

Conclusiones

Política educativa: justicia social y responsabilidad por los resultados

Juan Carlos Tedesco

La lectura de los diferentes capítulos que componen este libro abre el camino para una serie de reflexiones que permitan avanzar en la definición de las bases teóricas, técnicas y políticas sobre las cuales puedan apoyarse las estrategias educativas orientadas hacia la construcción de una sociedad más justa. El postulado central que orienta dichas reflexiones consiste en sostener que los desafíos educativos que se presentan en la Argentina obligan a colocar la dimensión cultural en el centro de la discusión política. Dicha dimensión involucra tanto los aspectos curriculares e institucionales como las representaciones, valores y actitudes de los actores del proceso de enseñanza y aprendizaje. Enfatizar la importancia de la dimensión cultural no significa subestimar el papel de los factores materiales, tales como el financiamiento, la infraestructura, las condiciones materiales de vida, las condiciones de trabajo o el equipamiento. Los avances realizados en esta década, sin embargo, han permitido constatar que aumentar los recursos financieros para mejorar los insumos materiales del aprendizaje es condición necesaria pero no suficiente para garantizar una educación de calidad para todos. La experiencia realizada permite comprobar, una vez más, la enorme complejidad de los cambios educativos, las limitaciones de las políticas unidimensionales y el dinamismo de estos procesos, donde no existen óptimos fijos. La solución de determinados problemas genera la necesidad de enfrentar otros, siempre de mayores niveles de complejidad y dificultad.

Sobre esta base, el texto que sigue está organizado en cuatro grandes secciones. En la primera de ellas se efectúa un breve análisis histórico que permite comprender las tradiciones y los contextos sobre los cuales es necesario postular cambios futuros. En la segunda sección se analiza la pregunta sobre el sentido de la educación, concebido como el eje central sobre el cual gira la dimensión cultural de las acciones educativas. La tercera sección está dedicada al balance de las principales líneas de las políticas educativas aplicadas en la última década y la cuarta presenta una síntesis de los desafíos más importantes que deberá enfrentar la

educación y quienes pretendan avanzar en la construcción de mayores niveles de justicia social.

Desde el punto de vista del análisis teórico, estas reflexiones parten de reconocer que estamos en un contexto de significativa debilidad para comprender los nuevos problemas educativos y enfrentarlos políticamente. Esta debilidad se advierte sobre todo cuando se analiza la articulación entre la dimensión política, la pedagógica y la gestión administrativa. Tenemos discursos políticos que no se expresan en el diseño y la gestión de las políticas, así como postulados pedagógicos que no se traducen en estrategias de enseñanza y aprendizaje que puedan tener vigencia en las aulas. Esta debilidad no constituye un problema específicamente nacional, sino que afecta al campo disciplinario y político de la educación aun en países avanzados (OCDE, 2000), lo cual, sin embargo, no nos exime de la responsabilidad de contribuir a la construcción de respuestas que rompan el inmovilismo en el cual estamos instalados.

Este texto no pretende resumir, repetir ni retomar el conjunto de aportes y propuestas de acción brindados en los distintos capítulos del libro, que tienen valor en sí mismos y podrían ser analizados desde otras perspectivas. Se trata, en cambio, de una visión y una propuesta basadas en la hipótesis central acerca de la importancia de las variables culturales, institucionales y pedagógicas que, confío, puedan estimular y enriquecer el debate en un momento crucial para la definición del futuro de la sociedad argentina.

EL APORTE DE LA HISTORIA

En las discusiones sobre la educación argentina y sus perspectivas futuras siempre aparece una visión sobre el pasado. El peso de la nostalgia acerca de la buena educación que la Argentina habría tenido hasta poco más de la primera mitad del siglo pasado es un componente fundamental en los análisis sobre el presente. Dicha nostalgia se apoya en un imaginario según el cual teníamos una educación pública que garantizaba altos resultados de aprendizaje, la autoridad del maestro era respetada y el sistema cumplía funciones de movilidad y cohesión social. La fuerza de ese imaginario explica que hoy, desde algunos sectores políticos, se sostenga la idea de que el futuro pasaría por volver al pasado.

Al respecto, es interesante destacar que la vigencia de esa imagen idealizada de la educación no se apoya en estudios o análisis históricos rigu-

rosos. La bibliografía sobre este tema es amplia, bien conocida y se ha ocupado en señalar desde hace ya varias décadas el significativo déficit del modelo tradicional en términos de justicia educativa (Tedesco, 2003; Braslavsky, 1985; Puiggrós, 1991). Según estos estudios, la imposición de un modelo cultural único en un contexto de fuerte desigualdad social y heterogeneidad cultural provocaba el fracaso de aquellos que no se adaptaban a los ritmos estandarizados de la pedagogía positivista. Pero ese modelo tradicional también fue objeto de fuertes críticas desde el punto de vista de los actores políticos. Muy sintética y simplificada, expuesto, es posible sostener que la izquierda política criticaba el modelo por su carácter socialmente reproductor, la derecha católica y la derecha autoritaria por su racionalismo laico y por el vínculo entre la educación y la subversión ideológica, y los sectores vinculados a proyectos de desarrollo económico moderno por su distancia con respecto a las necesidades del aparato productivo.

Sabemos poco, sin embargo, acerca de los procesos mediante los cuales –a pesar de las críticas– se instaló esa representación cultural del pasado glorioso de la educación argentina en vastos sectores de la población. No es este el lugar para saldar esa deuda. Interesa, en cambio, destacar que esta suerte de “herencia simbólica” juega actualmente un papel ambiguo y complejo. Por un lado, tiene una fuerte potencialidad para recuperar dos ideas fundamentales de cualquier proyecto político basado en el objetivo de construir sociedades más justas: i) la centralidad de la educación para la cohesión social y ii) su carácter público. Esta dimensión de la tradición educativa jugó un papel importante para impedir, en la historia reciente, que las políticas de privatización y arancelamiento alcanzaran altos niveles de legitimidad social, como fue el caso de otros países de la región. El ejemplo más claro de este fenómeno lo constituyen las políticas educativas de la década de los años noventa, cuando el modelo neoliberal tuvo plena vigencia en las políticas económicas pero enormes dificultades en el ámbito educativo (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). Pero por otro lado, estas mismas tradiciones crean significativas dificultades para introducir nociones de justicia social y responsabilidad por los resultados; en particular, en la gestión estatal de la educación. Al respecto, las resistencias para incorporar mecanismos elementales de evaluación de resultados y de monitoreo del desempeño de los educadores, así como para generar adhesión a las propuestas dirigidas a evitar que el fracaso escolar sea el mecanismo de expulsión de los alumnos de sectores sociales vulnerables, son indicadores elocuentes del peso de dichas tradiciones.

Pero para explicar el diseño de las políticas educativas recientes y sus perspectivas futuras es necesario agregar a las tradiciones históricas de largo plazo, las consecuencias materiales y culturales de la profunda crisis del año 2001. Dicha crisis cambió significativamente la agenda de discusión sobre las políticas educativas y colocó en primer lugar el tema de cómo educar en un contexto de emergencia social. Al respecto, vale la pena recordar de forma somera que, en esos años, siete de cada diez menores de 14 años era pobre. En el cordón urbano que rodea a la ciudad de Buenos Aires, el 78% de los alumnos de educación primaria y secundaria se encontraba en situación de pobreza y ese porcentaje crecía al 86% cuando se consideraba a los alumnos de las escuelas públicas.

La pobreza siempre provoca un fuerte deterioro de las condiciones en que se produce el desarrollo cognitivo y afectivo de los niños y jóvenes que llegan a la escuela. Y además de carencias básicas en alimentación, salud, vivienda y demás dimensiones de las condiciones materiales de vida, la *caída* en la pobreza está asociada a otros efectos más intangibles pero de enorme importancia en el proceso educativo. Desde el punto de vista pedagógico, la crisis de 2001 modificó profundamente las condiciones con las cuales llegaban a la escuela niños y jóvenes de sectores populares cuyos hogares sufrían procesos de descenso social. La magnitud y la novedad de este fenómeno permiten suponer la existencia de situaciones muy diversas pero, en todas ellas, se pueden identificar elementos de anomia, dificultades para definir proyectos de futuro, bajos niveles de confianza y de autoestima, factores todos que impactan directamente en el proceso de enseñanza y aprendizaje. El deterioro no afectó sólo a los alumnos, sino también a los docentes, que vieron reducidos sus salarios, sus ingresos familiares y sus condiciones laborales. La crisis de 2001 fue, desde este punto de vista, una *crisis sistémica*, que llegaba a la escuela afectando a todos sus actores: alumnos, docentes, familias y autoridades, y daba lugar a respuestas que alteraban el sentido mismo de la acción educativa. En los contextos de pobreza, la escuela se convirtió en un espacio de contención social más que de enseñanza y aprendizaje (Rivas, 2013).

En este marco se explica la centralidad que adquirieron las políticas destinadas a mejorar los insumos materiales tanto de la oferta como de la demanda educativa. Como se sabe, además de la sanción de nuevas leyes que modificaron la normativa que sustenta la gestión educativa, las estrategias recientes se dirigieron a brindar subsidios económicos en los extremos de la estructura del sistema educativo y a mejorar los principales aspectos de la oferta: salarios docentes, infraestructura y equipamiento.

Para la base del sistema, la principal estrategia adoptada para mejorar las condiciones de la demanda educativa fue la Asignación Universal por Hijo (AUH). La información disponible indica que este beneficio alcanza actualmente a 3 670 000 niños, niñas y adolescentes, que cerca del 70% de estos beneficiarios se ubican en los dos primeros deciles del ingreso y que el 60% vive en situación de pobreza. El resultado de esta política ha permitido que alrededor del 65% de los niños, niñas y adolescentes lograra salir de la situación de indigencia y un 18% superara la situación de pobreza (CIFRA, 2010).

Los resultados de esta política han sido objeto de evaluaciones parciales. La más importante y reciente es el estudio realizado por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina sobre 3500 casos, comparando la situación en el período 2010-2013. Según este estudio, el programa ha tenido un impacto positivo en reducir el abandono escolar, pero no ha incidido en mejorar los logros de aprendizaje y en reducir la repetición (Salvia y otros, 2014).

En el otro extremo del sistema educativo, también se diseñaron políticas destinadas a mejorar las condiciones de los estudiantes de bajos recursos que desearan seguir estudios superiores, incentivando la motivación por las carreras científico-técnicas. Las Becas Bicentenario, por ejemplo, están dirigidas a aquellos alumnos que hayan finalizado sus estudios de educación secundaria sin adeudar materias y que pertenezcan a un hogar cuyos ingresos no superen un monto básico definido, de acuerdo con parámetros de ingresos de las diferentes regiones del país.

Si bien no disponemos de información que permita evaluar el impacto de este programa en las orientaciones de la matrícula de enseñanza superior, es posible apreciar que la cobertura de las carreras científico-técnicas ha aumentado, aunque existen altos niveles de fracaso en el primer año de la trayectoria educativa de los estudiantes. Asimismo, también es posible constatar la existencia de un bajo nivel de atracción de estas carreras en los egresados de la escuela secundaria, a punto tal que el cupo de treinta mil becas ofrecidas por el programa no llega a cubrirse.

Este conjunto de acciones dirigidas a la demanda educativa estuvieron acompañadas por políticas de mejora de la oferta, que se concentraron en cuatro variables fundamentales: salario docente, infraestructura, tiempo y equipamiento tecnológico.

El análisis del salario docente es de enorme complejidad por la significativa cantidad de variables en juego: participación del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, diversidad sindical, diferenciación salarial según zona, antigüedad, niveles del sistema, cantidad de puestos

de trabajo de cada docente, montos no retributivos, etc. Alejandro Vera analiza este tema desde el punto de vista de los dispositivos diseñados para garantizar una mayor adecuación de los salarios docentes a la diversidad de situaciones existentes. El punto sobre el cual queremos dirigir la mirada se refiere a la importancia de los factores culturales, que se expresan especialmente en la coexistencia entre el aumento del salario real y la persistencia de la huelga como dispositivo de reclamo sindical, fenómeno que afecta sobre todo al sector estatal de la educación. A pesar de los avances en el salario real y en la instalación de mecanismos regulares de negociación paritaria, durante toda la década no se ha podido modificar la apelación a los paros como estrategia habitual por parte de las organizaciones sindicales.

Con respecto a la inversión en infraestructura, es posible sostener que su magnitud es históricamente inédita. A través de los diferentes planes de construcción de escuelas, en la última década se estima que se construyeron 1580 escuelas y existen planes para construir alrededor de otras 550, que están en proceso de edificación o de licitación. A pesar de este esfuerzo, los déficits siguen siendo importantes en virtud de las nuevas metas educativas: universalización de la educación inicial, obligatoriedad del nivel medio y ampliación de la jornada escolar. Todas ellas exigen un incremento significativo de la infraestructura existente.

El aumento del tiempo de exposición al aprendizaje es otro de los factores asociados a la calidad educativa. Desde esta perspectiva, las políticas recientes postularon el objetivo de extender la jornada escolar. Este objetivo encuentra muchas dificultades para ser alcanzado. La Ley de Financiamiento Educativo fijó la meta del 30% de los alumnos de educación básica en escuelas de jornada extendida o completa. Esta idea fue ratificada por la Ley de Educación Nacional que, además, estableció el objetivo de universalizar esta modalidad. El avance, sin embargo, ha sido lento. En 2010, sólo el 8,4% de la matrícula de escuelas primarias estaba bajo alguna de estas modalidades (5,5 en jornada completa y 2,9 en extendida). Estos promedios generales ocultan desigualdades importantes, tanto por región como por tipos de gestión. El sector privado supera al público, el urbano al rural y existen significativas diferencias por provincias. Mientras en la ciudad de Buenos Aires, el 35% de los alumnos asisten a escuelas de jornada extendida o completa, en Santiago del Estero y Corrientes no superan el 1,5%. Asimismo, la información disponible indica que la extensión de la jornada escolar no favorece a los sectores sociales más vulnerables. Sólo en cinco provincias (Catamarca, Formosa, La Pampa, Mendoza y La Rioja) se aprecia una correlación fa-

vorable a los alumnos más pobres (Veleda, 2013). Es muy probable que la situación haya mejorado desde 2010, en particular en provincias como Mendoza y Córdoba, que han desarrollado activas políticas en este ámbito. Sin embargo, las dificultades para avanzar derivan fundamentalmente de la infraestructura y el requerimiento de un significativo aumento del cuerpo docente.

Por último, con respecto al equipamiento, se han invertido recursos financieros significativos en las escuelas técnicas y en la dotación de computadoras para los estudiantes. La enseñanza técnica ha sido objeto de una ley específica, una de cuyas disposiciones es la creación de un fondo administrado bajo la modalidad de proyectos de mejora, que ha permitido comenzar a superar las carencias provocadas por muchos años de desinversión en esta modalidad de la enseñanza secundaria. Asimismo, la inversión en tecnologías de la información a través de los programas destinados a dotar de computadoras a los estudiantes de escuelas secundarias a nivel nacional –y en algunas provincias también a los de primaria– ocupa un lugar destacado en el financiamiento educativo y ha permitido que, desde el punto de vista del equipamiento, las escuelas públicas alcancen niveles muy adecuados. El texto escrito en colaboración con Cora Steinberg presenta los datos de una reciente encuesta nacional a una muestra representativa de escuelas primarias y secundarias, donde se aprecia que prácticamente la totalidad de los establecimientos cuenta con computadoras, televisores y reproductores de DVD, más de la mitad tiene acceso a internet para uso de docentes y estudiantes, y cerca de la mitad dispone de una red interna (intranet) que conecta las computadoras entre sí, lo que teóricamente permitiría promover el trabajo colaborativo y compartir recursos digitales. El déficit fundamental se advierte, en cambio, en la intensidad y calidad del uso de los dispositivos tecnológicos.

El saldo de estas políticas, al igual que respecto a otras políticas sociales aplicadas en este período, es ambiguo. Tal como muestran los estudios de Kessler (Kessler, 2014), en términos de impacto en la reducción de las desigualdades se pueden apreciar tendencias contrapuestas. Dicho muy sintéticamente, se han reducido las desigualdades en el acceso a la educación pero permanecen las desigualdades en los resultados de aprendizaje. La decisión de concentrar las principales políticas educativas en la distribución de recursos para mejorar aspectos materiales de la oferta o la demanda, si bien puede ser justificada por la urgencia en cubrir déficits históricos, no constituyó la única opción posible. Visto de manera retrospectiva, sería posible postular la hipótesis de una oportu-

nidad perdida para acompañar los incrementos presupuestarios con reformas institucionales y pedagógicas profundas. La holgura fiscal de esos momentos difícilmente se volverá a repetir, lo cual indica que dichas reformas deberán ser encaradas en el futuro, en el marco de mayores restricciones presupuestarias.

EL SENTIDO DE LA EDUCACIÓN

En este contexto social y político, el primer desafío de las estrategias educativas gira alrededor de la *adhesión al sentido* que orienta la definición de las políticas. Desde el punto de vista del discurso oficial dominante, dicho sentido está basado en la justicia social. Así lo muestran las leyes educativas sancionadas en este período, que gozan de un fuerte consenso y legitimidad social. Pero la adhesión real a esta dirección política no puede considerarse como un objetivo ya alcanzado e inmutable. Al contrario, vivimos en un contexto cultural global caracterizado por la erosión de los sentimientos de fraternidad y de solidaridad. Francois Dubet (2014) ha analizado recientemente el papel del debilitamiento de los sentimientos de solidaridad en los países capitalistas avanzados, como un factor importante en la explicación del aumento de las desigualdades en la distribución de la riqueza. Para el caso de América Latina, donde, a pesar de las diferencias entre países, la desigualdad constituye un rasgo histórico y estructural de las sociedades, se aprecia la existencia de una fuerte percepción negativa acerca de la injusticia distributiva asociada, sin embargo, a un alto grado de desconfianza hacia las instituciones políticas y hacia el Estado. En 2011, por ejemplo, seis de cada diez latinoamericanos confiaban poco o nada en las instituciones políticas y en el Estado (Cepal, 2012). Según algunos analistas, esta asociación entre desigualdad social y malestar respecto de las instituciones puede alimentar conflictos y obstaculizar la formulación y adhesión a un pacto social en pos de la igualdad, en el que participen diferentes sectores sociales. El argumento que justifica esta hipótesis se apoya en la idea de que un acuerdo de este tipo requiere una reforma impositiva de carácter progresivo, la cual es difícil de definir en un contexto de desconfianza hacia las instituciones del Estado como capaces de utilizar correctamente los recursos obtenidos a través de la recaudación impositiva.

Una hipótesis diferente para interpretar el vínculo entre condena a la injusticia distributiva y desconfianza hacia el Estado se apoya en la

distancia que suele existir entre el consenso retórico y el compromiso real. Al respecto, vale la pena evocar la *paradoja de Bossuet* que utiliza Pierre Rosanvallon (2012) para describir la situación actual con respecto a la justicia social. Según dicha paradoja, los seres humanos deploran en general aquello que aceptan en particular o, aplicado a la situación actual, rechazan una forma de sociedad que provoca niveles inéditos de desigualdad pero aceptan los mecanismos que la producen (y/o desconfían de los que pueden intentar alguna solución).

Para los educadores, lo más interesante de estos enfoques radica en poner la mirada en la dimensión epistemológica y cognitiva que subyace a esta aparente contradicción en el comportamiento de los ciudadanos. Para la condena de situaciones globales, las personas se apoyan en hechos e informaciones objetivas. En cambio, para la aceptación de situaciones particulares se toman en cuenta elecciones y comportamientos individuales. Un ejemplo de este dualismo, que se vincula directamente con las políticas educativas, se expresa en el comportamiento de muchas familias respecto a la elección de la escuela para sus hijos. Mientras se condena el carácter injusto de la segmentación del sistema escolar en general, individualmente se tiende a evitar cualquier medida que promueva una distribución más equitativa de la matrícula y dificulte la decisión de colocar a los propios hijos en establecimientos donde sólo concurren sus “iguales”.

Estas hipótesis e informaciones generales se especifican en el caso argentino a través de los datos y los análisis presentados por Alejandro Grimson acerca del contraste entre el imaginario igualitario que suele atribuirse a la cultura ciudadana de nuestro país y la realidad de significativas desigualdades y mecanismos de injusticia y discriminación que se expresan en cuatro dimensiones principales: la raza, la clase social, el género y la ubicación territorial. Las dificultades para construir un concepto de “nosotros”, que defina los contenidos de aquello que consideramos “común”, ha sido una constante en nuestra historia, lo cual interpela la capacidad socializadora de instituciones como la escuela obligatoria.

Al respecto, es importante recordar que la Ley 1420, sancionada en 1884 luego de un histórico debate sobre el laicismo escolar, no fue una ley “nacional” desde el punto de vista de su ámbito de aplicación. Sus principios regían sólo para las escuelas que dependían del gobierno nacional. Varias provincias tuvieron –y tienen– enseñanza religiosa en las escuelas porque la Ley 1420 no regía en sus jurisdicciones. El ámbito de lo “común” ha sido históricamente asociado a lo urbano bonaerense y no al ámbito nacional. Ahora, en cambio, disponemos de una ley nacional a

la cual deben ajustarse todas las legislaciones jurisdiccionales, donde se promueve la identidad nacional basada en el respeto a la diversidad. Asimismo, esa ley define a todas las escuelas como públicas, independientemente de quién las administre. Desde este punto de vista, por ejemplo, el debate sobre enseñanza religiosa o sobre cualquier otro particularismo que defina la identidad de un sujeto (etnia, género, nacionalidad, etc.) debe ser encarado en el marco de los fines y objetivos de la Ley Nacional de Educación (Ley 26 206) aprobada en diciembre de 2006.

El desafío de construir el contenido de lo común y del “nosotros” asume hoy significados nuevos y complejos, y son el motivo principal de los análisis sobre la cultura del nuevo capitalismo (Sennett, 2006). Desde el punto de vista de la política educativa, y sin salir del contexto argentino, es necesario poner de relieve la creciente segmentación social y cultural de la oferta educativa. Si bien la universalización del acceso permite que hoy tengan acceso a los niveles medio y superior de la educación sectores de población cultural y socialmente cada vez más diversos, los establecimientos escolares tienden a ser cada vez más homogéneos. La escuela pública, sea de gestión estatal o privada, es un espacio donde conviven los semejantes, no los diferentes. Si bien existen pocos estudios acerca del impacto socializador de este proceso de segmentación, sabemos que no es suficiente con cambiar los diseños curriculares. Promover la adhesión a la justicia moviliza diferentes variables del sistema educativo. La principal, aunque no la única, es la variable curricular. Para superar la contradicción entre condena general a la injusticia y aceptación particular de los mecanismos que la provocan es necesario introducir experiencias de aprendizaje que demuestren su efectividad en el logro de este objetivo. Uno de los desafíos más relevantes de la investigación educativa consiste, precisamente, en definir esas experiencias de aprendizaje tanto para cada nivel y modalidad como para cada uno de los actores del proceso pedagógico. La experiencia, al respecto, indica que la formación de mayores niveles de responsabilidad social está asociada a la articulación entre la dimensión cognitiva, la dimensión ética y la dimensión emocional de las personas. El aprendizaje destinado a promover responsabilidad social exige el manejo de información y conocimientos, pero también implica modificar prejuicios, estereotipos y representaciones muy instaladas en la cultura y subjetividad de los actores sociales. Desde este punto de vista, una estrategia pedagógica orientada al logro de estos objetivos de aprendizaje implica diseñar y programar la realización de experiencias que movilicen las tres dimensiones mencionadas, de forma articulada.

Si bien la debilidad en la adhesión a la justicia atraviesa a todos los sectores sociales, los mayores niveles de responsabilidad se encuentran en los sectores dirigentes. Desde esta perspectiva, el papel de las universidades y del conjunto de la educación superior es crucial. Asimismo, es necesario tener en cuenta que este objetivo es pertinente tanto para la formación de profesionales y científicos de las carreras comúnmente llamadas “duras” como para las “blandas”. Decisiones acerca de hacia dónde dirigir y cómo utilizar las investigaciones sobre salud, manipulación genética, cuidado del medio ambiente y producción de alimentos, por ejemplo, son tan importantes como las correspondientes a las investigaciones sobre creación de empleo, enseñanza de las ciencias, construcción de viviendas o procesos migratorios.

Diseñar experiencias de aprendizaje que articulen las tres dimensiones mencionadas no implica negar la especificidad de cada una de ellas. En el plano de la dimensión cognitiva, desde la cual opera con mayor importancia el ámbito educativo formal, es importante retomar los aportes de Edgar Morin (2014), quien señaló hace ya mucho tiempo la frecuente –y negativa– asociación entre saber especializado y ausencia de responsabilidad sobre las consecuencias globales de su uso. Según su enfoque, el debilitamiento de la percepción global conduce al deterioro del sentido de responsabilidad, ya que cada individuo tiende a hacerse responsable solamente de su tarea especializada. El saber especializado también provoca el empobrecimiento del sentido de solidaridad, ya que no permite percibir el vínculo orgánico que existe entre el conocimiento y la sociedad.

Diseñar y promover la vivencia de experiencias de aprendizaje que generen adhesión a las orientaciones de sentido de la educación interpela la subjetividad de los actores del proceso pedagógico, en particular la de los alumnos y los docentes. Desde este punto de vista, impulsar estas experiencias puede jugar un papel importante para superar las situaciones de anomia y desinterés que muchos estudios diagnostican como características tanto de las instituciones como de los sujetos. El texto de Elena Duro aporta algunos datos relevantes con respecto a los estudiantes. El ausentismo docente –verificado sobre todo en las áreas marginales urbanas– es otro indicador del nivel de anomia que rodea al desempeño de los educadores. El contraste con estos escenarios lo encontramos en aquellas escuelas, docentes o estudiantes que logran romper los determinismos y superar las dificultades, y donde uno de los factores clave para explicar esos resultados es la presencia de un proyecto que da sentido a las conductas. La vigencia de estas pautas hoy rige a nivel individual o, a

lo sumo, a nivel de algunas instituciones. El desafío es cómo instalar un sentido que oriente al conjunto del sistema.

El análisis de la experiencia nacional e internacional en este terreno permite identificar algunos ejemplos que han mostrado fertilidad en este campo y que demuestran que es posible alcanzar este objetivo. El servicio social obligatorio en todas las carreras universitarias, el juramento por los resultados del aprendizaje en los nuevos docentes y profesores, las redes de escuelas de alumnos de diferentes culturas, religiones, etnias o condiciones sociales, las actividades y proyectos comunes en el ámbito del cuidado del medio ambiente, así como las posibilidades que ofrecen el arte y el deporte para promover la adhesión al principio de justicia que requiere nuestra sociedad son algunas de las experiencias de aprendizaje que podrían ser tomadas como base para los cambios curriculares. Las disciplinas tradicionales también son un campo propicio para orientar su enseñanza en función del sentido general de la educación. Enseñar –y aprender– ciencias exactas y naturales, por ejemplo, hoy es –o debería ser– un componente central de la formación ciudadana.

LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE POLÍTICA EDUCATIVA

VOLVER A LA PEDAGOGÍA PARA ROMPER EL DETERMINISMO SOCIAL DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

Si el sentido de la educación es construir sociedades más justas, el principal problema es romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje. Sea cual sea el instrumento de medición que utilicemos (PISA, ONE, TERCE, etc.), lo cierto es que los resultados escolares están asociados al origen social de los alumnos. Este determinismo no es una fatalidad, como lo demuestran los datos de varios países o de determinados períodos históricos.

Las explicaciones sobre las causas del fracaso escolar tienen una larga historia, que aparece en varios de los textos de este libro. En la década del noventa, sin embargo, se difundió un enfoque con fuertes implicancias políticas, según el cual el fracaso escolar era una consecuencia del bajo nivel de responsabilidad por los resultados por parte de las administraciones educativas. El diagnóstico acertaba en señalar uno de los rasgos más importantes del funcionamiento de los sistemas educativos. Lo políticamente más cuestionable, sin embargo, fue que, si bien se abandonaba la idea de transferir la responsabilidad por los resultados a variables

externas al sistema, ahora se la adjudicaba a un actor específico: los docentes. El corolario político más importante de este enfoque fue –o es– la hipótesis según la cual la responsabilidad por los resultados aumentaría si se introdujeran sistemas de evaluación tanto para los alumnos como para los docentes.

Pero la experiencia nacional e internacional indica que medir no mejora la calidad, de la misma manera que el termómetro no cura la enfermedad. Sólo nos da un indicador del diagnóstico. No se trata de subestimar la importancia de introducir sistemas de evaluación en los modelos de gestión educativa, sino de advertir el carácter sistémico de los problemas y los propios modelos de gestión. El trabajo de Gvirtz y Torres desde el punto de vista de la gestión y los aportes de Duro sobre la calidad de los resultados escolares indican la necesidad de ubicar los mecanismos de evaluación en el marco de estrategias integrales destinadas a garantizar calidad para todos.

Los análisis presentados en este libro evidencian que la discusión acerca de la ruptura del determinismo social de los resultados de aprendizaje coloca la dimensión pedagógica en un lugar central de las estrategias educativas. Para decirlo en pocas palabras: sólo será posible seguir aumentando la cobertura educativa si se modifican los patrones pedagógicos dominantes en los distintos niveles del sistema educativo.

El estudio de Batiuk, por ejemplo, permite apreciar con claridad que el impacto de la significativa expansión cuantitativa de la educación inicial se neutraliza por la precaria calidad de las intervenciones pedagógicas que tienen lugar en ese nivel de enseñanza. En el mismo sentido, el análisis de Duro sobre la escolaridad obligatoria muestra el predominio de prácticas de enseñanza rutinarias y de baja exigencia cognitiva, que juegan un papel importante para explicar fenómenos de abandono prematuro, particularmente en la escuela secundaria. Dussel muestra los avances realizados en los cambios curriculares y algunas experiencias innovadoras tanto desde el punto de vista institucional como pedagógico y didáctico, que, sin embargo, no logran modificar los patrones dominantes en el conjunto del sistema. El texto de Zacarías y Aberbuj señala la relevancia de introducir patrones pedagógicos renovados en los sistemas de acceso a la enseñanza superior para resolver el enorme problema de las altas tasas de fracaso en el ingreso y primer año de las carreras universitarias.

La importancia de la dimensión pedagógica también se pone de relieve en las instancias dedicadas a la formación profesional y los programas educativos nacionales de adultos en general, como el Plan Fines,

Progresar y otros de carácter jurisdiccional. En este terreno –de gran relevancia tanto para las estrategias de competitividad económica como de reparación de deudas sociales con vastos sectores de la población–, la pedagogía también debe enfrentar nuevos desafíos. El texto de Sladogna muestra con claridad la necesidad de superar los enfoques tradicionales y asumir las exigencias pedagógicas de una formación profesional pensada como un proceso continuo que acompaña la formación de competencias del trabajador adecuadas a los requerimientos de la innovación tecnológica. En el centro de esta discusión se encuentra el diseño de una pedagogía para el aprendizaje a lo largo de toda la vida, sobre la cual es posible y necesario establecer la complementariedad entre la educación formal de tipo escolar y la formación profesional permanente.

Reconocer que la pedagogía constituye una variable clave para las políticas educativas supone un desafío recíproco: la política debe dar lugar a la dimensión pedagógica y la pedagogía debe asumir el reto político de romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje. En este punto es donde, probablemente, se presente en su mayor nivel de complejidad el tema de la articulación entre la dimensión política, la dimensión pedagógica y la gestión administrativa. El discurso político de la justicia social no puede renegar de la excelencia en los resultados. Es preciso reconocer claramente que la inclusión educativa no puede ser sinónimo de bajo nivel de exigencias. Pero las exigencias no pueden definirse por patrones tradicionales. La calidad educativa, como indican los textos de Duro y Dussel, supone aprender a pensar, así como a formar en valores de fraternidad. Pero el discurso sobre los objetivos de la educación debe salir de la esfera retórica y traducirse en prácticas efectivas de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, es posible apreciar que ha comenzado un proceso de interpelación del discurso pedagógico dominante en las últimas décadas, a partir de su baja capacidad para modificar las prácticas utilizadas en las salas de clase. Hay un renovado debate en el interior del constructivismo, donde se señala la importancia de procesos culturales como la transmisión (Blais y otros, 2014) y la necesidad de ubicar el proceso de enseñanza y aprendizaje en el contexto institucional de la escuela. El texto de Zacarías y Aberbuj sobre la pedagogía en el acceso a la universidad indica que algunos aportes desde esta perspectiva ya comienzan a mostrar frutos prometedores.

El actor clave que pone en juego la dimensión pedagógica de las políticas educativas es el docente. Al respecto, es necesario reconocer el carácter integral de las estrategias dirigidas al sector docente, con sus componentes fundamentales: condiciones de trabajo, formación, carre-

ra. El texto de Rivas pone de relieve este enfoque y da pistas para el diseño de políticas que enfrenten este problema, donde resulta fundamental incorporar a la cultura profesional del desempeño docente un fuerte compromiso con la justicia social y con los resultados de aprendizaje de los alumnos.

EL TERRITORIO COMO ÁMBITO DE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN EDUCATIVA

En los discursos políticos sobre educación, es habitual que la prioridad a la reforma institucional sea asociada al enfoque neoliberal. Resulta imprescindible, sin embargo, superar este resabio del pasado, que impide a las políticas de justicia social asumir la relevancia de las nociones de eficiencia, eficacia y responsabilidad por los resultados. Asumir la relevancia de esas nociones permitiría, además, superar falsas dicotomías que han dominado gran parte de los debates políticos recientes. Un ejemplo de este fenómeno gira alrededor de la dicotomía entre focalización y universalidad. Bajo la hipótesis de que la focalización de las políticas tiende a estigmatizar y a consolidar la situación que se pretende resolver, se pierden la posibilidad y la necesidad de aplicar estrategias que resuelvan situaciones que se definen, precisamente, por su especificidad. A la inversa, los enfoques universalistas, que pretenden garantizar derechos comunes, corren el riesgo de beneficiar a quienes no lo necesitan o a tratar a sujetos muy diversos con estrategias homogéneas.

La bibliografía más reciente y los trabajos de Gvirtz y Torre, Batiuky y Steinberg, que se incluyen en este libro, muestran la importancia de la variable territorial para superar los dilemas que presenta la opción focal-universal. El enfoque territorial permite apreciar que el verdadero dilema no se juega entre lo focal o lo universal, sino entre políticas sectoriales o políticas integrales. Como muestra el texto de Steinberg, este enfoque adquiere toda su relevancia en el caso de situaciones de extrema vulnerabilidad, que exigen planes de emergencia caracterizados por su alcance intersectorial.

Pero el desafío de la gestión de políticas integrales también se pone de manifiesto en el ámbito de la formación profesional. El texto de Sldogna constituye, desde este punto de vista, un aporte relevante sobre un tema por lo general poco considerado en los discursos de política educativa. La disociación entre las diferentes áreas que brindan servicios de formación profesional es uno de los mayores déficits de las políticas de empleo. La propuesta de crear sistemas abiertos de formación

profesional se basa, precisamente, en la articulación entre diferentes instituciones y actores, que tienen densidades y presencias distintas según el ámbito territorial en el cual pretenden desarrollar sus actividades. Ministerios de Educación, de Trabajo, secretarías de Cultura, municipios, sindicatos, cámaras empresariales, etc., están llamados a trabajar de manera articulada, cada uno con su contribución específica, en el marco de un diseño institucional que dé cuenta de la complejidad de las estrategias de formación profesional en economías tecnológicamente heterogéneas.

La mirada desde el territorio también permite enfrentar otro de los dilemas más importantes de la gestión educativa en contextos de desigualdad y heterogeneidad cultural: el manejo de diferentes secuencias de acción. La bibliografía al respecto ha planteado de forma reiterada que sistémico e integral no son sinónimos de simultaneidad. Hay algunas simultaneidades básicas, como indica Duro en su texto, pero las secuencias de acción no pueden ser las mismas en situaciones territoriales diferentes. Manejar esta diversidad exige una fuerte capacidad de gestión, alto nivel de profesionalismo en los cuadros de la administración, y ágiles y confiables sistemas de información. Construir esas capacidades es una línea política en sí misma, que exige plazos largos y una ruptura cultural con las lógicas clientelísticas con las cuales se suele regir el reclutamiento de cuadros en las administraciones públicas, nacionales y subnacionales.

Desde esta perspectiva, otorgar mayor poder y autonomía al territorio no significa debilitar el poder de las administraciones centrales. Al contrario, sólo con administraciones centrales fuertes es posible que los poderes locales ejerzan eficazmente su papel. El poder de las administraciones centrales, sin embargo, debe radicar en un ejercicio real de sus tres funciones básicas: definir consensos, medir resultados y compensar desigualdades. Para los consensos, existen dispositivos institucionales y políticos que han mostrado sus posibilidades (Consejo Federal de Educación, Congreso nacional); las mediciones también cuentan con sus órganos a nivel nacional que, sin duda alguna, deben ser fortalecidos tanto técnica como políticamente. Donde quizá sea necesaria una mayor reforma institucional es con respecto al papel compensador de las administraciones centrales. El texto de Vera indica con claridad la necesidad de introducir cambios institucionales profundos en los instrumentos utilizados para definir y distribuir las inversiones en educación, que fortalezcan el papel de la administración nacional en su rol compensatorio. Además del financiamiento, las administraciones deben

compensar desigualdades en capacidad de gestión, incluso dentro de las administraciones de jurisdicción provincial. Estas desigualdades no se refieren sólo a disponibilidad de capacidades técnicas sino también al fortalecimiento de la capacidad política para negociar tanto con las administraciones centrales como con determinados actores locales con los cuales la escuela tiene o puede tener vínculos de tensión o de conflicto (*dealers*, punteros, etc.).

En esta misma línea de análisis, una gestión orientada hacia la justicia social también discute con la lógica de mercado instalada en las políticas públicas, según la cual la satisfacción de las demandas es la garantía para alcanzar mejores niveles de calidad. La gestión orientada hacia la justicia no niega la validez de las demandas. Sólo indica que la capacidad de demanda está desigualmente distribuida y debemos distinguir entre satisfacer demandas y satisfacer necesidades. En contextos de alta vulnerabilidad social existen necesidades cuyos actores no logran expresar como demandas. Los sistemas de gestión deben tomar en cuenta esta diferencia y trabajar para fortalecer la capacidad de demanda.

La discusión sobre la dimensión territorial de la política educativa asume significados específicos en el ámbito de la educación superior. El texto de Ruta muestra la necesidad de superar los enfoques tradicionales de la autonomía universitaria e incorporar modalidades de planificación que introduzcan mayores niveles de racionalidad en los procesos de expansión de la cobertura. La política educativa argentina en este ámbito ha sido particularmente activa en las últimas décadas, cuando se crearon varias decenas de universidades públicas nacionales. Este rasgo nos distingue del resto de los países de la región, donde predominó una clara tendencia privatizadora. Este proceso, sin embargo, exige ahora el diseño de mecanismos institucionales que permitan una mayor articulación entre universidades nacionales, universidades privadas e institutos superiores, y entre todos ellos con las necesidades y demandas locales. En el caso de las universidades, Ruta muestra también la importancia del espacio internacional en el análisis de la dimensión territorial. La producción de conocimientos y su utilización asumen cada vez más una dimensión global, a la cual nuestras universidades no pueden estar ajenas. Estos cambios institucionales suponen una profunda modificación cultural en el conjunto de los actores de la vida universitaria, en particular de sus autoridades y docentes.

DESAFÍOS PENDIENTES

El análisis presentado en las páginas precedentes intentó mostrar la importancia de las variables culturales e institucionales en el diseño de políticas destinadas a promover mayores niveles de justicia en el sistema educativo. Este enfoque no pretende subestimar las dificultades que surgirán para sostener y, eventualmente, aumentar los actuales niveles de inversión en educación. Los pronósticos acerca de la evolución económica coinciden en señalar que –en el mejor de los casos– entraremos en un ciclo de crecimiento moderado. Podrán producirse acontecimientos favorables –sobre todo vinculados a la explotación de los yacimientos de Vaca Muerta–, pero lo cierto es que, para sostener la legitimidad de la mayor inversión en educación, será necesario mostrar su impacto en los resultados educativos, en particular –aunque no sólo– en los sectores sociales más vulnerables. Siguiendo el esquema analítico adoptado en este texto, es posible señalar la importancia de los aspectos culturales e institucionales, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta educativa.

Con respecto a la demanda, sería necesario acompañar el financiamiento destinado a mejorar las condiciones materiales de vida de los sectores más pobres con políticas que promuevan o fortalezcan su capacidad de traducir necesidades educativas en demandas más calificadas. La baja calidad de la demanda educativa no afecta sólo a los sectores más pobres sino que es un fenómeno más general y, en alguna medida, específico del caso argentino. Producir cambios culturales en este ámbito compromete a todos los actores sociales, particularmente a los medios de comunicación y al sector empresario. Ya se ha dicho en otras oportunidades que los empresarios, por ejemplo, deberían asumir que no pueden continuar con el doble discurso de reclamar una cultura del esfuerzo en el sistema educativo y, al mismo tiempo, financiar los programas de la televisión basura que impactan directamente en la socialización de las nuevas generaciones.

La clase política, por su parte, debería volver a colocar a la educación en un lugar prioritario de su agenda de discusiones, asumiendo que ella constituye un pilar fundamental del crecimiento económico con justicia social. Para ello, sin embargo, es necesario superar la paradoja de reclamar de la clase política un comportamiento que asuma perspectivas de largo plazo y, al mismo tiempo, exigirle resultados inmediatos, sobre los cuales se rige la adhesión electoral. La responsabilidad principal para superar esta lógica del comportamiento ciudadano recae en la propia

clase política, y uno de los dispositivos para avanzar en esta línea podría girar alrededor de la definición de planes decenales de educación, aprobados por ley. En esa lógica, las políticas educativas asumirían el nivel de políticas de Estado. La Argentina hizo una buena experiencia con la Ley de Financiamiento Educativo, que definió no sólo una meta general sino metas específicas. Los contenidos de dicha norma hoy son obsoletos, ya que la meta del 6% del PBI para educación figura en la Ley Nacional de Educación y las metas específicas estuvieron fijadas para el año 2010. Una opción posible para avanzar en este proceso sería la elaboración de un plan decenal, con metas específicas y el financiamiento para cumplir con dichas metas, discutido y aprobado por el Parlamento.

El desafío con respecto a los sindicatos docentes consiste en superar la cultura del paro como única estrategia de lucha por mejores condiciones de trabajo, dado que impacta directamente en la calidad de la escuela pública estatal, y su rechazo a propuestas de profesionalización, de carrera docente y de mayor responsabilidad por los resultados.

En términos de la oferta educativa, la hipótesis más divulgada y aplicada en las últimas décadas para lograr el cambio cultural necesario para que la inversión en insumos materiales se traduzca en mejoras de calidad y equidad consistió en sostener que la variable clave era modificar los patrones de organización institucional. Desde este punto de vista, en varios países y momentos recientes se definieron estrategias de acción basadas en dar mayor autonomía a las escuelas, instalar sistemas de evaluación de resultados –con su corolario en términos de tablas de posiciones–, tanto para los estudiantes como para los docentes, pagar por resultados y privatizar la gestión de las escuelas. El discurso del cambio institucional estuvo fuertemente asociado a los valores de eficiencia y eficacia, lo cual generó serias resistencias en los actores internos del sistema educativo, acusados de responsables por los malos resultados. El desafío en este punto es articular cambios institucionales con proyectos de justicia social. Desde esta perspectiva, no hay contradicción entre eficiencia y justicia social. Evaluar resultados para romper determinismos sociales es distinto a evaluar resultados para establecer rankings y competencia entre escuelas o entre docentes. Otorgar autonomía a las escuelas para promover guetos o respuestas curriculares particularistas es muy distinto a dar autonomía para definir procesos pertinentes en el logro de objetivos comunes.

La reforma institucional no se agota en el nivel macro de la administración educativa. Los análisis del nivel micro indican la necesidad de considerar cambios en el diseño de los establecimientos escolares. Esta necesidad adquiere su mayor nivel de relevancia en el caso de la escuela

secundaria. En este ámbito, la incongruencia entre los desafíos y el diseño institucional es de una magnitud tal que obliga a considerar este tema como una urgencia de máxima prioridad. Sin embargo, carecemos de algunos consensos básicos acerca de las orientaciones de los cambios necesarios. En este sentido, los aportes de Duro y Dusell sirven de base para iniciar la discusión y, eventualmente, diseñar acciones que vayan en la línea de fortalecer la institución escolar como centro de los procesos de cambio. Esto supone incentivar proyectos por escuela, la formación de equipos con horas institucionales, la incorporación a estos equipos de perfiles profesionales diferentes según el contexto en el cual trabaje la escuela (tutores, trabajadores sociales, etc.). La mayor autonomía y diversificación institucional deben estar acompañadas por una fuerte administración central que defina objetivos comunes, evalúe resultados y compense desigualdades.

La dimensión institucional suele ser analizada –y reformada– en los patrones formales de la organización y a través de regulaciones normativas. Sin duda, este aspecto es fundamental. Sin embargo, en el actual contexto argentino es posible postular que debemos prestar mucha atención a la existencia de grados diferentes, pero importantes, de anomia en el funcionamiento de las instituciones. El dato más elocuente al respecto es el peso que ha adquirido la personalidad de algunos actores claves (el director, algún docente o algún supervisor), para explicar las características del funcionamiento institucional. Con el mismo marco normativo, las instituciones funcionan –o no funcionan– de manera muy diferente según quiénes trabajen en ellas.

No se trata de negar, ni mucho menos, la importancia de los rasgos de personalidad de los actores del proceso educativo. Ya nos referimos a las “políticas de subjetividad” para incorporar estas variables a las políticas educativas, sobre todo desde el punto de vista de la formación de dichos actores (Tedesco, 2012). Pero cuando dichos rasgos o sus opuestos pueden estar presentes y su presencia es producto de la pura casualidad, es necesario considerar que el punto de partida para cualquier proceso de cambio institucional es diferente al que tendríamos si queremos cambiar un modelo institucional que funciona con normalidad.

El cambio institucional en el marco de un proyecto político-educativo destinado a promover justicia social no puede subestimar la importancia de la variable pedagógica. Al respecto, como ya fue expuesto en otros trabajos, es necesario asumir la centralidad de algunos contenidos (alfabetización en lectoescritura, alfabetización digital, alfabetización científica) y la imprescindible renovación de los saberes y de los valores con los

cuales los docentes ejercen su profesión. Sabemos que los futuros maestros y profesores no adquieren durante su formación inicial y en servicio las herramientas básicas para desempeñarse en los primeros grados de las escuelas primarias, donde se debe enseñar a leer y escribir, ni para trabajar en contextos específicos como los pueblos originarios, las escuelas rurales unidocentes, la extrema pobreza y muchos otros que existen en el país. No debe haber otra profesión donde exista tanta separación entre lo que se enseña en el período de formación y lo que luego se exige en el desempeño.

Asimismo, es necesario encarar con profundidad el cambio pedagógico en las universidades. En este nivel, los cambios institucionales ya fueron realizados hace tiempo y las instituciones gozan de autonomía para realizar los que se consideren pertinentes. Sin embargo, esos cambios no han estado asociados a mejoras en las estrategias de enseñanza. Cambiar las escalas de prestigio con las cuales operan los actores de la vida universitaria, donde la enseñanza en los primeros años goza de muy bajos niveles de consideración, es un desafío crucial para que el acceso a la universidad no se transforme en una experiencia de fracaso.

Por último, pero no menos importante, es necesario asumir el desafío de valorizar la escuela pública en el imaginario de la población. Los sectores medios y altos abandonaron la escuela pública a partir de la década de 1960. Lo nuevo es que el deterioro de su imagen está alcanzando a sectores de bajos recursos. Valorizar la escuela pública estatal también es un desafío cultural. Probablemente esto implique superar los altos niveles de anomia que se perciben en su funcionamiento pero, por sobre todas las cosas, mostrar que es capaz de lograr que los alumnos que asisten a ella logren aprender.

Todos estos desafíos interpelan a la actividad académica. La agenda de la política educativa compromete a la investigación. Es necesario conocer y explicar mejor algunos problemas para superar la debilidad teórica con la cual la pedagogía y las ciencias de la educación en su conjunto pretenden enfrentar los desafíos de la construcción de una sociedad más justa.