (Guadagni y otros, 2002) donde se destaca que en 1996 de cada 100 pesos que el gobierno gastaba en la universidad, apenas 5,90 beneficiaban a los más pobres. De cada 100 pesos gastados en la enseñanza secundaria, 29 eran para los de menores ingresos, y si vemos esta cifra en la primaria, el beneficio para los más necesitados era de 47 pesos.

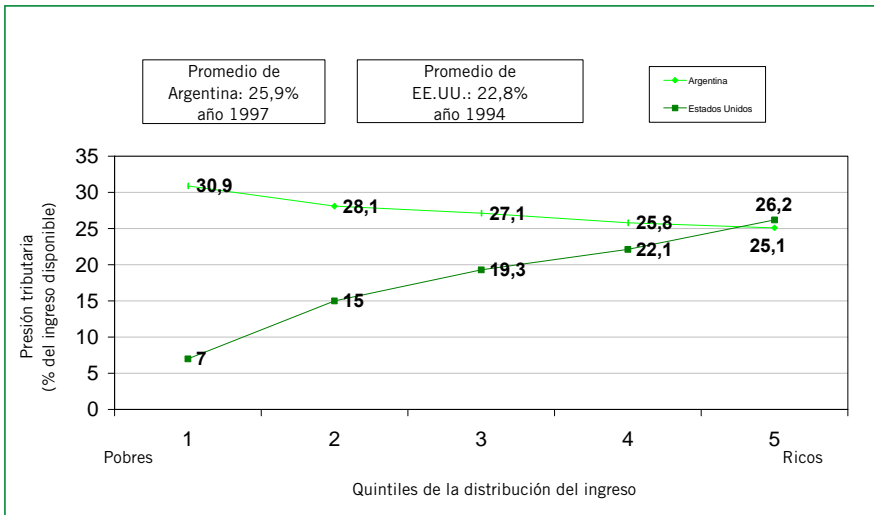
Para cerrar los datos vinculados a la inequidad se hace ineludible la reflexión sobre el siguiente hecho: la distribución inequitativa de los conocimientos y de las condiciones favorables para garantizar la educabilidad de todos, es equiparable a la inequidad de la estructura impositiva. Todos los estudios son coincidentes en señalar que Argentina tiene un sistema impositivo esencialmente regresivo, en el que en proporción pagan más quienes menos tienen. En 1997 la presión tributaria promedio fue del 25,9% en relación con el ingreso per cápita; el decil más bajo de la estructura social sufrió una presión tributaria del 33,6%, mientras que el decil superior soportó una presión de sólo el 25,3% (Guadagni y otros, 2002). El mismo autor señala que esta

GRÁFICO 1
Presión tributaria por deciles de ingreso familiar.
Argentina



FUENTE: Santieri y Gómez Sabaini, en A. Guadagni *et al.*, 2002, p. 57.

GRÁFICO 2
Presión tributaria por niveles de ingreso.
Argentina y Estados Unidos



FUENTE: Santieri y Gómez Sabaini, en A. Guadagni *et al.*, 2002.

regresividad en la estructura impositiva no es muy común en el mundo y a tal efecto la compara con Estados Unidos, donde la progresión es la contraria: aumenta la presión con el aumento de los ingresos.

Sin embargo, las señales que provienen del sistema educativo en todo el país nos muestran que la crisis ha detenido en su mayor parte las líneas de reforma iniciadas en el sector, sean éstas de ampliación de cobertura y de equipamiento o las referidas a la mejora de la calidad y de la eficiencia de los servicios, lo que, de continuar así, hace prever un sensible deterioro de los niveles de inclusión y de calidad medidos a finales de la década anterior.

4. RELEVAMIENTO DE TRABAS QUE IMPIDEN AVANZAR EN LA REFORMA

4.1 LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA

Partiré de una afirmación: la reforma del Estado para una gestión descentralizada del servicio está incompleta: la transferencia de recursos y de responsabilidades hacia los efectores reales aún no se ha

hecho. Tropezaba con un entramado de regulaciones administrativas y laborales a nivel provincial que habría que cambiar, y padece la ausencia de debate y la generación de alternativas de nuevos modelos de gestión y garantías para un financiamiento adecuado. Revisemos brevemente los rasgos del proceso de descentralización.

Hasta el año 1992 los servicios educativos correspondientes a los niveles inicial, primario y secundario se encontraban mayoritariamente a cargo de cada provincia, y la Nación conservaba bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación poco más del 20% de la oferta educativa global, sobre todo secundaria y terciaria no universitaria, junto con el total de los servicios de educación privada. La Ley de Transferencia de 1992 dejó en manos de las provincias todos estos servicios, permitió el inicio de un modelo que confió a las autoridades locales la gestión directa de la educación, y preservó para el Ministerio Nacional las funciones de diseño, concertación y promoción de las políticas educativas.

Este proceso tuvo dos debilidades de partida:

- Se realizó sin estudios previos sobre la capacidad real de garantizar una buena gestión por parte de las provincias (fortaleza técnico-administrativa), y sin un análisis de sustentabilidad financiera.
- Su génesis no tuvo relación con una política estrictamente educativa. Si bien hubo consenso político entre Nación y provincias y éste quedó refrendado en convenios formales de traspaso, no se trató de una decisión centrada en la búsqueda de la calidad, de la equidad y de la eficiencia del servicio educativo, sino que se originó en los compromisos de ajuste presupuestario del gobierno central asumidos entre 1989 y 1991 ante los organismos de crédito internacionales (Hanson, 1997). Por lo tanto, a pesar de que la transferencia de la totalidad de los servicios fue uno de los componentes del Congreso Pedagógico Nacional (1985), cuando se hizo efectivo no se tomaron los recaudos de una política que buscara objetivos de calidad, equidad y eficiencia.

Estos dos rasgos, a su vez, se asentaron sobre la débil conformación del federalismo en Argentina. Nos referimos a la contradicción que existe entre un país ordenado federalmente y un comportamiento político y ciudadano centralista en sus demandas.

Si bien la educación en América Latina (y en particular en Argentina) se originó en el orden local –ya fuera en municipios o en instituciones religiosas–, su gestión se fue centralizando progresivamente debido a la necesidad de consolidar las nuevas repúblicas. En Argentina hubo un movimiento deliberado de construcción de la identidad nacional, de voluntad de generar un sentimiento de pertenencia de poblaciones diversas por efecto del proceso de inmigración masiva que tuvo lugar entre 1860 y 1920. La ley que origina el sistema educativo (Ley 1420 de 1884) reconoce un sistema federal en lo referente a la administración, pero unitario en la concepción y en los contenidos.

Las irregularidades con las que funcionaba el servicio educativo en las diferentes provincias, la falta de financiamiento, las sucesivas crisis por falta de pago a los docentes, la baja calidad, hicieron que en 1905, con la sanción de la Ley Lainez (Ley 4874), se diera un paso crucial hacia el centralismo: se autorizó al gobierno nacional a crear escuelas bajo su jurisdicción en los territorios provinciales, que primero serían de nivel secundario pero luego se abrirían para todos los niveles del sistema. La idea era suplir las falencias de la mayoría de las provincias en materia educativa y operar como modelo en términos pedagógicos y administrativos para los servicios de orden local. De esta manera se superpuso un sistema educativo de orden provincial y otro de orden nacional.

Cuando se agotó el modelo económico que sostenía las iniciativas del Estado en materia educativa, comenzó en la década de los 50 un lento proceso de transferencia que tuvo su mayor impacto a finales de los 70 (dictadura militar), con el traspaso de casi todas las escuelas nacionales de nivel primario sin los recursos financieros necesarios, lo que dejó el recuerdo y las secuelas del primer gran desfinanciamiento vinculado a una política de descentralización, y ya en los 90, con la transferencia de todas las escuelas secundarias y terciarias no universitarias estatales y privadas, pero esta vez, como ya se señaló, con los recursos financieros que utilizaba la Nación hasta ese momento.

Este breve repaso histórico se hace para resaltar los motivos por los cuales quedó tan fija en la sociedad la idea de que la responsabilidad directa sobre la política educativa es del gobierno nacional, lo que se alimenta a diario con un patrón de conducta de las autoridades políticas locales, que casi siempre justifican sus propias decisiones, falencias o errores respecto al funcionamiento de la educación en su jurisdicción culpando a las autoridades políticas nacionales (aunque pacte con ellas).

Los docentes y la comunidad local, salvo excepciones, toman la misma actitud, restando demandas a los actores de orden local, sean de la escuela o inclusive del gobierno, y cargando las tintas contra el orden nacional. Si a la gestión de la educación agregáramos el desarrollo de otros servicios como los de salud, comunicaciones y aún de seguridad, que nacieron y perduraron por muchos años con exclusividad como de jurisdicción nacional, podemos comprender mejor que una política de descentralización requiere un cambio cultural importante, que se asienta sobre nuevas regulaciones y que necesita explicitaciones públicas y concertaciones políticas transparentes que ayuden a cambiar la cultura vigente. Sobre eso expresa Lauglo (1996) que, «si bien la educación posee cierto grado de autonomía, está condicionada por ideas más generales sobre la sociedad y sus instituciones y ello condiciona la idea de cómo debería distribuirse la autoridad en una gama de servicios».

La transferencia fue un hecho: se realizó en las condiciones señaladas y encontró en las provincias diferentes grados de fortaleza institucional para gestionarla. Tuvo el rechazo del gremio de representación nacional más grande, el Centro de Trabajadores de la Educación (CTERA), –que vio amenazada su capacidad de acción al fragmentar la gestión y por ende la demanda– y la desconfianza inicial de la comunidad educativa –docentes, alumnos y padres–, que temían que se tratara del abandono del Estado de su responsabilidad sobre el servicio en manos de gestiones provinciales, que siempre pensaron precarias y de menor calidad. En ese sentido, el proceso de mayor costo político fue la transferencia de las Escuelas Normales, convertidas ya entonces en institutos terciarios de formación docente.

A pesar del avance de las diferentes líneas de política en el marco del reordenamiento global del sistema, quedó casi intacta la cultura clásica de baja responsabilidad local y de alta demanda al gobierno central. Más aún, hasta ahora en la mayoría de los casos los acuerdos federales de política educativa han terminado basándose sólo en los recursos que se obtienen o no a partir de ellos, dado que no existen instrumentos que obliguen a las partes a su cumplimiento.

Pero, ¿puede realmente ser descentralizado un sistema educacional? se pregunta Hanson (1997) en un estudio comparado de carácter internacional, y cita el caso de los procesos de Argentina, Colombia y México, donde los ministerios de Educación han conservado la autoridad centralizada sobre las políticas nacionales, los marcos de referencia de los currículos, la generación y el manejo de la información, la evaluación

académica, la capacitación especializada y la implementación de programas de educación compensatorios destinados a aumentar la equidad interna del sistema escolar para los alumnos de las regiones más pobres. Sin embargo –añade–, a menudo enfrentan el hecho de que si bien la responsabilidad se encuentra descentralizada, falta la autoridad necesaria, la capacitación, o, a veces, el financiamiento para llevar a cabo las tareas. Por eso señala que debe realizarse un análisis organizativo y administrativo para determinar en qué nivel del sistema deben asignarse las responsabilidades específicas y la autoridad, y realizar la asignación de dichas funciones cuando se haya asegurado la capacidad real para ejercerla, lo que lo lleva a afirmar algunas lecciones de política como:

- Cuanto más involucre una iniciativa de descentralización la transferencia de oportunidades positivas, en lugar de problemas y gastos (únicamente, agrego) a las regiones o municipalidades, mayores serán las probabilidades de éxito.
- El éxito o el fracaso de las grandes reformas educacionales depende más de consideraciones políticas que técnicas.
- El gobierno y las asociaciones de profesores pueden ser aliados en el proceso de descentralización si ambas instituciones obtienen beneficios de la reforma.
- La iniciativa local se ve significativamente reducida cuando el financiamiento total de la educación depende del presupuesto del gobierno central.
- La autoridad debiera ser transferida a las regiones, municipalidades o escuelas sólo después de que estas cumplan pruebas de capacidad específicas tales como habilidad financiera y capacitación o participación de la comunidad, en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, con independencia de su capacidad.

4.2 LA DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GESTIÓN DEL SISTEMA

El nivel nacional

En el reordenamiento del sistema las funciones centrales previstas en la Ley Federal de Educación para el Ministerio Nacional son

tres: el diseño de los lineamientos de la política educativa nacional, la concertación con todas las autoridades educativas provinciales en el Consejo Federal, y la promoción de políticas. Estas funciones implican también las tareas de regular, evaluar y acreditar o certificar, en última instancia, la autoridad educativa nacional.

A pesar de estas disposiciones, la transferencia de la totalidad de los servicios educativos a las provincias sin un debate informado sobre los objetivos de la descentralización y algún consenso estructurante sobre la reforma del Estado, lleva a que el hecho de que hoy exista un Ministerio Nacional sin escuelas que dependan directamente de él sea utilizado como argumento para minimizar el papel que éste desempeña. Muchos dirigentes políticos y no pocos medios de comunicación se hacen eco de la opinión de que un ministerio sin escuelas no se justifica como ministerio. Tras esa afirmación existe la idea o la ilusión de distribuir el presupuesto asignado a ese organismo entre las provincias, sin reparar en que dicho presupuesto está conformado en gran parte por transferencias directas a gobiernos y universidades, y que esa afirmación va a contramano de la importancia que se le asigna hoy a la política educativa como herramienta del Estado (aun del federal) para el desarrollo de estrategias de crecimiento basadas en la mayor competitividad y formación de las personas, y en garantizar la igualdad de oportunidades.

Una ojeada general a las funciones subyacentes a las partidas presupuestarias destinadas a educación en un año (2001) sugiere que:

- De la cantidad de recursos asignados a educación en el Presupuesto Nacional, el 90% está constituido por transferencias que se destinan a los gobiernos provinciales y a las universidades nacionales. Dichas transferencias se realizan sin vinculación a políticas, programas o acciones específicas del Ministerio de Educación de la Nación. Son flujos entre tesorerías, independientes de las estrategias o de las políticas nacionales en ejecución.
- Los recursos destinados a política educativa en sentido estricto superan ligeramente el 10% del presupuesto global, y están conformados en mayor proporción por transferencias asociadas a la ejecución de programas, y en un 3% por gastos de personal y por servicios del Ministerio.

- En valores programados, por ejemplo, en el año 2001 se trató de 2.900 millones de pesos en transferencias (de los cuales 270 millones estuvieron ligados a programas específicos) y de 88 millones para gastos de personal y de servicios del Ministerio.
- El monto global presupuestado para la ejecución de políticas emanadas del Ministerio de Educación representó 350 millones de pesos, de los cuales el 75% (270 millones) correspondió a transferencias en el marco de programas de educación básica y superior.

La distancia entre el presupuesto educativo global y el que se pone efectivamente en manos del Ministerio Nacional, en una relación de 1 a 10, refleja, por un lado, lo magro de la tajada del pastel disputado por muchas jurisdicciones, que reclaman a veces la distribución lisa y llana del mismo y la desaparición del Ministerio, quizás por desconocimiento de la estructura y del destino de los recursos presupuestarios; por otro, destaca la necesidad de la mayor justicia y efectividad en el uso de los recursos nacionales para garantizar el cumplimiento de la política, condicionando las inversiones a garantizar la igualdad de oportunidades y una educación de calidad equivalente en todo el territorio nacional.

El nivel provincial de gestión de la educación

La gestión directa de las escuelas y de las instituciones de nivel superior no universitario, incluidas las de formación docente y todas aquellas de cualquier nivel que la provincia cree especialmente (por ejemplo universidades provinciales) dependen del gobierno provincial, con la única excepción de las universidades nacionales. Por tanto, la asignación de recursos propios o los provenientes de la coparticipación nacional en impuestos, la política de personal y de alumnos y la política educativa, son materias de este nivel jurisdiccional.

La provincia debe adaptarse a la legislación nacional en materia de contenidos básicos de enseñanza, carga horaria, ciclos y niveles educativos, evaluaciones periódicas de calidad y todo otro acuerdo federal de política según lo dispuesto en la Ley Federal de Educación. Debe tener total facultad para ampliar, profundizar y adaptar los contenidos de la enseñanza acordados a nivel nacional, para realizar operativos propios de control de calidad, y para desarrollar las ofertas

educativas que estime necesarias para las demandas de su población. Sin embargo, los títulos y certificaciones que expidan las instituciones de su territorio quedarán supeditados a la autoridad nacional para su reconocimiento. Esta es la herramienta que la Ley Federal de Educación le reserva a la autoridad nacional para hacer cumplir los criterios de calidad y de equidad del servicio, y que debe garantizar en última instancia. Así mismo, la Constitución mantiene como prerrogativa del gobierno nacional poder intervenir políticamente en la provincia si ésta no cumple con el servicio educativo básico.

De hecho la gestión, en la mayoría de las provincias, no garantiza una prestación adecuada del servicio, y en muchos casos pone en riesgo su continuidad al no asegurar su pleno financiamiento. Además, la crisis financiera actual plantea serios problemas de equipamiento y de infraestructura.

Datos relevantes:

- Muchas provincias no garantizan el pago de salarios al personal docente.
- Existe una escasa decisión política para efectuar reformas laborales y administrativas en los gobiernos provinciales.
- Persiste la alta centralización, la burocracia y la rutina en las gestiones provinciales.
- Es patente la crisis fiscal y la escasez de recursos para financiar la educación en muchas provincias.
- Se incrementan los costos no previstos cuando se trata de universalizar la educación media.
- Los recursos para inversiones en infraestructura y equipamiento son insuficientes.
- Se sobredimensionan las plantas docentes provinciales.

74

La gestión de la educación en las escuelas

El hacedor real de la política educativa está en la escuela; es lo que hacen o dejan de hacer dentro de ella los docentes y los equipos directivos. Cualquier reforma puede quedar en sus puertas si, aunque

estén consolidados los acuerdos y los instrumentos macro de la política educativa nacional, no se asegura que ello incida de verdad en las prácticas cotidianas de la escuela. Si se focaliza en la escuela y se recorre el entramado de regulaciones administrativas y laborales vigentes en cada provincia, se comprueba que impiden poner en marcha un modo diferente de gestionar los aprendizajes que se centren en los conocimientos y competencias que se desean garantizar en los alumnos, poniendo en juego la verdadera profesionalidad de los docentes.

La escuela tiene la función de enseñar, y seguramente en el desarrollo de esa función también aprende. Sin embargo, un repaso del modo en que funciona una escuela de nivel secundario nos llevaría a afirmar que está muy lejos de constituirse en una organización que gestiona conocimientos y que aprende, rasgos típicos de una institución que funciona como es debido. En una organización sus miembros interactúan de manera intensa y laboriosa, tanto procesando conocimientos como creándolos en una práctica interactiva de ensayo y de error, donde todo el tiempo se ponen en juego la imaginación y las ideas y se aprende de otros. Tanto es así que existe una rica vertiente de estudios sobre el conocimiento organizacional, que analiza y valora el saber que se crea en una organización, pues éste es el que explicaría el mayor o menor éxito de dicha organización. Es el conocimiento tácito que circula dentro de ella y entre sus miembros el que le da identidad y valor. «La creación de conocimiento organizacional es la clave del peculiar proceso a través del cual las firmas innovan. Son especialmente aptas para innovar continuamente, en cantidades cada vez mayores y en espiral» (Nonaka y Takeuchi, 1999).

Las escuelas enfrentan hoy una complejidad para la cual no están preparadas: el deterioro de las condiciones de educabilidad de una proporción muy importante de la población, y el fuerte incremento de la heterogeneidad de los problemas y de las necesidades educativas. Ante esta situación la escuela produce respuestas rutinarias, tiene escasa o nula decisión sobre la gestión de los recursos que utiliza y baja responsabilidad sobre sus resultados. En general, dispone de docentes con formación inicial de baja calidad promedio, de ambientes y prácticas laborales poco calificadoras, de falta de prácticas de planificación, gestión y evaluación cooperativa, y de ausencia de incentivos para su mayor profesionalización. Las escuelas no cuentan con recursos para financiar actividades no rutinarias que les permitan ensayar respuestas adecuadas a situaciones nuevas. La asignación de recursos humanos es ineficiente e inequitativa. No responde a las necesidades de conforma-

ción de equipos que gestionen, ni tampoco preserva la dedicación exclusiva de un porcentaje de ellos que pueda contener y desarrollar la política institucional.

La conducción de la escuela tiene poco poder de decisión sobre la gestión de su personal; las decisiones se toman fuera del ámbito escolar; la programación del trabajo, la organización y la asignación de los tiempos no se rige por una lógica centrada en la enseñanza. Tiene que adaptarse a la disponibilidad de docentes *taxís*, que se ven obligados a distribuir su jornada de trabajo en varios establecimientos. Es inequitativa porque los docentes recién graduados y sin experiencia son asignados a las escuelas de mayor complejidad. Se premia a los docentes más calificados y con mayor experiencia con los puestos que atienden las situaciones de menor complejidad, o directamente con la salida del aula y el pase a tareas administrativas o de conducción.

La selección de las conducciones escolares, salvo experiencias recientes en la provincia de San Luis, se realiza de manera inadecuada, sin evaluación ni control de resultados. La supervisión por parte de las autoridades provinciales es rutinaria y en general está a cargo de colegas, dado que en el mejor de los casos el puesto de supervisor es parte de la carrera profesional, y en el peor el resultado de preferencias partidarias, siendo muy difícil la aplicación de sanciones o el señalamiento objetivo de los déficit y debilidades que pudieran encontrarse en los establecimientos.

76

En síntesis:

- Existen sistemas inadecuados de selección, evaluación y apoyo de las conducciones escolares.
- Se mantiene el deterioro de las condiciones de educabilidad en una proporción muy importante de la población.
- Se nota un fuerte incremento de la heterogeneidad y de la complejidad de los problemas y de las necesidades educativas.
- Persiste una baja capacidad de las escuelas para identificar necesidades y para articular respuestas educativas adaptadas a las necesidades de una población cada vez más heterogénea.

- Se carece de prácticas de planificación, gestión y evaluación cooperativa entre los docentes.
- La responsabilidad que se asigna a las escuelas por procesos y resultados es baja.
- Hay una escasa capacidad de aprendizaje organizacional, mientras la rutina de las prácticas educativas es alta.
- La capacidad de decisión de las escuelas sobre los recursos que utiliza para generar respuestas es muy limitada.
- Las escuelas no disponen de recursos para financiar actividades no rutinarias.
- En la escuela se toman muy pocas decisiones sobre gestión del personal docente.

Las instituciones que forman a los docentes

En Argentina existen 1.279 instituciones de nivel superior no universitario que forman docentes para el nivel primario (EGB 1 y 2) y para el secundario (EGB 3 y polimodal). De ellas el 64% son estatales y el resto privadas, casi en su totalidad confesionales. Tienen como promedio 196 alumnos, siendo la relación docente-alumno de 8, y se estima que concluye la carrera no más del 20% de la matrícula que ingresa.

Los docentes que trabajan en esas instituciones son en total 30.214, de los que las tres cuartas partes son mujeres; la edad promedio es de 40 años, teniendo el 33% entre 40 y 49 años y el 16% entre 50 y 59 años (MCE, 1997b).

La mayoría de los docentes que forman docentes ha estudiado en el mismo nivel en que se desempeña: un 28,5% lo hizo en la universidad y un 5% tiene algún postgrado completo, en tanto un 13,2% no ha alcanzado a terminar el nivel medio. Aquí de nuevo las diferencias entre las provincias son muy notables (MCE, 1997c).

Estas instituciones, en general, no han incorporado a sus procesos de trabajo la investigación y la extensión a escuelas de su entorno. Están conectadas en red de base informática, tienen acceso a Internet y han sido provistas por la Red Federal de Formación Docente

Continua (MCE) de bibliotecas especializadas y de equipamiento. Comenzaron un proceso de reacomodo interno a las exigencias que provenían de las normativas de los 90, pero se estima que no alcanzaron a producir transformaciones de envergadura en muchas de ellas. En estos momentos, según datos a confirmar, el 40% habría sido reacreditado, pero gradualmente se han hecho más permisivas las normas que en principio había acordado el Consejo Federal para su acreditación.

De hecho, la oferta está sobredimensionada y carece de controles de calidad y de pertinencia. En algunas provincias se ha suspendido la inscripción en los institutos, con el objetivo de trabajar en la modificación del sistema.

En general, podría afirmarse que siguen pendientes los siguientes aspectos:

- La opción profesional por la docencia suele ser por descarte.
- Escasean docentes para algunas disciplinas básicas.
- Los ambientes y las prácticas laborales docentes son poco calificativas y atractivas.
- No hay incentivos para la profesionalización.
- La formación docente inicial es, por lo común, de baja calidad.
- La oferta de formación inicial está muy fragmentada y cuenta con escasos recursos.
- Existe poca articulación entre las instituciones de formación docente y las demandas del sistema.
- La investigación académica vinculada a la mejora de los procesos de enseñanza es escasa.
- Los sistemas de acreditación de la calidad de las instituciones formativas son muy débiles, poco reconocidos y con baja implementación.
- Se mantiene una fuerte resistencia de las organizaciones sindicales provinciales a políticas de reforma laborales y administrativas.

4.3 ACUERDOS NACIONALES DE POLÍTICA

Es imprescindible abrir el abanico de dificultades a la hora de encarar reformas estructurales hasta involucrar aquellas de nivel macro que están en la convergencia de las relaciones entre la sociedad y el Estado. La reforma por la calidad, la eficiencia y la equidad del sistema educativo requiere en esta etapa la promoción de cambios de orden estructural y de costos políticos que tienen pocos aliados en la dirigencia política y empresarial y entre los formadores de opinión, y muy fuertes y concentrados detractores.

Corrales (1999) señala que si bien «existe un consenso generalizado respecto a que el mejoramiento del desempeño de las instituciones educacionales es indispensable para promover el desarrollo socioeconómico, reducir las desigualdades, aumentar la competitividad económica de las naciones y seguramente fortalecer las instituciones gubernamentales. Sin embargo no se aprueban ni implementan reformas educativas significativas, principalmente por razones políticas».

El argumento principal de este autor es que las reformas por la calidad y la eficiencia tienen mayores probabilidades de prosperar si se superan los siguientes obstáculos políticos: la concentración del costo y la distribución de los beneficios (matriz de Wilson, 1973, citado por Corrales, 1999). Según este argumento, los cambios que suponen ese tipo de reformas generan perdedores concentrados, quienes tienen una alta probabilidad de organizarse con eficacia para bloquear las reformas. Los beneficiarios existen –nos advierte–, pero tienen menos incentivos y motivaciones como para montar una demanda a favor de la reforma que sea lo suficientemente vigorosa para vencer a los perdedores; las debilidades en el grado de compromiso de los ministerios del lado de la oferta; las carencias en el grado de demanda de las reformas por parte de la sociedad; las características institucionales que aumentan el poder de los grupos que ejercen el veto.

En el período 1985-1995 se comprueba un aumento en las tasas de escolarización secundaria en toda la región, que impacta de diferente manera según los rasgos de cada país. Para los de perfil demográfico moderno e ingresos altos (tipología de N. López y J. C. Tedesco, CEPAL, 2002), que engloba a Argentina, Chile y Uruguay, parece que aumentar el ritmo de crecimiento de la matrícula en ese nivel se les hizo muy costoso en términos de esfuerzo social. En la línea argumental anterior, para ellos el crecimiento de las tasas de escolarización

sigue una dinámica según la cual los ritmos disminuyen a medida que los índices se aproximan al valor final. En un contexto de baja escolarización, las políticas de acceso pertenecerían al área blanda de política social, es decir, a aquellas que ofrecen menos resistencia al cambio. Pero a medida que se avance en la cobertura, la sociedad en su conjunto debe realizar mayores esfuerzos e inversiones para continuar hacia la universalización y para tocar aspectos más estructurales del sistema educativo y de la estructura fiscal. El ejemplo de la incorporación de los sectores más pobres al 3.º ciclo de la EGB y al nivel polimodal o secundaria superior en el conurbano bonaerense a finales de los 90, y los actuales índices de abandono por dificultades de financiamiento (becas), de políticas de contención pedagógica en las escuelas, y de regulaciones administrativas y laborales que impiden la aplicación de innovaciones en la gestión para tener mejores resultados de contención y aprendizaje, son un ejemplo (Provincia de Buenos Aires, 2002).

Tampoco ayuda el poco interés y la falta de especialización de muchos medios de prensa por enriquecer el debate público. En general, sólo se interesan por la educación a partir de conflictos debidos a razones salariales o a escándalos producidos por situaciones excepcionales de conducta que se presentan a veces en algunos establecimientos. No se abordan de manera sistemática las causas que afectan a la falta de eficiencia del sistema ni las innovaciones que en muchas instituciones se han comenzado o que ya existen en otros países. La información es en general tan *ideologizada* como la de las corporaciones que actúan dentro del sistema educativo.

En síntesis, tenemos por un lado la ausencia de visión y de voluntad compartida de los sectores dirigentes, y, por otro, pobreza de debate público. Ello facilita el hecho de que, habiéndose cumplido la primera etapa de aplicación de la Ley Federal y del Pacto Federal Educativo, no existan acuerdos nacionales vinculantes de política educativa ni recursos para promoverlos y sostenerlos.

En resumen destacamos:

- No hay un acuerdo nacional que comprometa el flujo suficiente y permanente de recursos para educación.
- Ausencia de evaluación sistemática de los acuerdos federales de la primera etapa de aplicación de las reformas.

- Los acuerdos federales sobre políticas educativas no cuentan con instrumentos que obliguen a las partes a su cumplimiento.
- Los acuerdos federales de políticas educativas terminan basándose únicamente en los recursos que se obtienen o no a partir de ellos.
- Existe una baja institucionalidad y un escaso respeto por los acuerdos nacionales fundamentales de parte de los actores sociales y políticos.
- Ausencia de compromisos constitutivos fundamentales entre la Nación y las provincias.
- Bajo interés y una exigua voluntad de la dirigencia política por entender y atender la diversidad de problemas educativos vinculados con la calidad y la inclusión.
- Falta de visión compartida entre la dirigencia política nacional y provincial de políticas para el sector.
- Una demanda poco calificada de las familias hacia las escuelas.
- Una cultura de los títulos o certificados en la población, con baja preocupación por la calidad de la formación.
- Una demanda débil y poco específica de los sectores empresariales en educación.
- Pobreza de debate y escaso compromiso de la comunidad académica.
- Una fuerte resistencia de la representación sindical para discutir sus intereses en el marco de políticas educativas que modifiquen el statu quo.
- Unas condiciones muy deficientes de las provincias debidas a su crisis fiscal, para generar espacios de discusión con los sindicatos de docentes.
- Una baja calidad del debate público sobre educación.
- La ausencia de nuevos acuerdos nacionales que definan metas y estrategias de políticas para la década.

Nudos críticos seleccionados

De la enumeración anterior jerarquizamos y seleccionamos sólo algunos problemas, por entender que su atención puede producir gradualmente efectos positivos en todo el campo estudiado:

- Baja calidad del debate público en educación.
- No hay un acuerdo nacional que comprometa el flujo suficiente y permanente de recursos para educación.
- Carencia de acuerdos nacionales que definan metas y estrategias de políticas para la década.
- Ausencia de instrumentos en el nivel nacional (Ministerio de Educación) para ejercer la autoridad que le asigna la ley.
- Normas y procedimientos provinciales de gestión centralizados, y modelos presupuestarios, de asignación y control obsoletos y rígidos.
- Regímenes laborales docentes que no promueven la profesionalidad, y que impiden una gestión adecuada y equitativa de los recursos humanos.
- Sistemas de acreditación de la calidad de las instituciones de formación docente muy débiles, poco reconocidos y con baja implementación.

5. MARCO CONCEPTUAL Y LINEAMIENTOS PARA LA NUEVA AGENDA DE POLÍTICAS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

Las reformas pendientes debieran inscribirse en la reconceptualización aún no abordada sobre el modelo de Estado y sobre sus formas de intervención. Se entiende que la literatura y los debates académicos de la última década en torno a este tema pueden enriquecer los procesos que aún faltan por desarrollar, y abrir un abanico de opciones en la búsqueda de un servicio de calidad bien administrado. «Un Estado minimizado no está a la altura de la complejidad actual: el mercado por sí solo es incapaz de resolver los desafíos económicos, sociales y ecológicos, y menos aún de generar un orden social», pero la idea de «soberanía absoluta» del Estado, o «monopolio absoluto» para la producción de

determinados bienes o servicios es obsoleta o impracticable. El Estado solo ya no puede resolver la equidad social, los problemas ambientales, la competitividad...», nos dice Messner (1996).

Un trabajo de Bresser Pereira (1998), que recorre la bibliografía actual sobre el tema, puede iluminar la visión sobre las reformas necesarias. Destaca, como punto de partida, que hay que reconstruir el Estado, concebir un Estado más fuerte, con capacidad técnica y con poder de intervención y de regulación; más fuerte financieramente, que ponga énfasis en el control de los resultados en lugar de vigilar o de ejercer los procedimientos; que aumente la fortaleza y preserve la autonomía de la burocracia estatal, y, sobre todo, que separe las áreas de formulación de políticas (de carácter típicamente centralizado) de las unidades de ejecución, necesariamente descentralizadas. El Estado es una entidad monopolista por definición, y sus actividades exclusivas, es decir, en las que no hay concurrencia, son: definir las leyes, imponer justicia, mantener el orden, defender el país, recaudar impuestos, regular las actividades económicas, fiscalizar el cumplimiento de las leyes, representar al país en el exterior. Además, existirían otras actividades que caracterizarían al Estado social. Serían las referidas a la formulación de políticas en el área económico-social, la realización de transferencias hacia la educación y la salud, la asistencia y la previsión social, la fijación del salario mínimo, el seguro de desempleo, la defensa del medio ambiente y del patrimonio cultural, el estímulo de las artes. Estas actividades no serían monopolísticas, pero dado el volumen de transferencia de recursos presupuestarios que implican, tienen que ser actividades exclusivas del Estado.

En este último grupo de funciones del Estado el autor distingue algunas que no le serían exclusivas, porque no implican poder del Estado. Se trata de escuelas, universidades, centros de investigación científica y tecnológica, guarderías, hospitales, instituciones de asistencia, museos, orquestas sinfónicas, etc. Y agrega que, si bien en grandes proporciones su financiamiento es una actividad exclusiva, su ejecución no lo es. Serían actividades competitivas que podrían controlarse a través de la administración pública, la vigilancia social y los cuasi mercados. No habría razones para que fueran monopolio estatal ni para que estuvieran sujetas al lucro privado. De ahí que la reforma del Estado en esa área no implique privatización sino *publicitación*, es decir, transferencia al sector público no estatal, sin dejar de ser políticas de Estado ni servicios que éste garantiza para toda la población.

Esos conceptos servirían para repensar los modos de gestión del servicio educativo, con objeto de aumentar la eficiencia y la productividad de cada uno de sus organismos, como por ejemplo:

- Gobierno y administración del sistema: desarrollo e implementación de las funciones de definición y de promoción de políticas, financiamiento, concertación, asistencia y apoyo a las escuelas, construcción de estándares y monitoreo de los servicios con diferentes metodologías, procedimientos e instrumentos, según se trate de los niveles nacional o provinciales.
- Funciones de evaluación, acreditación y certificación de títulos y de competencias, y acreditación de instituciones a cargo de organismos públicos de gestión no estatal ajustados a las políticas que se fijen, con presupuesto descentralizado y control estatal.
- Gestión de las escuelas: es conveniente abrir un amplio abanico de opciones para probar distintas modalidades en procura de las que mejor se ajusten a la calidad y equidad deseadas. Esas alternativas podrán moverse entre el modelo de gestión estatal puro, pasando por los de gestión a cargo de organizaciones no gubernamentales, hasta la modalidad de los actuales servicios privatizados. Los acuerdos de política referidos a contenidos básicos, a estándares de logros, a certificación de títulos, a regulaciones administrativas y laborales, serán los que marquen las pautas bajo las cuales se orientará el control y el monitoreo de las escuelas por parte de las administraciones nacional y provinciales. Eso supone un presupuesto de base en cada escuela, el cálculo y la transparencia del costo por alumno del servicio según el tipo de población que atiende y sus necesidades educativas, y el grado de especialización que se ofrece. Se unifican los criterios y los instrumentos de control de las escuelas y del servicio que brindan en cualquiera de sus modalidades de gestión.
- La gestión de los recursos en las escuelas: abrir la posibilidad de transferir la administración de uno o más rubros del presupuesto a las escuelas de gestión estatal; por ejemplo, la gestión del personal, de las inversiones en recursos

CUADRO 4
¿Cómo se distribuirían las funciones y las responsabilidades de gobierno con base en esos criterios?

	CURRÍCULO	RECURSOS HUMANOS	RECURSOS FÍSICOS	PRESUPUESTO	ACCESO
AUTORIDAD NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Establece en el CFE los CBC. - Evalúa logros de aprendizaje. - Evalúa calidad de la Formación Docente. 	<ul style="list-style-type: none"> - No interviene. 	<ul style="list-style-type: none"> - No interviene en las regulaciones, excepto para programas nacionales de inversión en escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> - No interviene. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerda criterios generales.
GOBIERNO PROVINCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Aprueba modalidades de escuelas. - Establece el currículo por nivel. - Controla los resultados de aprendizaje de cada escuela. - Evalúa la calidad para acreditar las instituciones escolares. - Brinda asistencia técnica a las escuelas. - Organiza la capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establece marcos reguladores para la carrera profesional. - Regímenes de ingreso, egreso, sanciones y otros. - Escala salarial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establece regulaciones para la administración de recursos. - Ejecuta obras de infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fija el presupuesto por escuela. - Realiza auditorías. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establece criterios para cada ciclo y nivel.
DIRECCIÓN DE LA ESCUELA	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrolla el currículo y selecciona contenidos. - Establece competencias a lograr. - Define proyectos especiales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decide ingresos y egresos. - Contrataciones a término. - Asigna funciones. - Sanciones. - Salarios. - Administra fondos para la capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Administra los fondos para equipamiento y mantenimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Administra el presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplica las normas nacionales y provinciales.
FAMILIAS	<ul style="list-style-type: none"> - No interviene 	<ul style="list-style-type: none"> - Funciones de control del cumplimiento de las regulaciones provinciales y nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funciones de control. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funciones de control. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elige la escuela.
CÁMARAS/ GREMIOS O EMPRESAS LÍDERES	<ul style="list-style-type: none"> - Participa en la definición de competencias y en la generación de entornos de aprendizaje. - Participa en la elaboración de estándares de FTP. - Evalúa desempeños. - Participa en la acreditación y certificación en el campo de FTP. 	<ul style="list-style-type: none"> - No interviene. 	<ul style="list-style-type: none"> - No interviene. 	<ul style="list-style-type: none"> - No interviene. 	<ul style="list-style-type: none"> - No interviene.

didácticos, la capacitación y el mantenimiento. Todos o algunos de estos rubros podrán ser transferidos gradualmente a las escuelas que estén preparadas para ejercer dicha gestión, siendo las de nivel polimodal las más adecuadas para comenzar, sobre todo si incluyen la oferta de formación técnico-profesional. Para las escuelas cuya gestión se *tercerice bajo determinadas condiciones de calidad y equidad en la prestación*, la responsabilidad de gestión del presupuesto sería para todos los rubros.

Una política que se proponga avanzar con base en esos nuevos criterios tiene que garantizar de partida el carácter público y gratuito del servicio que se desea prestar, aunque esté bajo nuevas modalidades de gestión. Deberá promover un debate público abierto e informado que ayude a quitar prejuicios y desconfianzas, con propuestas que se orienten claramente a la solución de los problemas identificados y al logro de acuerdos sociales amplios y metas nacionales de política para el sector.

BIBLIOGRAFÍA

AGUERRONDO, Inés (2002): *Revista Internacional de Educación*, núm. 31, Francia.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992): *La hechura de las políticas*. México, D. F., Porrúa.

ALTBACH, Philip (2001): «The Rise of Pseudouniversity», in *International Higher Education*, núm. 25. Boston.

— (2000): «The Crisis in Multinational Higher Education», in *International Higher Education*, núm. 10, Boston.

ARGENTINA: *The Challenges of Modernization*, W. Wilson Center. Washington.

ARIZONA UNIVERSITY (2001): «Comparative R/D Expenses», *Asian Technology Programme*.

BANCO MUNDIAL (2002): «Instituciones para los mercados», *Informe sobre el desarrollo mundial*.

— (2000/2001): «Lucha contra la pobreza», *Informe sobre el desarrollo mundial*.

— (1999a): *Human Development Network, Latin America and Caribbean*.

— (1999b): «Desafíos para la nueva etapa de la Reforma Educativa en Argentina», *Informe*.

— (1998/1999): «El conocimiento al servicio del desarrollo», *Informe sobre el desarrollo mundial*.

— (1996): «De la planificación centralizada a la economía de mercado», *Informe sobre Desarrollo Mundial*.

BELLO, Álvaro y RANGEL, Marta (2002): «La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe». CEPAL, núm. 76.

BODERMER, K. y otros (2002): *El Triángulo Atlántico*, Adlaf-Adenauer, Alemania.

BRASLAVSKY, Cecilia; VAN GELDEREN, Alfredo; FANFANI, Tenti; TEDESCO, Juan Carlos; TORRES, Rosa María *et al.* (1998): «Aulas sin fronteras. Experiencias educativas innovadoras que promueven la participación y mejoran la convivencia». *Poder Ciudadano*.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998): *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 150, julio-septiembre.

BRUNNER, José Joaquín (1999): *Cibercultura: La aldea global dividida*, <www.geocities.com/brunner_cl/cibercult.html>.

BULLOCK, Alison y HAYWEL, Thomas (1997): *Schools at the Centre? A Study of Decentralization*. Routledge.

CARLSON, Beverly (2000): «Educación Superior en América Latina, la economía política de los sistemas», en *Serie Doc. del CEDES 1993*. Buenos Aires.

CASTELLS, Manuel (1999): *End of Millennium*. Oxford, Blackwell Publishers.

CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile.

— (1990): *Transformación productiva con equidad; la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*. Santiago de Chile.

CHAPMAN, Judith y ASPIN, David: *Autonomy and Mutuality: Quality Education and Self-Managing Schools*, ídem.

CORRALES, Javier (1999): *Aspectos políticos en la implementación de las Reformas Educativas*. PREAL (en español).

CRESSON, E. (1997): Comunicación de la Comisión al Consejo: «Pour une Europe de la connaissance», *Comisión de la Unión Europea*, 0563/F.

DIMMOCK, Clive (ed.) (1993): *School-Based Management and School Effectiveness*. Routledge.

ELMORE, Richard (1996): «Diseño retrospectivo: la investigación en la implementación y las decisiones políticas», en Luis Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*. México, Porrúa.

FEIJÓO, M. C. (2002): «Equidad social y educación en los años 90». Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPN). Buenos Aires, UNESCO.

FERNÁNDEZ BERDAGUER *et al.* (2002): *Sobre la base de la EPH*. INDEC.

FIEL-CEP (2000): *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*. Buenos Aires.

GARCÍA GUADILLA, C. (2000): *Comparative in Higher Education in Latin America*, Ed. IESALC. Caracas, UNESCO.

GARRETÓN, Manuel Antonio (2002): «La transformación de la acción colectiva en América Latina», *CEPAL*, núm. 76, abril.

GUADAGNI, A. *et al.* (2002): «En busca de la escuela perdida», Siglo XXI, Buenos Aires, Di Tella.

HANSON, Mark: (1997): «La descentralización educacional: problemas y desafíos», *PREAL*, núm. 9, noviembre, 1997.

IPEE/UNESCO (2002): «Equidad social y educación en los 90», Prólogo de Juan Carlos Tedesco.

ILO/UNESCO (1996): *Recommendation Concerning the Status of Teachers: What It Is? Who Should Use It?*

INDEC (1998): «Encuesta Permanente de Hogares», Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

ITU/SIEMENS (2002): «World Telecommunications Indicators», en Internet.

JARQUE, Carlos M. (2001): «Los grandes retos de la educación secundaria en América Latina y el Caribe» en *Seminario «Alternativas de la reforma de la educación secundaria»*, 17 de marzo de 2001, BID. Santiago de Chile, <www.iadb.org/int/DRP/esp/Red4/Documentos/Grandes_Retos_Educacion_Secundaria.pdf>.

KOSACOFF, B. *et al.* (1994): *El desafío de la competitividad*, Alianza Editorial.

KUEHN, Larry: «Respondiendo a la globalización de la educación» citado por Alberto Sosa, p. 329, Anexo Demanda.

LAUGLO, Jon (1996): «Formas de descentralización y sus implicancias para la educación», en Pereyra *et al.* (comp.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona, Pomares Corredor.

LECHNER, N. (1999): «Reforma del Estado. El Estado en el contexto de la modernidad» en Lechner, Millán y Valdez (coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*. México, Plaza y Valdez.

LEWIN, Keith y CAILLODS Françoise (2001): *Financing Secondary Education in Developing Countries. Strategies for Sustainable Growth*. UNESCO, International Institute for Educational Planning.

LÓPEZ, N. y TEDESCO J. C. (2002): «Desafíos a la educación secundaria en América Latina», *Revista de la CEPAL*, núm. 76, abril.

LYNN, B. Naomi y WILDAVSKY, Aaron (1999): «Administración pública. El estado actual de la disciplina» 3.ª edición, Fondo de Cultura Económica.

MC GAW, Barry: «Quality and Equality in Education: Central Issues in the Restructuring of Education», en *Restructuring and Quality (op.cit)*.

MESSNER, Dirk (1996): «Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la competitividad sistémica», *Prosur*.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (MCE) (2002a): *Informe de la coordinación del PREGASE*, diciembre. Buenos Aires.

— (2002b): *Indicadores de Ciencia y Tecnología, 2001/2002*. Secretaría de Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.

— (1997a): *Programa de Estudios de Costos del Sistema Educativo*.

— (1997b): *Censo Nacional Educativo*. Buenos Aires.

— (1997c): *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos*. Buenos Aires.

— (1996a): *Anuario de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires.

— (1996b): *Relevamiento anual*, Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires.

— (1996c): *Red de Información de Ciencia y Tecnología y Secretaría de Políticas Universitarias*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2000): *Caracterización y evolución del gasto público social*. Secretaría de Política Económica. Dirección de Gastos Sociales Consolidados.

MURPHY, Joseph: «Restructuring Through School-Based Management: Insights for Improving Tomorrow's Schools?» *Restructuring and Quality (op. cit)*.

NACIONES UNIDAS-CEPAL (1997): *La brecha de la equidad*.

NASSIF R.; RAMA G. y TEDESCO J. C. (1984): *El sistema educativo en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Kapeluz.

NONAKA, Ikujiro y TAKEUCHI, Hirotaka (1999): *La organización creadora de conocimiento. Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*. Oxford.

NORTH, Douglas (1990): *Institutions, Institutional at Change and Economical Performance*, University Press. Cambridge.

NUA, *Estimaciones en Internet 1998*, Nua Internet Surveys, <<http://www.nua.ie/surveys/>>.

OCDE (1995): *Education at a Glance*.

— (1998): *Redefining Education*.

OEI (1998): *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*, I Congreso Iberoamericano de Educación. Buenos Aires, Troquel.

PEREYRA, Miguel; GARCÍA MÍNGUEZ, Jesús; GÓMEZ Antonio J. y BEAS, Miguel (comp.) (1996): *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona, Ediciones Pomares Corredor.

PNUD (2000): *Informe sobre Desarrollo Humano 2000, para el Programa de Naciones Unidas*.

— (1998): *Educación, la agenda del siglo XXI, hacia un desarrollo humano*.

— (1994): *Informe Anual*, Naciones Unidas.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2002): «Abandono anual, variación de matrícula y transición interanual», *Reporte Estadístico*, 13 de septiembre de 2002, Dirección de Información y Planeamiento, Dirección de Cultura y Educación, <<http://abc.gov.ar/Institucional/Planeamiento/imagenes/reporte02.pdf>>.

RADA, Felipe (1999): *Los desafíos de la globalización*, Fundación YPF.

REYNOLDS, David; BOLLEN, Robert; CREEMERS, Bert; HOPKINS, David; STOLL, Louis, y LAGERWEIJ Nijs (1996): *Making Good Schools. Linking School Effectiveness and School Improvement*. Routledge.

RIVERO J. (2000) «Reformas y desigualdad educativa en América Latina en el siglo XXI», en *Revista Iberoamericana de Educación*, mayo-agosto, núm. 23. Madrid, OEI.

STOLL, Louise y REYNOLDS David, «Connecting School Effectiveness and School Improvement: What Have We Learn in the Last Ten Years», en *Restructuring and Quality (op. cit)*.

TANZI, Vito (2000): «El papel del estado y la calidad del sector público», *CEPAL*, núm. 71, agosto.

TEDESCO, Juan Carlos (2000): «Los docentes y los desafíos de la profesionalización». *Informe sobre la investigación*, vol. I y II, IIPPE/UNESCO, diciembre.

— (1999): *Revista Escenarios Alternativos*, abril 1999, Buenos Aires.

TOWNSEND, Tony (ed.) (1997): *Restructuring and Quality: Issues for Tomorrow's Schools*, Londres.

UNESCO (1999): *Tertiary enrollment Data, 1999 y 1997*.