

## ANÁLISIS | Perspectiva

### Diagnósticos y desafíos

# Cinco tendencias que cambiaron en forma drástica la calidad educativa

*En todo el mundo la educación institucionalizada ha vivido transformaciones profundas en los últimos 30 años. Algunas de esas mutaciones han afectado a la educación argentina, y otras son el producto del contexto y la historia del país. Junto con la masificación del sistema educativo, se vivió un proceso de expansión de las desigualdades y de la pobreza.*

Por Axel Rivas y Cecilia Veleda (\*)

El sistema educativo argentino nació temprano en el contexto de América latina, gracias a un rol protagónico del Estado, que buscó la construcción de una identidad cultural nacional a través de la educación para enfrentar la masiva inmigración de fines del siglo 19. Las características centrales del sistema educativo argentino en su versión fundacional, expresada en gran medida por la Ley N° 1420 de 1884, fueron las siguientes:

- **Sistema estatal provincial con fuerte impronta centralista.** La Constitución de 1853 establece que la educación es una competencia provincial, pero ya desde fines del siglo 19 la intervención nacional es fuertemente centralista, con el objetivo de homogeneizar el sistema educativo.
- **Sistema educativo estatal obligatorio y gratuito en el nivel primario para garantizar la construcción de una identidad cultural nacional.** La Ley 1420 establece estos principios, prefigurando una rápida expansión de la educación común, que busca la integración social de la población inmigrante en la cultura nacional a través de la escuela pública primaria.
- **Educación secundaria selectiva y enciclopédica.** Siguiendo la tradición francesa, la educación secundaria se basó en un modelo enciclopédico y selectivo. Su objetivo, distinto al de la escuela primaria, es la diferenciación social, buscando la selección para los estudios superiores y la administración pública (Tedesco, 1993).
- **El carácter vocacional y prestigioso de los docentes.** Con formación en las escuelas normales, la docencia se conformó como un oficio con fuerte impronta vocacional y con un destacado papel social. El cuerpo de



Marcha docente en Santiago del Estero. Sistema educativo deteriorado.

maestros y maestras se definió como un sacerdocio laico, es decir, vinculado con lo sagrado (Aillaud, 1993).

Estas características dieron lugar a un siste-

ma educativo fuertemente estatal, con amplia cobertura y alta calidad en comparación con otros países de América latina. Sin embargo, a partir de los años 70 del siglo 20 se com-

*{ Es importante generar consensos para fortalecer los incentivos a la formación docente prolongada, la capacitación en servicio y el fomento de estudios en instituciones de reconocido prestigio. }*

binaron varias tendencias que modificaron sustancialmente el sistema educativo, con resultados críticos para garantizar la integración social y la calidad de los aprendizajes.

#### **a) La masificación de la escolarización.**

Salvo períodos muy particulares, desde la fundación del sistema educativo argentino, la proporción de niños, niñas y jóvenes que asiste a la escuela se incrementó sin cesar. La tasa neta de escolarización en el nivel primario creció muy tempranamente en el siglo 20: ya en 1914 se elevaba a 48% y en 1980 superaba 90%.

En cambio, en el nivel secundario la expansión fue más tardía, con un empuje significativo en la década del 40 y un renovado incre-

#### **b) El aumento de las desigualdades y de la pobreza.**

En paralelo con la masificación del sistema educativo, la Argentina vivió un proceso de expansión de las desigualdades y de la pobreza. En los últimos 30 años fue el país de América latina donde más se expandió la brecha de ingresos entre ricos y pobres. A su vez, las sucesivas crisis económicas aumentaron la proporción y el número absoluto de pobres e indigentes.

La cuestión social se ha vuelto crecientemente compleja, con la modificación de la estructura familiar y la nueva pobreza de la migración urbana, que incrementó los problemas de violencia en los núcleos urbano-marginales.

da escuela, con claras divisiones entre turnos y secciones (Veleda, 2005).

#### **d) La revolución cultural y las nuevas tecnologías.**

En el plano mundial, la educación sufrió una compleja transformación a partir de los años 60, con las modificaciones culturales profundas de las nuevas tecnologías y de la sociedad de posguerra. La alteración de las relaciones intergeneracionales entre padres e hijos tuvo su correlato en el cambio de las interacciones tradicionales entre docentes y alumnos, con un profundo cuestionamiento de la autoridad docente.

A su vez, la masificación de nuevas tecnologías de la información y comunicación hizo

*{La proporción de niños que asiste a la escuela aumentó sin cesar. La tasa de escolarización en el nivel primario creció temprano en el siglo 20: en 1914 se elevaba a 48% y en 1980 superaba 90%. }*

mento en los últimos 20 años: la tasa neta de escolarización según el censo de 1980 era de 42,3%, y en 2001 de 66,1%. Así, la educación media ha ido abandonando su carácter elitista, lo que ha puesto en crisis su mandato histórico, su organización pedagógica y las concepciones y prácticas de los docentes.

#### **c) La privatización y segmentación del sistema educativo.**

La masificación educativa y las transformaciones sociales tuvieron un correlato directo en el sistema educativo.

Por un lado, esto se observa en la progresiva privatización de la educación: a partir de la década del 50 los estratos medios y altos comenzaron a migrar al sector privado, mientras que la escuela pública avanzaba en la inclusión de los sectores más pobres. En el nivel secundario, el porcentaje de alumnos que asiste a establecimientos privados crece desde mediados de la década del 50 y se estabiliza a mediados de la década del 60 en torno de 30% hasta la actualidad. En el nivel primario, este porcentaje se incrementa en forma continua desde 1955 hasta la década actual, para llegar a representar en 2005 22% de la matrícula total.

Pero incluso en el interior del sector público y privado de educación, la segmentación ha tendido a profundizarse, con escuelas próximas que concentran una matrícula cada vez más homogénea, o incluso en el caso de ca-

emerger una competencia poderosa en la transmisión cultural, que antes monopolizaba en gran medida la escuela. A fines del siglo 19, cuando se fundó la escuela pública en la Argentina, el acceso al universo de la cultura estaba dado a través de la escuela.

Los niños y niñas (especialmente cuando no vivían en las grandes ciudades) conocían el mundo mediante la escuela. El aula era la ventana al mundo. Hoy la situación parece ser inversa. Los niños y niñas acceden a múltiples recortes mediáticos del mundo y se saturan con imágenes de todo tipo antes de pisar la escuela. Cuando llegan por primera vez a la escuela ese mundo diverso se formaliza e incluso se reduce a la lectoescritura y a las reglas básicas de la enseñanza.

#### **e) La caída del prestigio social de los docentes.**

La convergencia de estas cuatro tendencias deriva en una quinta: la caída de la docencia como profesión vocacional que gozaba de un reconocido prestigio social. La masificación de la educación implicó una masificación de

## Grandes temas pendientes de la Argentina

Con el objetivo de contribuir al desarrollo del país y mejorar la calidad del debate público a 25 años del retorno de la democracia, la revista *Mercado* y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) acordaron crear la sección "Grandes temas pendientes de la Argentina" y publicarán una serie de 12 artículos que abordarán asuntos clave y ayudarán a reflexionar sobre los principales desafíos del próximo cuarto de siglo. Este, la cuarta entrega de la serie, analiza el problema de la calidad educativa en el país.

## ANÁLISIS | Perspectiva

la profesión docente, que devaluó las calificaciones necesarias para acceder al estatus de docente.

A su vez, la propia masificación de la oferta educativa se logró, especialmente entre 1975 y 1990 en base a la reducción del presupuesto educativo, que básicamente redundó en la depreciación del salario docente. Estimaciones aproximadas plantean que las remuneraciones docentes disminuyeron 40% entre 1980 y 1990, sin recuperarse a lo largo de la década del 90.

La aparición de nuevos medios masivos y tecnologías impactó también sobre el prestigio social de los docentes, dado que el rol cultural de la escuela se hizo menos relevante. Esta combinación de procesos se vio exaltada por el rol de asistencia que pasó a cumplir la escuela, en momentos de extensión de la pobreza y las desigualdades.

### La calidad educativa

Estas tendencias, brevemente reseñadas, pueden ser analizadas a su vez como las condiciones de la calidad educativa. La calidad educativa es una construcción dinámica y compleja, que no puede ser reducida a los resultados de las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes. Sin embargo, es cla-

**Cuadro N° 1: Resultados comparados evaluaciones de la calidad educativa.** (Lengua y matemática, nivel primario y secundario, promedio simple) años 1995 y 2005.

Jurisdicción	Posición 1995	Jurisdicción	Posición 2005	Aumento o descenso en el orden de las provincias
CABA	1	CABA	1	se mantiene
Buenos Aires	2	La Pampa	2	4
Mendoza	3	Río Negro	3	2
Santa Fe	4	Santa Cruz	4	7
Río Negro	5	Santa Fe	5	-1
La Pampa	6	Mendoza	6	-3
Córdoba	7	San Luis	7	6
Neuquén	8	Neuquén**	8	se mantiene
Entre Ríos	9	Córdoba	9	-2
Chubut	10	Entre Ríos	10	-1
Santa Cruz*	11	Tierra del Fuego	11	1
Tierra del Fuego	12	Buenos Aires	12	-10
San Luis	13	Salta	13	3
Tucumán	14	San Juan	14	5
Corrientes	15	Tucumán	15	-1
Salta	16	Chubut	16	-6
Jujuy	17	Jujuy	17	se mantiene
Chaco	18	Misiones	18	6
San Juan	19	Corrientes	19	-4
Formosa	20	Formosa	20	se mantiene
La Rioja	21	Chaco	21	-3
Santiago del Estero	22	Catamarca	22	1
Catamarca	23	La Rioja	23	-2
Misiones	24	Santiago del Estero	24	-2

*{ Las evaluaciones nacionales e internacionales revelan un contraste entre las conquistas logradas en acceso al sistema educativo y el crecimiento de las desigualdades en el logro de aprendizajes. }*

ve conocer e incorporar como parte del diagnóstico estos resultados, para integrarlos en el planeamiento de las políticas educativas. Existen tres fuentes distintas que han realizado evaluaciones de los aprendizajes alcanzados por los alumnos.

En primer lugar, los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE). El análisis de la posición relativa de las provincias en los resultados del ONE del año 2005 (último disponible) en todos los años educativos evaluados revela variaciones muy significativas frente al año 1995. La Pampa, Santa Cruz, San Luis y Misiones son las provincias que tuvieron los mayores avances en comparación con las demás. Mientras, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que más desciende en el ranking (10 posiciones) en el año 2005 respecto de 1995. Asi-

mismo, Chubut (seis posiciones) y Corrientes (cuatro posiciones) también empeoran su ubicación relativa en el año 2005. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se mantiene en ambos operativos con los mejores resultados comparados.

En segundo lugar, la UNESCO-ORELAC implementó el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) en el nivel primario (3° y 6° grado) en el año 2006. Allí se observan resultados críticos para la Argentina en comparación en el resto de América latina. En términos globales, pasó de encabezar el segundo bloque de países de América latina junto con Chile y Brasil en el año 1996, a ingresar al tercer bloque de países en el año 2006, detrás de Chile, Uruguay, Costa Rica y México (que no habían participado en 1996). En tercer lugar, se encuentran los resultados

de las evaluaciones PISA de la OECD, implementadas en 2006 para los alumnos de 15 años. De los 57 países evaluados, la Argentina quedó en el puesto 51 en Ciencias, 52 en Matemáticas y 53 en Comprensión lectora. A su vez, como en la evaluación del año 2000, se encuentra entre los países con mayor dispersión interna, ocupando el puesto 48 de igualdad en sus resultados (por debajo de todos los países de la región participantes: México, Uruguay, Brasil y Chile).

Un dato aún más grave fue la caída en la evolución de los resultados frente al año 2000: en Comprensión lectora, la Argentina fue el país que más cayó en los resultados de los 36 que participaron en ambas evaluaciones.

En suma, las evaluaciones nacionales e internacionales revelan un contraste entre las conquistas logradas en materia de acceso al sistema educativo y, en simultáneo, el deterioro y crecimiento de las desigualdades en el logro de aprendizajes.

### Las políticas educativas recientes

Frente a estas profundas transformaciones, es tiempo de analizar las respuestas estatales que se implementaron en los años recientes. La etapa de los años 90 implicó importantes

transformaciones para el sistema educativo argentino, plasmadas en la Ley Federal de Educación. Se avanzó en paralelo con dos profundas reformas: la provincialización definitiva de las escuelas y la implementación de una nueva estructura de niveles con renovados contenidos curriculares.

Estas reformas generaron mucha resistencia en la comunidad educativa, especialmente en las escuelas públicas, que al mismo tiempo debían atender las mayores demandas sociales. Por otra parte, la aplicación de la nueva estructura de niveles derivó en una gran fragmentación de los sistemas educativos provinciales, que optaron por modelos muy distintos y contradictorios entre sí.

La llegada a la presidencia de Néstor Kirchner marcó una nueva etapa de cambios legislativos en la educación argentina (con la sanción de la Ley de Educación Nacional, la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Técnico Profesional, entre otras) buscando una nueva legitimidad con la comunidad do-

**Cuadro N°2: SERCE 2006.** Promedio simple de los resultados de las pruebas aplicadas en 3° año (Lengua y Matemática) y 6° año (Lengua, Matemática y Ciencias).

Países	Media
Cuba	627,05
Costa Rica	553,38
Chile	538,72
Uruguay	537,94
México	533,52
Argentina	508,72
Brasil	507,09
Colombia	504,40
El Salvador	483,77
Perú	478,55
Paraguay	469,56
Nicaragua	468,36
Panamá	463,48
Ecuador	458,11
Guatemala	452,83
R. Dominicana	407,05

**4) Nueva estructura de puntaje para la carrera docente.** Es importante generar consensos para fortalecer los incentivos a la formación prolongada, la capacitación en servicio y el fomento de estudios en instituciones de reconocido prestigio.

**5) Jornada extendida con nuevos espacios curriculares.** Las metas de extensión de la jornada escolar son una oportunidad única para repensar la organización escolar, ampliando la oferta curricular con nuevas tecnologías, espacios artísticos, culturales, deportivos, capaces de ampliar el derecho a la educación de las poblaciones vulnerables.

**6) Plan integral de apoyo a escuelas vulnerables.** Es clave fortalecer a las escuelas de contextos sociales de mayor riesgo educativo con horas institucionales extra para los docentes, supervisión extendida con apoyo pedagógico, equipamiento de calidad y capacitación en servicio, entre otras medidas.

*{ La masificación de la oferta educativa se logró, especialmente entre 1975 y 1990 en base a la reducción del presupuesto educativo, que básicamente redundó en la depreciación del salario docente. }*

cente, y a la vez el intento de reorganizar un sistema fragmentado federalmente. En esta etapa se destaca el aumento de la inversión educativa y, como consecuencia, de los salarios docentes. Todavía no está definido el grado ni los tiempos de aplicación de la nueva estructura de la Ley de Educación Nacional, pero sí se observa una impronta más incrementalista que reformista. Esto genera menos resistencias, pero implica muchos recursos, y no parecen afectar en lo inmediato los resultados de la calidad educativa.

#### La agenda de temas educativos claves

Las nuevas leyes nacionales sancionadas han trazado un claro y ambicioso rumbo para las gestiones provinciales (como, por ejemplo, la universalización de la sala de 4 años del nivel inicial, la extensión de la jornada escolar en el nivel primario, o la ampliación de la obligatoriedad escolar al final del nivel medio). Pero no sólo estas metas sirven de guía para la definición de los grandes temas pendientes de la política educativa provincial. Existen numerosos desafíos que complementan esta agenda, entre los que cabe destacar:

**1) Planificación estratégica de la inclusión educativa combinada con la nueva estructura de niveles.** Será clave establecer una planificación integral para la creación de nuevas escuelas secundarias junto con la aplicación de la nueva estructura de niveles, abriendo espacios para ampliar la oferta del nivel inicial como ciclo completo.

**2) Nueva escuela secundaria.** Una reforma integral de la educación secundaria deberá considerar el nombramiento de profesores por cargo con concentración de horas en menos escuelas, tutorías para jóvenes y creación de espacios de interacción con las culturas juveniles.

**3) Políticas integrales para la formación docente.** Es clave fortalecer las instituciones de formación docente, repensar la organización de su oferta, explorar la posibilidad de un curso introductorio para el magisterio y ampliar la cantidad de espacios curriculares para el trabajo en contextos de vulnerabilidad social, entre otros desafíos.

**7) Políticas frente a la segregación educativa.** Por su gran impacto sobre las condiciones y los resultados de aprendizaje, sería fundamental adoptar medidas para favorecer la diversidad social en las escuelas, que incluyan la formación y la capacitación docente.

**8) La construcción del diálogo educativo.** Es necesario crear nuevas formas institucionalizadas de mediación y diálogo entre sindicatos y Gobiernos, para evitar que los conflictos afecten el derecho a la educación de los alumnos a partir de paros docentes. Sólo con un planeamiento educativo profesional y de largo plazo, que logre un uso apropiado y justo de los recursos en aumento, será posible enfrentar esta ardua y necesaria agenda de desafíos. **M**

(\*) Axel Rivas y Cecilia Veleda son –respectivamente– director y coordinadora del Programa de Educación de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento).