

Foro de Convergencia Empresarial **Cinco prioridades para la educación argentina**¹

Introducción

La calidad de la educación está en el centro de las preocupaciones de la mayoría de los países del mundo. Ya no se trata solo de mejorar las tasas de escolarización y graduación, sino del nivel de aprendizajes alcanzados por las nuevas generaciones. Ambos objetivos deben procurarse simultánea y armónicamente sin sacrificar el uno al otro y apuntando a una educación inclusiva y de calidad. En el contexto de la sociedad de la comunicación y la tecnología, la capacidad para producir, intercambiar y utilizar conocimientos es una condición básica para el desarrollo económico, social y cultural de un país.

Esta preocupación motivó un creciente involucramiento de los gobiernos y de los máximos líderes políticos en pos de la mejora continua de las políticas públicas educativas. Las reformas que los presidentes motorizaron recientemente en Brasil, Ecuador y Chile son solo algunos ejemplos regionales de esta tendencia global. En este contexto, la crítica situación educativa de la Argentina debe transformarse en una cuestión prioritaria y urgente. Una educación de calidad es un derecho para los niños y jóvenes y una necesidad para la sociedad.

Hoy la mitad de los jóvenes no domina los conocimientos, habilidades, capacidades y competencias indispensables para una inserción social plena. Además existen grandes desigualdades según condiciones socio-económicas, escuelas y jurisdicciones. El aprendizaje no es suficientemente valorado. Cada vez más aumentan las faltas a clases, la repitencia, la sobreedad, el abandono.

Durante la última década, aumentaron la inversión y el salario docente, se crearon nuevos cargos docentes, se distribuyeron libros y computadoras, y se entregaron recursos extraordinarios a las escuelas más vulnerables. Además se estableció la obligatoriedad de las salas de 4 y 5 años del Nivel Inicial y la Argentina definió los núcleos de aprendizajes prioritarios. Son aquellos saberes que todos los estudiantes deberían alcanzar en la escuela. Por otro lado, apostando al futuro, se extendió a cuatro años la formación inicial de los maestros y a 5 años la formación de profesores de educación superior y se construyeron diseños curriculares únicos por carrera por jurisdicción.

Es fundamental sostener muchas de estas políticas en los próximos años, pero no son suficientes. **La difícil situación educativa responde también al deterioro de la docencia.** Maestros y profesores reciben una formación muy pobre, enseñan en soledad, no tienen oportunidades genuinas de desarrollo profesional durante su carrera sus salarios fluctúan

¹ Versión preliminar sujeta a revisión. No citar.

junto con los vaivenes macroeconómicos y varían ampliamente según las jurisdicciones del país y sufren un fuerte desprestigio en la sociedad.

El desafío en juego es tan relevante como complejo. **Enfrentarlo exige que la educación sea una preocupación central para los líderes políticos y para la sociedad.** Los máximos referentes pueden liderar un proceso de mejora profunda contagiando el entusiasmo y compromiso a la población y a los actores del sistema educativo. Este proceso exige potenciar los logros alcanzados y generar consensos básicos sobre los nuevos rumbos necesarios. Aquí se sugieren algunas políticas prioritarias en este camino.

Políticas prioritarias para mejorar la calidad, equidad e inclusión educativa

1. Consensuar un Plan Decenal de Educación y de su financiamiento

Para iniciar un proceso de transformación y mejora será clave clarificar el rumbo y el sentido. Acordar las principales metas educativas a través de un Plan Educativo Federal a diez años, como lo ha hecho Brasil recientemente (Ley 13.005 de 2014), es un medio fundamental para jerarquizar prioridades, prever la inversión necesaria y alinear los esfuerzos de todos los actores del sistema educativo, desde el gobierno hasta los docentes y las familias.

Mientras que la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) planteaba objetivos de inversión y ciertas metas educativas ligadas a éstos, el Plan Decenal debería definir una cantidad acotada de metas educativas específicas y concretas, compromisos reales y, en función de ellas, la inversión necesaria, con vínculos estrictos entre inversiones, programas y logros. Es muy probable que, para poder cumplir los objetivos y metas aquí propuestos la Argentina necesitaría invertir al menos por un tiempo un 7% del PIB, es decir un punto más que el 6% establecido por la ley de educación nacional y que hoy se incumple por 0,5% del PIB, es decir por unos 18.000 millones de pesos anuales².

Para ser un instrumento rector del sistema educativo, no podría ser un plan del gobierno de turno, sino que debería ser una política de estado, consensuada y monitoreada por representantes de los diversos sectores de la sociedad (ONG, académicos, el Congreso de la Nación Argentina, gremios, empresas, medios masivos de comunicación, familias, Universidades, Instituciones formadores de docentes, alumnos, etc.), que integrarían un Consejo de Planeamiento Educativo. Más aún, este plan debería idealmente ser plasmado en una ley que garantice su implementación más allá de una gestión de gobierno.

2. Crear y usar estratégicamente un Sistema Integral de Información Educativa

No puede conducirse la política educativa en el mar de un sistema educativo masificado sin brújula. Disponer de información integral digitalizada por escuela es una condición

² Estimación de la inversión para el año 2013, última información disponible y datos de las nuevas cuentas nacionales del INDEC, base 2004.

indispensable para la mejora educativa. Hoy el desarrollo tecnológico permite cargar en línea todos los datos sobre todas las escuelas, los alumnos y los docentes, como ya lo han hecho Chile, Brasil y Colombia. En la Argentina la política educativa actúa a ciegas, con información incompleta, desactualizada, desarticulada, recabada en papel y muy poco aprovechada.

Los procesos administrativos, que consumen buena parte del tiempo de los ministerios y de los directores de escuela, podrían agilizarse a través de su digitalización. Podrían conocerse las características del rendimiento académico, del ausentismo de docentes y alumnos, y de sus estados de salud, para desarrollar intervenciones ajustadas a las problemáticas específicas. También la relación entre la oferta (equipamiento, estado edilicio, alumnos por sección, cargos y horas de clase) y el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela, para distribuir mejor los recursos. Incluso podría relevarse la opinión de docentes, alumnos y familias sobre sus escuelas y la política educativa.

Pero este sistema integral de información debería tener un foco pedagógico. Es fundamental tener indicadores claros sobre el aprendizaje y las trayectorias de los alumnos. Con este objetivo, habría que asegurar evaluaciones censales regulares en la educación inicial, primaria, secundaria, y superior, así como en las diversas modalidades (técnica, artística, etc.) del sistema educativo y hacer un uso estratégico de esos resultados. Desde el gobierno deberían elaborarse informes por escuela y sugerir estrategias de mejora, que luego deberían liderar los equipos directivos y acompañar los supervisores. Esto generaría un sistema de presión positiva por la mejora continua, con una responsabilidad compartida entre las autoridades y los actores escolares.

Para garantizar la excelencia técnica, la continuidad y la independencia política en la publicación y uso de los datos sería ideal crear –como hicieron varios países de la región– un ente no gubernamental de información educativa.

3. Asesorar a las escuelas más débiles y aprovechar la experiencia de las más fuertes

Los resultados, las condiciones y las prácticas de las escuelas son muy dispares en el territorio. Una de las mayores debilidades de la política educativa es que, salvo algunas excepciones, trata a todas las escuelas por igual. El Sistema Integral de Información Educativa permitiría elaborar una radiografía de cada escuela, para concentrar el apoyo técnico y político en las que presenten indicadores más críticos y aprovechar la experiencia de las escuelas más fuertes para capitalizarla en el resto, y así crear una red de escuelas que promueva la mejora de la gestión y de la calidad al interior de cada una de ellas. Así, el Estado podría garantizar un acompañamiento técnico cercano, integral y permanente como lo ha hecho Chile a las escuelas con mayores dificultades, donde se concentran experiencias de fracaso escolar, bajos niveles de aprendizaje, alto grado de ausentismo de docentes y alumnos, violencia y contenidos socialmente poco significativos. En el caso argentino dar prioridad a las zonas socio-geográficas marginalizadas permitiría un paso adelante en una deuda mayúscula que tiene el país con la promoción efectiva y el logro de la igualdad educativa. Una clave para lograrlo es lograr que más y más escuelas, sobre todo en el nivel medio, sean atractivas para los adolescentes y la cooperación horizontal sistemática aquí propuesta puede contribuir mucho a este objetivo.

Pero la mejora no puede generarse solo desde los ministerios de educación: es necesario fortalecer lazos horizontales en el sistema educativo institucionalizando la cooperación entre todos los actores involucrados en la educación y las escuelas. Por ejemplo, podría propiciarse desde la supervisión instancias permanentes de intercambio entre equipos directivos, o asignar recursos para que las escuelas débiles se asocien voluntariamente con las más fuertes, como se ha hecho con excelentes resultados en los exitosos estados de Ontario en Canadá; o de Minas Gerais en Brasil. Los verdaderos “sistemas” educativos son comunidades de aprendizaje, basados sobre el compromiso compartido con la tarea educativa.

4. Fortalecer y hacer más atractiva la profesión docente

Los buenos docentes son determinantes en todo proceso de transformación y mejora educativa profunda. Diversos estudios internacionales demuestran lo evidente: la calidad del aprendizaje depende de la calidad de la enseñanza. De hecho, los sistemas que logran una educación de calidad con inclusión y equidad, como Finlandia o Chile y Cuba en América Latina, han apostado a fortalecer a los docentes como el principal motor de la mejora. Este es el desafío más complejo de la transformación educativa.

En el corto plazo, las debilidades en la formación y las capacidades de los docentes exigen una orientación más cotidiana y práctica de la enseñanza por parte del Estado, a través de materiales con protocolos útiles para el aula. Estudios comparados recientes muestran que los países con resultados educativos bajos y desiguales, y con débiles capacidades docentes, lograron mejoras significativas en pocos años gracias a **una mayor orientación de la enseñanza**.

En forma complementaria, los equipos directivos y supervisores de escuela podrían tener un liderazgo pedagógico mucho más potente. Por eso, una política crucial para la mejora de los aprendizajes radica en la reforma de los **concursos de acceso a los cargos jerárquicos**. Partiendo de un Marco Referencial Nacional para la función directiva y de supervisión, que formule ciertas claves para el buen ejercicio de cada uno de estos roles, debería concebirse un pos título anual como condición para presentarse a concursos meritocráticos por escuela y región. Una alternativa ambiciosa por su complejidad política sería la designación a término, y exigir una reválida a los cinco años, como ocurre en Chile. Todas estas exigencias deben corresponderse con un significativo aumento salarial.

A su vez, sería necesario crear una **nueva carrera docente, horizontal**, con cargos que requieran de una especialización o de una mayor experiencia (formador de docentes noveles, docente alfabetizador, docente comunitario o especialista curricular), a los que se debería acceder a través de un concurso altamente competitivo. En muchos sistemas educativos – como Cuba o incluso de manera incipiente en Chile y Colombia- existen oportunidades de especialización para los docentes, que asumen roles de formación de colegas (estudiantes, docentes noveles y docentes en general).

En el largo plazo, será tan necesario como complejo **reformar estructuralmente el sistema de formación docente**. En este camino, habrá que definir un plan de apoyo y reorganización de la oferta de la formación, estipular becas de estudio para estudiantes destacados, potenciar la formación en la práctica profesional, y establecer un **examen de habilitación para el ejercicio de la profesión**. Este examen permitiría prestigiar la profesión, regular el currículum, el perfil del docente y las metas de formación de los Institutos Superiores de Formación Docente. De hecho, en la mayoría de los países se implementan mecanismos de control y seguimiento orientados a verificar la calidad de los docentes. En América Latina, algunos países como Chile, Brasil y Cuba cuentan con instancias de evaluación de diverso tipo.

5. Implementar políticas para cada nivel y/o modalidad educativa

Empezar la escolaridad más temprano previene el fracaso escolar y genera mayores capacidades para el aprendizaje futuro. A contrapelo de Chile, Colombia, Uruguay y Brasil, que han puesto en marcha **políticas integrales de atención de la primera infancia**, en la Argentina los sectores más pobres reciben una débil contención del Estado en sus primeros años de vida. Deberá enfrentarse el doble desafío de ampliar la oferta y mejorar la calidad de las intervenciones. Además de completar la cobertura para los 3 y 4 años, habrá que fortalecer la atención a niños y niñas desde los 45 días hasta los 3 años, con fuerte apoyo nacional para coordinar y complementar el trabajo disperso de las organizaciones sociales, los municipios y las jurisdicciones. Es clave mapear la oferta disponible y crear un sistema de refuerzo para las poblaciones más vulnerables.

En la educación primaria, debería continuarse con la **extensión de la jornada en las escuelas más vulnerables**. En estos contextos, más horas de clase son necesarias para garantizar el acceso a los saberes fundamentales, ofrecer actividades como las artes, los deportes, los idiomas, o las nuevas tecnologías. A su vez, la extensión de la jornada habilita horas institucionales para los docentes, sin alumnos a cargo, para planificar, evaluar y trabajar en equipo. Países de la región como Chile, Uruguay, Venezuela y Cuba tienen una trayectoria asentada en esta política desde hace más de una década, con efectos positivos demostrados sobre el aprendizaje.

En la educación secundaria, el desafío es quizás el más complejo. La escuela media no está cumpliendo cabalmente la finalidad prevista por la Ley de Educación Nacional N° 26.206 cuando estableció en el año 2006 la obligatoriedad del nivel educativo: no se está logrando plenamente habilitar a los adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, ni se los está formando para el trabajo ni para la continuación de sus estudios.

Lo que hay que lograr es que los alumnos quieran, disfruten y necesiten ir a la escuela. Se requiere de una transformación profunda para revertir la tendencia selectiva del nivel que necesitará de la ampliación de la jornada escolar, la formación en competencias, la utilización didáctica de las nuevas tecnologías como medio indispensable para la mejor educación, entre

otros muchos factores, para lograr un cambio en las escuelas secundarias del país. Para ello se requiere de al menos cinco componentes en la toma de decisiones:

1) Designar a los docentes por cargo y no por hora cátedra. Esto permite que tengan tiempo suficiente para reunirse, planificar, socializar experiencias valiosas, implementar proyectos y atender a los alumnos más necesitados;

2) Rediseñar el currículum para superar su naturaleza enciclopedista, reduciendo espacios curriculares, o fortaleciendo el trabajo centrado en ejes curriculares claves que sean trabajados en simultáneo por los distintos espacios curriculares, superando la dispersión vigente y generando un proceso de diseño institucional de trabajo con un enfoque por proyectos y problemas relevantes;

3) Modificar el régimen académico, para que ofrezca alternativas para el pasaje de los alumnos de un año al otro, con ciertos espacios curriculares nodales de acreditación anual obligatoria y otras de acreditación más flexible, para reducir la repitencia y permitir que la escuela pueda ofrecer propuestas de enseñanza innovadoras que potencien experiencias de aprendizaje genuinas;

4) Un factor crítico será mejorar la formación en competencias laborales que les permita a los estudiantes entusiasmarse con su futuro a través de una vinculación concreta con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología.

5) Por último, si queremos tener una Argentina competitiva, tenemos que formar alumnos emprendedores con capacidad para desarrollar proyectos. Para lo cual, los docentes tendrán que repensar dentro de los distintos espacios curriculares este desarrollo de habilidades vinculadas con el emprendedorismo. No debemos desconsiderar en esta línea, la articulación entre el Sistema Educativo, las Empresas y la Sociedad Civil toda.