

Transformación del sistema educativo en democracia

Argentina y Mendoza (1984-2015)

Transformation of the educational system into democracy

Argentina and Mendoza (1984-2015)

Dr. Francisco Muscará
Universidad Católica de Cuyo

RESUMEN

La sociedad mendocina otorga un valor importante al servicio educativo. En la actualidad cuenta con 8 universidades (2 estatales y 6 privadas), 74 institutos de educación superior y más de 2700 escuelas de nivel inicial, primario y secundario. Es una de las provincias con mayor concentración de instituciones de nivel superior en la que se matriculan alrededor de 70000 estudiantes por año.

La educación tiene una presencia y distribución en la población, con índices equivalentes a los que existen en el resto del país: el acceso a la educación primaria es prácticamente universal. En el nivel secundario, la tasa de escolarización llega al 80%. Desde que la Ley Federal incluyó la obligatoriedad del nivel inicial se han multiplicado las escuelas de gestión pública estatal que ofrecen este nivel de educación.

En este artículo nos proponemos describir las políticas educativas diseñadas por los gobiernos constitucionales desde el Congreso Pedagógico de 1988 hasta poco después de la celebración del bicentenario de la Independencia. Queremos mostrar cómo poco a poco, en Mendoza y en el país, se están concretando las distintas propuestas formuladas en el Congreso Pedagógico para vislumbrar el porvenir de la educación argentina.

PALABRAS CLAVE: educación; política; equidad; calidad; docentes.

ABSTRACT

The Mendoza society gives an important value to the educational service. It currently has 8 universities (2 state and 6 private), 74 higher education institutes and

more than 2700 schools at the start, primary and secondary levels. It is one of the provinces with the highest concentration of higher-level institutions in which around 70000 students are enrolled per year.

Education has a presence and distribution in the population, with rates equivalent to those that exist in the rest of the country: access to primary education is practically universal. At the secondary level, the schooling rate reaches 80%. Since the Federal Law included mandatory initial level, state government schools that offer this level of education have multiplied.

In this article we propose to describe the educational policies designed by constitutional governments from the Pedagogical Congress of 1988 until shortly after the celebration of the bicentenary of Independence. We want to show how little by little, in Mendoza and in the country, the different proposals made in the Pedagogical Congress are being realized to glimpse the future of Argentine education.

KEYWORDS: education; politics; equity; quality; teachers.

Convocatoria del Congreso Pedagógico Nacional

Coincidiendo con los cien años de la Ley 1420, a instancias del Presidente Alfonsín, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 23114 de convocatoria al Congreso Pedagógico. Las actividades de este Congreso debían:

Garantizar una participación amplia, crítica, creadora y respetuosa de las opiniones ajenas por parte del conjunto del pueblo, de modo que se reflejen fielmente las concepciones en las que hay concordancia, así como los diferentes puntos de vista y que, a partir de los problemas locales y regionales de la educación, permita: a) consolidar la democracia; b) fortalecer la identidad nacional; c) superar las realidades educativas del presente (*Declaración General*)

Las *Pautas de Organización* del Congreso Pedagógico establecían que cada jurisdicción debía producir un informe final relativo al temario del Congreso:

a) Objetivos y funciones de la educación, concebida como permanente para la democratización y la afirmación nacional en el contexto de la liberación latinoamericana

b) Objetivos y funciones de la educación para la realización plena de la persona en una sociedad participativa y pluralista

c) Estructura y modalidades del sistema educativo formal; la formación docente; la educación no-formal y las acciones de educación de las organizaciones sociales

d) Distribución de los servicios educacionales y su rendimiento

e) Aspectos pedagógicos: contenidos, metodologías, evaluación, orientación educacional, servicios de apoyo a las actividades de enseñanza-aprendizaje. Innovaciones pedagógicas

f) Administración de la educación: planificación, régimen laboral del personal, perfeccionamiento y actualización, evaluación y control de la gestión financiera y presupuestaria

g) Gobierno de la educación: distribución de funciones entre el gobierno federal, los gobiernos de provincias y los municipios. El financiamiento de la educación: fuentes actuales y nuevas fuentes de financiamiento.

Diez años después, en la reforma de 1994, al mencionar las atribuciones del Congreso Nacional, se establecieron los nuevos lineamientos constitucionales de política educativa:

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (art. 75,19)

A continuación, en función de esos lineamientos vamos a organizar nuestro relato.

Realización plena de la persona

El hombre necesita de la educación para alcanzar la plenitud de su existencia, una educación integral que lo ayude a crecer en todas sus dimensiones. Por eso, la educación no puede perseguir una finalidad distinta a la formación de la personalidad por el desarrollo armónico de todas las dimensiones educables, atendiendo a sus posibilidades individuales. De allí que, al inaugurar el CONPE, dijo Alfonsín (1986):

El fin de la educación es la formación integral, armónica y permanente de la persona humana en la totalidad de sus dimensiones constitutivas, la capacidad de presencia consciente, crítica y creativa, valorante y rectora, la libertad responsable, la reciprocidad en la comunión y en la participación interpersonal, la trascendencia hacia los valores y, definitivamente hacia Dios, razón y fin supremo de la existencia (*Discurso inaugural*)

En el informe de Mendoza existió consenso en afirmar que el sujeto de la educación es la persona humana que, gracias a su espiritualidad, tiene una dignidad fundamental. Esa espiritualidad se expresa en los actos propios de la vida racional: conocer y amar. Por eso, la educación, entendida como proceso de perfeccionamiento del hombre, busca que el sujeto se dirija libremente hacia la consecución de valores como la Verdad y el Bien

Aunque los padres son reconocidos como los agentes naturales y primarios de la educación de sus hijos, las escuelas colaboran con ellos en la misión de educar a los niños y a los jóvenes. Las escuelas deben ser los lugares donde se encuentren padres y maestros con el patrimonio cultural de su comunidad y busquen recrear los valores que los identifican para realizarlos en el contexto actual.

Es tarea de los padres y educadores orientar a los niños y jóvenes en su camino de maduración hasta lograr que ellos mismos puedan formular y conducir su proyecto de vida. Sólo aquella educación que permita a los jóvenes la elección realmente libre del camino que han de transitar en el transcurso de sus vidas hará posible la construcción de una sociedad cabal y verdaderamente democrática, participativa y pluralista. De alguna manera, estas ideas se hicieron explícitas en la Ley Federal de Educación:

El sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer... que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética, ética y religiosa, acorde con sus capacidades, guiados por los valores de vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad y justicia. Capaces de elaborar por decisión existencial su propio proyecto de vida... (art. 6).

Cultura, identidad nacional y globalización

El Estado debe garantizar y promover el acceso de todos los sectores a la cultura porque este es un derecho fundamental, un instrumento de transformación y liberación, en el que los pueblos redescubren y formulan su identidad. La comunidad nacional no es una abstracción sino una realidad concreta: un pueblo, una geografía, una historia, sus creaciones culturales, su estilo de vida, sus costumbres, sus aspiraciones... Una Nación es un pasado y un presente pero también es un proyecto y de todo esto debe hacerse cargo la educación puesto que debe desarrollar el sentido de pertenencia a una Nación y a una cultura a través de acciones tendientes a establecer de dónde venimos, qué somos y qué queremos llegar a ser.

No obstante, en la última década del siglo XX, después de la caída del Muro de Berlín, comenzó el proceso de globalización con las siguientes características: universalización de los mercados y avance del capitalismo posindustrial; difusión del modelo democrático como forma ideal de organización de la polis; revolución de las comunicaciones que promueve la sociedad de la información y adhesión al clima cultural de la posmodernidad.

Los avances tecnológicos contribuyeron a difundir los “valores” de la posmodernidad: rechazo de la razón como ordenadora del conocimiento y del progreso de la humanidad; escepticismo ante las posibilidades del conocimiento; promoción de actitudes individualistas y cuidado de la imagen exterior... Como resultado de una economía basada en la búsqueda de utilidades a corto plazo se generalizó el cambio constante, acelerado, y la competencia. La sociedad se fragmentó en sectores de incluidos y excluidos.

Vivimos en la “era de la información” que prevalece sobre el saber. La información nos proporciona datos instantáneos y fragmentarios, mensajes venidos de todas partes del mundo en el mismo momento en que acontecen. En cambio el saber tiene que ver más con el pensamiento y las ideas, con la reflexión y la profundidad. Sin duda que proporcionar más datos a más personas en menos tiempo es un avance de nuestra época; esa posibilidad se ve favorecida con el desarrollo de la tecnología de las comunicaciones. Sin embargo, el acopio de informaciones no nos hace más cultos ni más sabios.

Por eso, nuestras escuelas deben ser las instituciones que rescaten un tiempo y un espacio para cultivar la reflexión y el diálogo, que permitan a las personas aproximarse a la memoria de la tradición, a la historia, a las artes, a la poesía... que permitan encontrarse con las raíces de la cultura: la *paideia* de los griegos, la religión judeo-cristiana y el espíritu práctico de los romanos. Es en las escuelas donde debemos recrear la sabiduría acumulada a lo largo de la historia y conversar de igual a igual con los grandes pensadores: Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Santo Tomás, Kant...

Una escuela que se afirme en sus valores tradicionales está llamada a desempeñar un papel social revolucionario: mostrar a las nuevas generaciones una alternativa a la superficialidad que, como una avalancha incontenible, se introduce a cada instante en sus vidas, proporcionarles los reparos que les permitan reaccionar frente a esta invasión, orientarlos hacia lo que aún no saben que son capaces de hacer y, sobre todo, estimularlos a pensar. Una escuela que les posibilite, en síntesis, no sólo ser cada día un poco más humanos, sino también poder concebir un mundo que intente serlo. (Etcheverry, 1999, p. 196)

Descentralización del sistema

Hacia el final de su mandato, Felipe Llover, Gobernador de Mendoza (1983-1987), hizo un reclamo que estaba en línea con lo pedido por sus antecesores:

Consideramos que no habrá desarrollo armónico del país y posibilidades de crecimiento y progreso cierto mientras subsista la mentalidad centralista imperante en todas las esferas con poder de decisión y se considere a las provincias como meros entes administrativos con funciones tributarias al servicio del centralismo. Valga entonces la necesidad de acrecentar por todos los medios la actitud federalista que ponga de manifiesto una voluntad sin claudicaciones en defensa de las autonomías provinciales, como medio indispensable para lograr la autenticidad de nuestras instituciones y la clara correspondencia entre la proclamación y la realidad (*discurso en la Legislatura 1-5-87*).

Pocos años después, la *Ley de Transferencia de los servicios educativos (24049/91)* culminó un proceso de descentralización del sistema escolar que había empezado en 1970 y devolvió a cada jurisdicción el poder de gobernar, planificar y administrar las escuelas que se encontraban en su territorio, desde el nivel inicial hasta el superior no

universitario. No obstante, aunque el sistema creció notablemente en población escolar y en instituciones, la política de descentralización puso de manifiesto que sectores alejados de los centros urbanos o con altos niveles de pobreza, tenían dificultades para acceder a los servicios educativos. La fragmentación y las desigualdades regionales del país se vieron reflejadas en el sistema educativo. A ello se sumó (en el 2001) una crisis económica que provocó la exclusión social de muchos argentinos que cayeron en el desempleo y vieron afectada su calidad de vida. Sigue vigente la realista observación de Juan Llach (2004).

Muchos se preguntan: ¿es posible la equidad o la igualdad de oportunidades educativas en sociedades fuertemente desiguales? Parte de las críticas hacia nuestro sistema educativo deberían dirigirse, más bien a los procesos y políticas económicas y sociales que hicieron posible una sociedad con tanto desempleo, tanta desigualdad y tanta pobreza... El desafío que tenemos por delante requiere otros ingredientes, el principal de ellos es una decisión política más contundente de las autoridades (*Escuelas ricas para pobres*)

Es decir que el derecho a la educación no se cumple por igual en todas las personas sino que la desigualdad y la pobreza son causa de diversas realidades que afectan a los alumnos y se reflejan en los altos índices de inasistencia a clases, de repitencia y de abandono escolar. Es necesario que la transferencia de los servicios educativos promueva, a la vez, la cohesión y la integración nacional. En el logro de este objetivo debe cumplir un rol protagónico el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal de Educación.

Una estrategia específica destinada a ofrecer igualdad de posibilidades a alumnos de zonas rurales y urbano marginales es la creación de escuelas de jornada completa. Estas escuelas no sólo buscan responder a la multi-causalidad del fracaso escolar sino que también dinamizan a la comunidad en la que se encuentran porque permiten la participación de sus miembros y ofrecen nuevas maneras de enseñar y aprender en jornadas de ocho horas de duración. El gobierno escolar, en acuerdo con supervisores y directores, deben decidir la ubicación de estas instituciones y proponer modelos flexibles de organización de los contenidos, metodologías, uso de los tiempos y espacios físicos.

Estructura del sistema formal: articulación y flexibilidad

A partir de la teoría económica del capital humano se entiende que los Estados deben considerar al servicio educativo como una inversión, no como un gasto, puesto que un bajo nivel de capital humano hace que el capital físico sea menos productivo. La equidad social no debe ser entendida como un factor externo del crecimiento económico sino como una variable cuyo comportamiento tiene efectos positivos en el desarrollo del país. Por eso se piensa que cuanto antes se avance en la cobertura

universal de la enseñanza básica y, cada vez más, en la expansión de la enseñanza secundaria, aumentarán las probabilidades de contar con menos pobres en el futuro.

Aunque cambien los tiempos, aunque las circunstancias se modifiquen, en el trabajo intelectual todo hombre necesita adquirir “competencias básicas” puesto que si bien la tecnología ocupa un lugar creciente en la vida de la gente, las habilidades básicas requeridas para crear, asimilar y expresar el conocimiento y la información son las mismas y serán esenciales para todas las actividades económicas y sociales:

- leer y comprender textos.
- pensar independientemente, generar ideas, juzgar el pensamiento de otros, resolver problemas.
- expresar claramente sus ideas en forma oral o escrita.
- desarrollar una conciencia histórica que permita “ubicarse” y proyectar el futuro a partir de una realista conciencia del pasado (Etcheverry, 1999, pp. 154-55)

Durante el gobierno de Roberto Iglesias, cuando Argentina atravesaba una fuerte crisis económica y social, en Mendoza se promulgó la *Ley Provincial de Educación (6970/02)*. Se perseguía el objetivo de la formación integral de los alumnos mediante el desarrollo de capacidades permanentes de aprendizaje, para que pudieran continuar estudios e integrarse a la vida social y productiva.

Se adaptó el sistema escolar a la nueva estructura propuesta en la Ley Federal y se buscó garantizar aprendizajes de calidad equivalentes para todos con modelos de gestión institucional diferenciados, articulados y flexibles que ofrecieran respuestas a una población diversa y heterogénea.

En el nivel inicial se extendió la obligatoriedad a las salas de 4 y de cinco años con dos objetivos fundamentales: a) Fortalecer la vinculación entre la institución educativa y la familia y b) Prevenir y atender dificultades físicas, psíquicas, culturales y sociales mediante acciones pedagógicas y programas compensatorios articulados con organizaciones comunitarias.

A la educación general básica (9 años de escolaridad obligatoria) se le asignaron los siguientes objetivos de aprendizaje: Lograr la adquisición y el dominio instrumental de los saberes considerados socialmente significativos: comunicación verbal y escrita, lenguaje y operatoria matemática, ciencias naturales y ecología, ciencias exactas, tecnología e informática, ciencias sociales y cultura nacional, latinoamericana y mundial. El tercer ciclo de EGB rescataba la antigua propuesta de la “escuela intermedia” y buscaba una mejor articulación entre el nivel primario y secundario para disminuir los altos índices de fracaso escolar que se verifican en los primeros años de la educación secundaria.

De acuerdo con la Ley Federal, se reemplazó el nivel secundario por la educación polimodal con tres funciones principales: a) Una función ética y ciudadana destinada a que los adolescentes pudieran formular su proyecto de vida e integrarse a la sociedad

como personas responsables, críticas y solidarias; b) Una función preparatoria para que los alumnos desarrollaran hábitos de estudio y pudieran continuar estudios de nivel superior; c) El desarrollo de competencias que permitiera a los jóvenes adaptarse al cumplimiento de las obligaciones que exige el mundo del trabajo.

Sin embargo, años después, cuando se promulgó la Ley 26206/06, se consideró que la reforma no había conseguido los objetivos que se proponía y se decidió volver a la anterior estructura de educación primaria y secundaria aunque se extendió la obligatoriedad escolar hasta el último año de educación secundaria.

Muchos colegios secundarios son cada vez más grandes; hay una enorme diversificación curricular; y serios problemas de violencia y de disciplina. Todo ello supone nuevos desafíos que poco tienen que ver con los colegios de décadas pasadas. Además, el problema se agrava por la presencia de alumnos que preferirían no estar en los centros educativos. Son jóvenes que –por la obligatoriedad– asisten a las aulas a desgano, sin voluntad. ¿Cómo hacer para que los adolescentes desarrollen las capacidades de estudio, aprendizaje e investigación, de trabajo individual y en equipo, de esfuerzo, iniciativa y responsabilidad?

Se sugiere que las autoridades jurisdiccionales implementen acciones para vincular las escuelas secundarias con pasantías en ámbitos laborales de diverso tipo y que se planifiquen actividades extracurriculares orientadas al desarrollo de actividades ligadas al arte, la educación física y deportiva, la recreación, la vida en la naturaleza y la acción solidaria. También se recomienda que se mejore el régimen laboral de los profesores para que se constituyan equipos estables en cada establecimiento.

Igualdad de posibilidades y autonomía de gestión

Un objetivo importante de toda política educativa es el de promover la igualdad de posibilidades. En los orígenes se pensó que organizar un sistema escolar centralizado, con un currículo único, muy prescriptivo, sería la mejor estrategia para garantizar el logro de ese objetivo. La idea de que todos aprendemos lo mismo, nos comportamos de acuerdo con la misma norma y somos supervisados de la misma manera era ideal para construir el “nosotros”. Sin embargo, la historia de la educación nos muestra que la igualdad de posibilidades educativas será difícil de lograr si las políticas no van acompañadas por cambios en las estructuras sociales y en los sistemas económicos. Ya no se afirma que la escuela es la gran igualadora que quiso el siglo XIX puesto que la educación, por sí sola, no puede eliminar las injustas desventajas económicas y sociales. Por eso, en la actualidad, es más posible que la igualdad de posibilidades se haga efectiva en un sistema escolar pluralista que atienda a la diversidad. Para responder a esas desigualdades, la *Ley de Educación Nacional (26206/06)* incluyó un artículo específico sobre las “modalidades” del sistema escolar:

Constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de

garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos.

Son modalidades: la Educación técnico-profesional, la Educación artística, la Educación especial, la Educación permanente de jóvenes y adultos, la Educación rural, la Educación intercultural bilingüe, la Educación en contextos de privación de la libertad la Educación domiciliaria y hospitalaria. Las jurisdicciones podrán definir, con carácter excepcional, otras modalidades de la educación común, cuando requerimientos específicos de carácter permanente y contextual así lo justifiquen (art. 17)

El Estado tiene un rol principal en la supervisión y fiscalización del servicio educativo pero, en el diseño y oferta de proyectos pedagógicos diversos conviene que sea ayudado por instituciones particulares. Las autoridades jurisdiccionales siempre se reservan la facultad de aprobar los diversos proyectos institucionales y de controlar el cumplimiento de los lineamientos de política educativa en aquellas escuelas que acreditan estudios y otorgan certificados oficiales. También pueden asignar aportes financieros para el pago de sueldos docentes a las instituciones de gestión privada que cumplan un importante servicio de función social en su zona de influencia y no cobren aranceles demasiado altos

En función del principio de libertad de enseñar y aprender y para hacer efectivo el derecho de las familias a elegir el modelo pedagógico que mejor responda a sus convicciones morales y religiosas, la Ley de Educación Nacional reconoce a las diversas organizaciones sociales y religiosas el derecho que tienen de formular un proyecto institucional propio. Ese proyecto debe manifestar el ideario y los objetivos que llevaron a una determinada organización a colaborar con el Estado en la prestación del servicio educativo. Es más, en función de ese proyecto, la entidad propietaria tendrá derecho de elegir a su personal docente y de promoverlo hacia funciones directivas. Es hora de superar la histórica dicotomía entre escuelas de gestión estatal y de gestión privada, se deben poder diseñar programas de colaboración e intercambio que hagan posible un mejor aprovechamiento de los recursos y de las buenas experiencias de aprendizaje.

Un servicio descentralizado es menos burocrático y puede ofrecer con más facilidad y rapidez soluciones inmediatas y adecuadas a los problemas de cada zona y de cada unidad educativa. Por eso decimos que la autonomía de gestión ha llegado a las escuelas y que éstas son “unidades pedagógicas”, células del sistema en las que el proceso de enseñanza-aprendizaje concurre al cumplimiento de los objetivos previstos en el diseño curricular. Son comunidades de trabajo que deben definir un proyecto educativo con la participación armónica y responsable de directivos, docentes, padres, alumnos y sectores de la sociedad (pertinencia).

La década de los 90 ubicó nuevamente a las escuelas en el eje del hecho educativo. Se buscó lograr resultados equivalentes a partir de implementar programas específicos para contextos diferentes, se vio la necesidad de flexibilizar el sistema para que, a partir de la aceptación de las diferencias, se recorrieran caminos eficientes para lograr

aprendizajes básicos para todos. El reconocimiento del agotamiento del principio de homogeneidad como garantía de igualdad de oportunidades sirvió en Mendoza para financiar proyectos institucionales como, por ejemplo, el programa *Escuela Creativa* que respetó las decisiones de las comunidades educativas para resolver problemas de aprendizaje.

La autonomía de gestión institucional es la herramienta para que muchos centros puedan recuperar su misión cultural y ayuden a conformar, cada uno desde su perspectiva, la identidad nacional de sociedades que se han vuelto cada vez más complejas en su composición. Las “escuelas creativas” tienen un proyecto; ese proyecto está centrado en la promoción de los aprendizajes; los docentes trabajan en equipo y se comprometen en el logro de los objetivos; los directivos son líderes pedagógicos que están atentos a las necesidades de la comunidad y pueden relacionarse creativamente con otras instituciones escolares y de la sociedad.

Por otra parte, esa mayor autonomía de las instituciones necesita mayor control por parte de las autoridades por eso se ve la necesidad de organizar un sistema de evaluación integral, a cargo de un organismo autónomo, que pueda verificar no sólo el nivel de aprendizaje de los alumnos sino también la eficacia de las prácticas docentes puesto que, antes que nada, hay que revalorizar la cultura del esfuerzo que supone el trabajo intelectual y nunca nivelar para abajo.

Educación para el trabajo

La educación cumple un rol fundamental para disminuir los índices de pobreza, violencia, desocupación e inseguridad. Los jóvenes que no estudian ni trabajan, que no han asistido a la escuela o que han abandonado los estudios, están expuestos a situaciones de riesgo y tienen muchas posibilidades de convertirse en delincuentes puesto que un joven que no ha desarrollado un pensamiento reflexivo, maneja pocas palabras o consume drogas, no puede tener comprensión cabal del daño que puede provocar a otras personas.

La formación técnico-profesional debe garantizar la integración de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que los alumnos pondrán en práctica en situaciones problemáticas del contexto laboral. Una formación general que enseñe a pensar e insertarse en el mundo del trabajo debe ser tan importante como el aprendizaje especializado para ejercer un oficio. Se debe capacitar a los jóvenes para que puedan hacer algo en forma autónoma porque es probable que, en el futuro, tengan que cambiar varias veces de trabajo y muchas de las habilidades que posean actualmente tengan que ser re-aprendidas.

Los alumnos, además, deben conocer el uso de los recursos tecnológicos pero estos recursos, por sí solos, no son suficientes en la construcción del conocimiento. Hoy es importante el uso de las computadoras pero... ¿Será esa la herramienta tecnológica que se usará en el futuro o aparecerán nuevas tecnologías?

En Mendoza se han implementado dos experiencias novedosas de formación técnico-profesional:

a) A mediados de 1994, durante el gobierno de Rodolfo Gabrielli, se iniciaron las actividades del *Instituto Tecnológico Universitario*, institución que surgió del esfuerzo conjunto entre el Gobierno de la Provincia, la Universidad Nacional de Cuyo y entidades empresariales. El Instituto, que actualmente pertenece sólo a la Universidad y se financia con parte de su presupuesto, tiene como objetivo la formación de técnicos de nivel universitario.

El ITU ofrece carreras cortas de nivel superior que atienden al desarrollo de la Provincia. Las carreras se cursan durante tres años y ofrecen títulos, por ejemplo, en Producción industrial; Redes y telecomunicaciones; Electricidad e informática industrial; Gestión de empresas agroindustriales; Técnicas de comercialización, Logística...Las diversas sedes (Mendoza, Luján, Tunuyán, Alvear y San Rafael) se crearon en función de la demanda de la matrícula y los costos del centro.

La evaluación de los alumnos es continua y busca comprobar los logros de aprendizaje y las habilidades adquiridas durante el proceso formativo de los alumnos. Al finalizar los estudios se hace una evaluación final que busca relacionar la calidad del aprendizaje con el perfil profesional que se pretende.

b) Durante el gobierno de Julio Cobos (2005) se diseñó el programa educativo y de inclusión social denominado *Servicio Cívico Voluntario*. Este programa se pudo realizar gracias a la unión de recursos de la Provincia, del Ministerio de Defensa y de las Universidades. Jóvenes entre 18 y 25 años que no habían terminado la escuela secundaria realizaron cursos con docentes provinciales en instalaciones del Ejército y en escuelas dedicadas a la educación de adultos. Los alumnos, en jornadas de doble escolaridad, con almuerzo incluido, aprendían oficios y terminaban sus estudios secundarios. Además, se propuso ofrecer una educación integral mediante la formación en valores como la honestidad, la solidaridad, el respeto, el compromiso y el esfuerzo compartido.

Las universidades, estatales y privadas, colaboraron con estudiantes que fueron invitados a participar como voluntarios para dar clases de apoyo y organizar talleres relacionados con su profesión. De este modo, los universitarios pudieron intercambiar experiencias con otros jóvenes que provienen de un sector social diferente y retribuir parte de la formación que habían recibido gratuitamente en las universidades

Entre 2005-2008 se capacitaron en diversos oficios alrededor de 4.500 alumnos de más de 16 años en 60 centros de educación. Muchos de los productos realizados durante las clases de soldadura, carpintería, electricidad, costura industrial, gastronomía, etc. fueron donados a escuelas, hospitales, hogares de ancianos y otras instituciones de la comunidad.

Calidad de la educación y formación docente

Desde hace más de cien años, el sistema educativo argentino ha formado un grupo profesional para desempeñar un papel definido y bien enmarcado en modalidades organizativas, objetivas y formales: es el maestro o profesor, personaje encargado de desarrollar una tarea de aprendizaje y enseñanza con grupos de estudiantes de

diferentes edades según los niveles o ciclos correspondientes pero casi siempre homogeneizados y dentro de ámbitos físicos de muy distinta naturaleza material pero esencialmente idénticos en su estructura operativa: el aula o salón de clase.

Esa labor de enseñanza y aprendizaje, ordenada siempre por algún tipo de disposición legal sobre sus contenidos, termina necesariamente en una evaluación apta para certificar resultados mensurables o presuntamente comprobados, tarea que también corresponde al maestro o profesor. Enseñar-aprender, evaluar-certificar: he ahí la tarea, siempre realizada en un marco institucional (la escuela, los planes, los programas, las reglamentaciones) y en un ámbito operativo idéntico: el aula, el salón de clase. Esto nos recuerda las palabras de Jorge Zanotti (1978):

Alguna vez debemos dejar de engañarnos al hablar de *profundas transformaciones en el sistema educativo*. Pues esto será siempre una errónea apreciación o, en todo caso, una noble pero fallida esperanza, mientras el docente no se haya transformado profundamente a sí mismo desde el punto de vista de su tipificación profesional en el seno de la sociedad” (Rev. del IIE, N° 19).

El problema esencial de la reforma de los sistemas escolares contemporáneos se encuentra en la necesaria transformación de las funciones de los docentes, es decir, de los profesionales encargados de poner en marcha los cambios puesto que, si bien el acceso y el gasto en educación han aumentado significativamente en los últimos años, esa inversión económica no ha impactado en la mejora de la calidad de los servicios educativos que se ofrecen. Existe acuerdo en afirmar que las nuevas políticas educativas deberían orientarse a influir sobre el desempeño de los docentes en las aulas y de los directivos en los centros. Es allí donde se encuentra el núcleo del proceso enseñanza-aprendizaje y es allí donde existen las mayores resistencias a las propuestas de reforma. En Argentina, la Ley de Educación Nacional (26206/06) dice que:

La formación docente tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa. Promover la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea y el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/las alumnos/as (art. 71)

No obstante, la representación social del trabajo docente es mala, con muchas más sombras que luces, entonces... ¿por qué razón en el momento de decidir acerca de los estudios superiores, los alumnos más destacados y talentosos elegirían una profesión cuyas representaciones son tan desfavorables? ¿Quién desearía pertenecer a un colectivo caracterizado mediáticamente como “socialmente conflictivo” (perturba el orden público al desestabilizar las rutinas de los padres), “sindicalmente reivindicativo” (reclamos salariales, huelgas), “culturalmente conservador” (apego a las tradiciones

magistrales, poco ávido de cambios), “económicamente pauperizado” (en términos relativos los salarios son bajos)? ¿Quién adheriría a un modelo de vida socialmente desprestigiado?

Son múltiples las razones por las cuales una persona puede decidir llegar a ser docente: porque estima que es lo que se espera que haga; porque es lo que siempre quiso ser desde pequeña; por las ventajas laborales en cuanto a horario de trabajo restringido y vacaciones prolongadas; porque, en el caso de una mujer, se aviene con su plan de casarse y tener varios hijos; porque quiere a los niños y ama enseñarles; porque desea una profesión socialmente útil... A veces suelen confluír dos o más razones.

Más allá de las legítimas motivaciones personales, dada la importancia del rol docente en la sociedad —no dejemos de insistir en que ninguna escuela puede proveer educación de calidad si no cuenta con docentes de calidad personal y profesional— es necesario el desarrollo de una política de reclutamiento de aspirantes a la docencia que convoque e incentive a candidatos que, además de hallarse vocacionalmente orientados, también reúnan aptitudes intelectuales y competencias sociales a partir de las cuales se construyan los conocimientos y destrezas que demanda el trabajo docente.

Para elevar el nivel de los ingresantes a la carrera docente es imperioso, en primer lugar, elevar el nivel de los postulantes. Si bien es evidente que se debe intensificar la selectividad mediante la elevación de los parámetros de ingreso, implementar un sistema de becas y otros incentivos a los alumnos con mejor rendimiento, y mejorar significativamente los parámetros de contratación y remuneración de los nuevos profesores, el cambio debe comenzar atrayendo a “las personas de más talento”.

Actualmente, la mayoría de los ingresantes a la carrera de formación docente son jóvenes de entre 18 y 25 años que han terminado la escuela secundaria, de clase social media o baja, predominantemente de sexo femenino, y provenientes de todos los rincones del país. Suelen tener una formación académica que, en el mejor de los casos, es escasa y, a no ser que sus padres sean docentes, no tienen mucha información sobre la carrera. En comparación con otros estudios, esta es una carrera relativamente corta, sin demasiadas exigencias.

En nuestro país la formación docente tiene dos perfiles básicos: El primero es que la formación docente en los institutos superiores (dependen de las jurisdicciones) prioriza lo pedagógico más que lo científico, su preocupación es la enseñanza. El segundo perfil es que la formación docente en las universidades no tiene como prelación lo pedagógico sino lo científico, los contenidos de las disciplinas. Entonces, un gran problema es que a esos docentes no se los prepara para trabajar en escuelas diferentes, de necesidades diversas, no se los prepara debidamente en teoría y práctica de la enseñanza, en las distintas modalidades de cada provincia.

Sea que se curse en un Instituto Superior o en una Universidad, la formación docente debe organizarse en tres campos de conocimiento:

a) *El campo de la formación general:* Es evidente que para poder enseñar un contenido debe conocerse ese contenido, pero también parece evidente que eso suele

no ser suficiente y que mejor se enseñará cuanto mejor se conozcan las dificultades conceptuales que se producen en el aprendizaje. El campo de la “formación general” pretende desarrollar una sólida formación humanística y orientar a los estudiantes en el análisis y comprensión de la cultura nacional, del tiempo y el contexto histórico en el cual se realizarán las tareas de enseñanza y aprendizaje y se impulsarán los cambios que necesitan las escuelas y el sistema educativo. Las Ciencias de la Educación (Filosofía, Historia, Sociología, Psicopedagogía...) deberán ofrecer contenidos que ayuden a la formación del juicio profesional de los estudiantes como base para las decisiones pedagógicas. Decía el Gobernador Bordón (1988-1991)

Las acciones culturales y educativas deben ofrecer a los jóvenes un conocimiento realista de los problemas estructurales de la Provincia y del país: dependencia, desequilibrio nacional, desindustrialización, recursos no explotados, territorios deshabitados, concentraciones urbanas, condiciones de vida y de salud... Se debe generar el conocimiento de nuestro pueblo, de su historia, de sus problemas... se deben buscar soluciones para superar el analfabetismo, la marginación, la desocupación, las enfermedades endémicas, etc. *(Discurso en la Legislatura 1-5-89)*

b) La formación específica: Este campo comprende los contenidos que son necesarios dominar para la enseñanza de disciplinas: Por ejemplo, en el área de la Lengua o de las Matemáticas, en el de las Ciencias Sociales o en el de las Ciencias Naturales. Es conveniente que esos contenidos disciplinares tengan relación con los prescriptos en los diseños curriculares para cada nivel del sistema o para una determinada modalidad.

La formación académica será una tarea ardua. El futuro docente tendrá que dominar seriamente su especialización, llámese “Historia de la Argentina” o “Matemática Elemental” o lo que fuere. Deberá poder leer profusamente sobre su especialización pero de ninguna manera limitarse a ella. Necesita también saber resumir un texto en pocas palabras, hacer síntesis o simplemente saber “pensar” un problema. Las competencias académicas incluyen también el cómo se habla, cómo se organizan los párrafos en un discurso, y hasta cómo se escribe correctamente (acentos y demás reglas de ortografía).

Por otra parte, es necesario que el futuro docente se forme en Didáctica y en el uso de las nuevas tecnologías educativas. La capacidad para comunicarse es una dimensión de un futuro docente que es absolutamente imprescindible. Comunicarse no es solo un problema de saber expresar ideas o sentimientos. Comunicarse es saber escuchar y recibir y, a la vez, responder a aquello percibido. Debe aprender a trabajar en equipo, a convivir, a consentir y a discrepar sin violencias. Aprender a “discrepar” sin pelearse.

c) Formación para la práctica profesional: La formación para la práctica acompaña los campos curriculares anteriores. Se inicia desde el comienzo con actividades de observación, participación y cooperación en las escuelas; también se realizan

actividades de reflexión a partir de estudios de casos y análisis de experiencias. La formación para la práctica culmina en el tiempo de residencia pedagógica. No obstante, todavía es escasa la integración entre las escuelas y las instituciones formadoras por eso se hace difícil el desarrollo de proyectos que supongan mayor participación y compromiso de los futuros profesionales.

Existe preocupación por el perfeccionamiento de nuestros profesores, no es lo mismo la formación inicial que la capacitación de un docente titulado y con años de experiencia. Sin embargo, es mucho lo que hemos avanzado en esta etapa de transformación del sistema:

a) Desde el punto de vista teórico, muchas universidades han diseñado cursos de formación pedagógica para profesionales que se dedican a la enseñanza; también han implementado ciclos de licenciatura en Ciencias de la Educación para docentes egresados de los Institutos Superiores. b) Desde la práctica se sugiere el acompañamiento de los profesores que recién se inician por otros docentes de mayor antigüedad puesto que todo profesor trabaja en comunidad. Lo que un maestro hace no depende sólo de él sino también del contexto institucional en el que trabaja.

Es preciso tener en cuenta que el docente no es un profesional que ejerce aisladamente su trabajo. Es la institución escolar la que debe formular un proyecto pertinente y de calidad y cada profesor debe ser capaz de trabajar en equipo para que pueda existir unidad de criterio desde lo institucional. Por eso, sobre todo en la educación secundaria, se debe avanzar hacia la designación de profesores por cargo en el que estén contempladas horas para el dictado de clases, horas para la atención de alumnos y padres, horas para la realización de tareas relacionadas con el proyecto institucional.

Además será necesario el diálogo para establecer acuerdos con los sindicatos y mejorar las condiciones de trabajo de los profesionales, es necesario incentivar el trabajo de los buenos profesores que se desempeñan frente a alumnos sin que necesariamente tengan que aspirar a cargos directivos para ver incrementadas sus remuneraciones.

Conclusiones

Luego de hacer un diagnóstico de lo acontecido en las últimas décadas, Pedro Barcia (2016) dice *“estos lodos vienen de aquellos polvos. La escuela no es una isla, es el producto y espejo de la sociedad en la que está inserta, la escuela es el mejor sismógrafo de una sociedad”*. El progreso económico no puede ser el norte excluyente. La dimensión humana del desarrollo exige el desenvolvimiento pleno de las capacidades de las personas. Una sociedad justa y equitativa será difícil de lograr si no se producen cambios en las estructuras sociales y en los sistemas económicos.

El cambio y la mejora de la calidad de nuestro servicio educativo llevará mucho tiempo porque debe darse en el marco de un cambio cultural que afecte a todos los

miembros de las comunidades educativas. Es necesario empezar de inmediato porque ese cambio no debe limitarse a formular nuevas leyes, a modificar estrategias didácticas o proporcionar más recursos sino que debe apuntar a lo esencial *la formación integral de las personas*.

Las propuestas que hemos relatado no se mencionan como un manual de “modelos” a ser aplicados por las instituciones educativas. Cada práctica exitosa se constituye en una historia con características diferentes pero es una muestra de la creatividad y del empuje necesario para encontrar caminos de solución. También es una muestra de la variedad de alternativas que se pueden implementar y que pueden ser tenidas en cuenta por aquellos que proponen programas de mejora del sistema educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrile de Vollmer, María Inés (1994). *Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes*. Recuperado el 22-12-16 de <http://rieoei.org/oeivirt/rie05a01.htm>
- Academia Nacional de Educación (1989). *Ideas y propuestas para la educación argentina*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- (2015). *Las políticas educativas de Estado, consensuadas para la mejora de la calidad educativa argentina*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- Arjona, F., Tappatá, H., Maradona, G y Sánchez, A. (1999). *El nuevo debate educativo. Incentivos e instituciones*. Mendoza: Bolsa de Comercio.
- Barcia, Pedro (2014). *Causas del deterioro educativo y posibles vías de superación*. En Boletín de la Academia Nacional de Educación, Ns. 94-95. Buenos Aires: ANE, pp. 199-224.
- (2016). *Marco Conceptual*. En Foro de Educación del NOA del Bicentenario. “Sin educación la Argentina no tiene futuro. Propuesta de una política de Estado”. Salta: Editorial Universitaria Virtudes.
- Bentancur, N. (2007). *¿Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas?*. Las reformas de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay. En Rev. Uruguay de Ciencia Política, N° 16, pp. 159-179. Montevideo: ICP.
- (septiembre de 2010). *El “derecho a la educación” como nuevo concepto estelar de las políticas educativas en América Latina*. En Congreso Iberoamericano de Educación: Metas 2021. Buenos Aires.
- Bordón, José Octavio (1987). *Un plan de gobierno para todos los mendocinos (1987-1991)*. Mendoza: Editorial Arca
- (1991). *Cuatro años de esfuerzos compartidos (1987-1991)*. Mendoza: Dirección de Información Pública.
- Cardona, Aurora (2010). *Impacto de las prácticas de política educativa para mejorar la calidad de la educación en América Latina y el Caribe*. En Rev. Actualidades Pedagógicas, N° 55. Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, pp. 87-97.
- Ceppi, Gabriela (2015). *Mochilas en fuga*. En “Noticias Universitarias”, mayo de 2015. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo. Edición U.
- Cobos, Julio (2011). *Educación, el único camino*. Buenos Aires: Grupo Editor Septiembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1996). *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad (2ª ed.)*. Santiago de Chile: Nacionales Unidas.
- (CEPAL, 2010). *2021 Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.

- Congreso Pedagógico Nacional (1988). *Informe final de la Asamblea Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia de la Nación.
- Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2012). *Debate secundaria 2020: 19 pilares para la escuela secundaria del 2020*. Buenos Aires: Letra viva.
- Delors, Jacques (1996). *La educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. Madrid: Santillana.
- Didriksson, Axel (2012). *Elementos de construcción de la nueva agenda universitaria*. En Congreso de Prospectiva. Mendoza: UNCuyo.
- Dirección General de Escuelas de Mendoza (1999). *La educación en Mendoza. Aportes para la reflexión*. Gobierno de Mendoza.
- Discursos de los gobernadores a la Honorable Asamblea Legislativa*. Mendoza: Biblioteca de la Legislatura.
- Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. *El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina*. En Rev. Iberoamericana de Educación, N° 49, pp. 19-59. Madrid: OEI.
- Guadagni, Alieto (2017). *La gran debilidad de nuestro sistema escolar*. Recuperado de www.infobae.com/opinion/27-2-17.
- (2012-17). Boletín del Centro de Estudios de Educación Argentina. Ns. 1-59. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Lafalla, Arturo (2010). *Utopía y realidad. Testimonio de un gobernador (1995-99)*. Mendoza: Edit. de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Ley de Transferencia de Servicios Educativos (/ 91).
- Ley Federal de Educación (24195/93). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Ley de Educación Superior (24521/95). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Ley de Educación de la Provincia de Mendoza (6970/02). Mendoza: Legislatura provincial.
- Ley de garantía del salario docente y 180 días de clase (25864/8-104). Baires: MECyT.
- Ley de educación técnico profesional (26058/8-9-05). Buenos Aires: MECyT.
- Ley de financiamiento educativo (26075/9-1-06). Buenos Aires: MECyT.
- Ley de Educación Nacional (26206/27-12-06): *Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
- Llach, J.J.; Montoya, S.; Roldán, F. (1999). *Educación para todos*. Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre la realidad Argentina y Latinoamericana.
- Llach, J.J. (2004). *Escuelas ricas para los pobres*. Boletín de la Academia Nacional de Educación, N° 57. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación, pp. 13-21.

- Llach, Juan José y otros (2006). *El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires: Granica.
- McKinsey & Company (2007). How the world's best-performing school systems come out on top. McKinsey & Company social sector office.
- (2010). How the world's most improved school systems keep getting better (Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo). En Documentos de Preal, N° 61. www.preal.org
- Maffei, Marta y otros (1999). Educación y modelo de sociedad. Reflexiones desde la carpa blanca. Mendoza: Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación (SUTE). Edit. Diógenes.
- Mayor, F. (1995). En: E. Schiefelbein & J. C. Tedesco (Eds.). *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Prólogo*. Buenos Aires: Santillana.
- Ministerio de Educación (2006). *Ley de educación nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires: Documento para el debate
- (2008). Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina. Buenos Aires.
- Miranda, David (2017). *La necesidad de trabajar, principal razón de abandono en el secundario*. Recuperado de www.mdzol.com del 8-717.
- Muscará, Francisco (2010). *La educación en la historia. De la sabiduría a la incertidumbre*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- (2014). *Pasado, presente y futuro de la educación superior*. Mendoza: Universidad del Aconcagua.
- (2015). *Sistema educativo argentino. Historia, política, legislación*. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras- UNCuyo
- (2015). *Política y educación en Mendoza (1861-1988)*. Mendoza: Universidad del Aconcagua.
- Salomone, Oscar B. (1993). *La gestión de calidad en la educación, N° 1*. Colección "Enfoques para la conducción". Mendoza: Instituto Superior de Educación Rayuela.
- (2005). *El Instituto Tecnológico Universitario. Una institución de gestión social*. Montevideo: CINTERFOR/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP, 2000). *La transformación educativa para el nuevo siglo*. Seminario de diagnóstico y propuestas.
- Tedesco, Juan Carlos (2005). *Opiniones sobre política educativa*. Buenos Aires: Granica.