

---

## CONSEJO DE REDACCIÓN

*Dr. Luis Baliña, Arq. Alberto Bellucci, Dr. Ludovico Videla, P. Dr. Alberto Espezel, Prof. Rafael Sassot, Prof. Rebeca Obligado, Dr. Carlos Hoevel, Prof. Lucía Piossek Prebisch (Tucumán), Dr. Jorge Saltor (Tucumán), Prof. Julia Alessi de Nicolini (Tucumán), Prof. Cristina Corti Maderna, P. Lucio Florio (La Plata), Francisco Bastitta, Dr. M. France Begué, P. Dr. Jorge Scampini o.p., Dra. Isabel Pincemin*

## COMITÉ DE REDACCIÓN

*Prof. Carola Blaquier, Mons. Eugenio Guasta,  
Mons. Dr. José Rovai (Córdoba), P. Dr. Miguel Barriola (Córdoba), Prof. Dr. Raúl Valdez, Carlos J. Guyot, P. Dr. C. Schickendantz (Córdoba), Dr. Florian Pitschl (Brixen)*

*Director y editor responsable: Dr. Luis Baliña*

*Vicedirector: Francisco Bastitta Harriet*

*Secretaria de redacción: Prof. Cristina Corti Maderna*

# COMMUNIO

|                               |           |                                                                            |
|-------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------|
| <i>Editorial</i>              | <b>3</b>  | <b>La Educación</b>                                                        |
| <i>Juan J. Llach</i>          | <b>9</b>  | <b>La utopía de una educación de calidad para todos</b>                    |
| <i>Susana Carena</i>          | <b>27</b> | <b>Formación docente e investigación educativa</b>                         |
| <i>Delia Nardin</i>           | <b>39</b> | <b>Cambios en el medio rural</b>                                           |
| <i>Lucio Florio</i>           | <b>47</b> | <b>El conflicto entre los saberes, la escuela y la sabiduría necesaria</b> |
| <i>Jean-Paul Willaime</i>     | <b>53</b> | <b>Escuela pública y religiones hoy en Europa</b>                          |
| <i>Xavier Dufour</i>          | <b>61</b> | <b>De la cultura religiosa a la cultura de la fe</b>                       |
| <i>Lucía Piossek Prebisch</i> | <b>79</b> | <b>Apuntes sobre la interdisciplina en ciencias humanas</b>                |
| <i>Carlos Hoevel</i>          | <b>91</b> | <b>La universidad plana y sus descontentos</b>                             |

# LA UTOPIA DE UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

*Juan J. Llach\**

## **1. Una triste realidad: escuelas pobres para los pobres**

Hay una pregunta que me interpela desde hace mucho tiempo y que me ha llevado a buscar su respuesta y a tratar de realizarla. ¿Es la educación la gran esperanza para hacer de nuestro país una nación más sabia, con mejores personas, más adaptada al desafío de la sociedad del conocimiento, más integrada al mundo con exportaciones de bienes y servicios de valor agregado y, sobre todo, más equitativa y socialmente integrada? Por ahora, esta posibilidad es apenas la ilusión tranquilizadora con la que se cierran los simposios, los debates políticos o las sobremesas de fin de semana. Y sin embargo, la posibilidad está al alcance de nuestras manos. Las leyes sancionadas el año pasado de educación técnica y financiamiento educativo, y el debate abierto por un nuevo proyecto de ley de educación nacional, nos ofrecen una oportunidad, que no debe desaprovecharse, para contribuir a la realización de la utopía de una educación de calidad para todos.

No todo es negativo en el panorama que nos ofrece hoy la educación argentina. Pero hay una realidad, triste y desalentadora, que impedirá mientras subsista lograr una mayor equidad: las escuelas a las que asisten los chicos más pobres son también las más po-

---

\* Sociólogo, Economista, ex ministro de Educación de la Nación.

bres<sup>1</sup>. Nuestro estudio se ubica en una tradición con valiosos, pero escasos, antecedentes nacionales y extranjeros. Entre los primeros sobresalen los trabajos de Cecilia Braslavsky (1985) y C. Braslavsky y Filmus (1987) y entre los segundos los aportes de Reimers y sus coautores (2000)<sup>2</sup>.

Para analizar la calidad de las escuelas construimos índices y subíndices de sus tres capitales básicos, el físico, el humano y el social. El capital físico incluye la calidad edilicia y los recursos didácticos. El capital humano de las directoras y maestras comprende la experiencia en la tarea y en la escuela, la titularidad, la forma de acceso, la formación y la capacitación y las aptitudes directivas y docentes. El capital social abarca la organización de la escuela y su clima interno, la relación con los padres, las actividades con la comunidad y la calidad de la cooperadora de las escuelas públicas. *Pudimos comprobar fehacientemente mediante modelos estadísticos que existe una ignominiosa discriminación dentro del sistema educativo argentino, que con seguridad no es de ahora*. Las escuelas son tanto más ricas en los tres capitales cuanto mayor es el nivel socioeconómico de los alumnos que concurren a ellas. Esto ocurre para el conjunto del país, pero también dentro de cada provincia y tanto para las escuelas de gestión estatal como para las de gestión privada. La mayor discriminación se observa en el capital físico, pero casi seguramente esto expresa también una diferente calidad de los recursos humanos y de la organización de las escuelas, como he podido constatarlo visitándolas en zonas muy pobres y en las que la calidad de sus directivos y docentes se percibía desde su aspecto externo y se confirmaba al ver sus aulas, su equipamiento o su biblioteca.

Hay otro resultado preocupante. Con muy pocas excepciones,

---

<sup>1</sup> La cuestión se analiza más integralmente en Juan J. Llach y colaboradores (2006), *El desafío de la equidad educativa*, Buenos Aires: Granica.

<sup>2</sup> La cobertura de nuestro trabajo es inédita, porque su principal fuente de información es la base de datos del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad (2000) para sexto año de la EGB, es decir, un censo que cubre a la totalidad de escuelas y alumnos del país. Considero, dicho sea de paso, que es tarea de los ministerios de Educación utilizar sistemáticamente esta cantera de información, riquísima para el diseño de políticas educativas que permanece inexplicablemente casi virgen.

y para igual nivel socioeconómico (NES) de los alumnos, las escuelas de gestión privada están mejor dotadas en los tres capitales, salvo en lo referido a la formación y capacitación de los maestros y a la antigüedad y experiencia de los directores, que muestran valores parejos. Las importantes diferencias encontradas en las dotaciones de recursos eran esperables en la mayoría de las escuelas privadas, porque allí los capitales mucho dependen de las cuotas pagadas, pero sorprenden en las escuelas de gestión estatal, en las que no debería haber discriminación. Más aun, las diferencias entre escuelas estatales son mayores que entre escuelas privadas, sobre todo en el capital físico. Ellas no se explican sólo por la jurisdicción de la escuela, ya que también hay una fuerte inequidad dentro de cada provincia. El caso del Gran Buenos Aires es abrumador. Por ejemplo, el capital físico en las escuelas estatales de Vicente López es casi 50% mayor que en José C. Paz; el capital humano de las escuelas de Avellaneda es 20% más alto que las de Moreno y el capital social de las escuelas de Lanús es 20% superior al de las escuelas de San Martín.

También pudimos probar la existencia de nítidos *círculos virtuosos y viciosos en lo que podríamos llamar la dinámica de esta segregación*. Las directoras y directores con mayor capital humano tienden a trabajar en las escuelas más integradas a la comunidad y con los padres y con mejores relaciones internas; con mayor NES de alumnas y alumnos, mayor capital físico y de gestión privada. Algo semejante ocurre con maestras y maestros. Estamos, en síntesis, frente a una clara discriminación, contraria a los más pobres, que hasta podría dar lugar a acciones constitucionales, como ocurrió en los Estados Unidos. Una realidad que es urgente corregir, frente a la que no pueden esgrimirse ningún tipo de excusas<sup>3</sup> y que retomaré hacia el final de mi exposición.

---

<sup>3</sup> “Decir que en América Latina, y particularmente en nuestro país, hay colegios para pobres y colegios par ricos parece una verdad de Perogrullo. Agregar que hay colegios públicos para pobres y colegios públicos para ricos es ya algo menos escuchado, aunque también conocido. Pero lo cierto es que no por repetida, la existencia de esos tipos de colegios y sus diferencias se diluyen. En consecuencia, y hasta tanto no desaparezcan será necesario seguir destacándolas... En nuestro país siguen existiendo establecimientos públicos de nivel medio para pobres y otros para ricos” (Braslavsky y Filmus, 1987, p.16).

## **2. El poder educativo de las escuelas**

Entre las duras realidades de la discriminación educativa y la tensión permanente en torno al ideal de la educación para todos, ha florecido en las últimas décadas una vasta literatura pesimista respecto del poder educativo de las escuelas. Ella se inspira, paradójicamente, en paradigmas ideológicos opuestos. De un lado, los que entienden que la educación no hace ni puede hacer mucho más que reproducir la desigualdad social. Del otro, quienes afirman que, más allá de la enseñanza primaria y quizás un ciclo básico de la media, poco aportan los recursos adicionales que se inviertan para extender o mejorar la educación. El propio énfasis en el concepto de educabilidad, si se exagera, no sólo es erróneo sino que conduce a idéntico pesimismo<sup>4</sup>. Esta literatura procura identificar si las escuelas gravitan en los logros académicos o si, por el contrario, todo depende del nivel socioeconómico de los estudiantes<sup>5</sup>. Nuestra investigación adoptó este enfoque, pero es asimilable a otros, como el propuesto en su momento por Tedesco (1985), con sus cuatro factores, los materiales y culturales, de la escuela y del estudiante y su familia. Analizamos los resultados académicos de los alumnos de sexto año de la enseñanza primaria (EGB2), analizando la influencia del NES de los estudiantes, de los tres capitales de las escuelas, de la gestión estatal o privada y de la provincia, para captar eventuales efectos de distintas políticas educativas. Este tipo de modelos, cabe aclararlo,

---

<sup>4</sup> El concepto de educabilidad no es nuevo. Ya en 1916 decía Víctor Mercante: “Es injusto atribuir ya a los programas, ya a los maestros, ya a las modificaciones introducidas por un decreto de efímera duración, defectos que fluyen de una juventud escolar heterogénea...producto de seis, siete u ocho razas que la evolución rezagada y tardía arrojaron a estas playas...Al tender, cada año, mis ojos sobre el libro de matrícula, no dejo de sentir escalofríos cuando descubro las imperfecciones de un hogar lleno de exigencias...si el hogar existe”.

<sup>5</sup> Una de sus versiones es el enfoque de la función de producción educativa -así llamado con imperialismo de la economía- desarrollado a partir del justamente célebre Informe de Coleman (1966). Sus resultados más frecuentes han afianzado el pesimismo. Recientemente, estos enfoques han sido cuestionados por considerar que tienen limitaciones metodológicas insalvables (Glewwe, 2002).

nunca logran explicar más de la mitad de la variación de los resultados y revelan así tanto lo que sabemos como lo que ignoramos y la buena dosis de misterio que aún envuelve a los resultados educativos. Nuestro caso no fue la excepción, pero los resultados no sólo fueron estadísticamente significativos, sino también políticamente alentadores. *Aunque el NES es la variable que más influye en los logros académicos, ellos dependen también de la calidad de las escuelas y, en la gestión estatal, también de las cooperadoras.* El capital físico es el que más influye, tanto en general como en cada uno de sus componentes. Un dato alentador, porque es a la vez el más discriminado entre ricos y pobres y el más susceptible de mejorar rápidamente. La existencia de computadoras no garantiza de por sí mejores resultados, aunque su cantidad sí aparece vinculada a ellos. En cuanto a los recursos humanos, la experiencia y las aptitudes para la tarea de directivos y docentes tiene efectos positivos en los resultados y lo propio ocurre con el capital social manifestado en buenas relaciones con los padres y con los alumnos. Estos modelos explican mejor los resultados cuanto mayor es el NES, lo que realza el desafío de conocer mejor los factores determinantes de los logros académicos entre los chicos y chicas más pobres. Por otro lado, cuando se analizaron los resultados individuales se encontró que la condición de mujer está asociada a mejores logros educativos.

También encontramos que, a igualdad de todos los demás factores sociales y de la escuela, los estudiantes de gestión privada obtienen mejores resultados, especialmente en lengua. No se trata de una cuestión ideológica, sino práctica, y los factores que la explican pueden ser varios. Por un lado, la doble escolaridad, más frecuente en la gestión privada, pero cuyos efectos positivos en los resultados no explican toda la diferencia. Por otro lado, puede haber una mejor organización en las escuelas privadas, no captadas por nuestros índices, hipótesis que creo es la más probable<sup>6</sup>. Las diferencias geográficas

---

<sup>6</sup> También es posible que exista el denominado sesgo de selección, que aquí se manifestaría por características diferentes de las familias de los alumnos o de ellos mismos, según que concurran a uno u otro sector, y tampoco captadas por nuestras variables del NES.

cas son abrumadoras. Por ejemplo, los resultados obtenidos en Catamarca, Misiones y Santiago del Estero son similares a los logrados por el 10% más pobre del total del país. En el otro extremo, los resultados de la ciudad de Buenos Aires se igualan al promedio del segundo decil más rico. Las provincias del Norte muestran las peores dotaciones de capitales y los peores resultados, con la excepción de Tucumán (especialmente en capital humano y social), y las provincias centrales y patagónicas son la otra cara de la moneda.

También pudimos identificar características de los docentes que influyen positiva o negativamente en los aprendizajes y que pueden ser útiles a la hora de tomar decisiones de políticas educativas. En el caso de los directores, obtienen mejores resultados quienes muestran más aptitudes para la tarea, más experiencia en el cargo y en la escuela, mayor dedicación horaria y que asignan más tiempo a cuestiones pedagógicas, de organización y de atención a los padres. Obtienen peores resultados, en cambio, los directores que otorgan prioridad a las cuestiones disciplinarias o a obtener recursos. El acceso por concurso, por su parte, no garantiza mejores resultados. En el caso de las maestras o maestros, obtienen mejores resultados quienes tienen título terciario, mejores aptitudes para la tarea, mayor experiencia en la escuela y dedicación exclusiva a ella; también, quienes han desarrollado un mayor porcentaje de los contenidos establecidos, evalúan y dan tareas para la casa con mayor frecuencia, utilizan como criterios de evaluación el manejo de los contenidos y la actitud crítica en clase y tienen participación en la selección de textos. Es negativo para los logros académicos, en cambio, que las maestras o maestros hayan tomado gran cantidad de cursos de capacitación formal. Sin embargo, sí tiene influencia positiva haber asistido a alguna capacitación en el año del censo, y lo propio ocurre con la coordinación de las capacitaciones desde la propia escuela. El capital social también es importante, porque las buenas maestras se ven atraídas hacia escuelas con buen clima interno, en particular, aquellas en las que se sienten valoradas, satisfechas con la tarea y con posibilidades de desarrollo profesional. Una buena relación con las madres y padres de los alumnos también tiene influencia positiva en los logros académicos.

Los efectos de la discriminación escolar en los resultados son especialmente fuertes en la Argentina. Entre los treinta y nueve países considerados en el último estudio PISA, la mayor parte desarrollados, la Argentina se ubica en la sexta posición en cuanto al impacto que tienen en los resultados académicos las diferencias *entre* escuelas, en contraposición a las diferencias *dentro* de las escuelas. Alentados por esta clara demostración de que sí importa, y bastante, lo que se hace dentro de las escuelas, realizamos un ejercicio de simulación para contestar esta pregunta: ¿qué pasaría con los resultados de las pruebas de calidad si todas las escuelas de la Argentina tuvieran las mismas características que aquéllas a las que asisten los chicos del primer decil de NES? Nuevamente, los resultados son alentadores, observándose mejoras de entre 11% y 18% y una reducción de casi el 40% en la desigualdad educativa. La mala noticia es que los dos deciles más pobres mejorarían muy poco aun con las mejores escuelas, clara señal de su necesidad de una atención prioritaria y, sobre todo, a medida.

### **3. Haciendo realidad la utopía: dar prioridad a los más chicos y a los más pobres**

Desde fines del siglo XIX, la realización de la utopía de la educación para todos ha dado largos pasos en su realización, pero con grandes desigualdades entre países, entre regiones dentro de los países y entre sectores sociales. ¿Qué decir de la Argentina? Es claro que hemos perdido posiciones en el último medio siglo, en estrecha vinculación con nuestra decadencia económica, social e institucional. Aun así, el panorama no es totalmente desalentador. Los resultados de las pruebas internacionales de calidad educativa nos muestran a la Argentina todavía en un primer plano compartido en América Latina<sup>7</sup>, y a una distancia de los países de la OCDE que no es insalvable.

---

<sup>7</sup> De acuerdo al estudio PISA-OECD del 2001, y promediando lectura, matemática y ciencia, se obtienen los siguientes valores: México 410,3; Chile: 403; Argentina 400,7; Brasil 367; Perú 317,3 (elaboración propia en base a OECD, 2003a).

Desde el restablecimiento de la democracia la escolarización aumentó significativamente y a lo largo de la década del noventa las brechas educativas entre los grupos sociales de altos y bajos ingresos se redujeron en dos tercios de los casos, aunque aumentaron nuevamente desde la última crisis. La Argentina tiene la mayor esperanza de años de escolaridad de América Latina, 17 años, y no está lejos del promedio de los países desarrollados, según lo muestran tanto la UNESCO como la OECD en sus últimos anuarios. Conservamos, en fin, centros educativos de excelencia en todos los niveles de enseñanza, incluso en lugares pobres. Los aspectos negativos cuentan con mayor difusión. Está muy lejos de ser satisfactoria la escolarización en el nivel inicial, la repitencia es elevada desde el nivel primario, es todavía bajo el pasaje a la enseñanza media y son muy evidentes sus problemas deserción, graduación y calidad. Esto se debe en parte a una buena noticia, cual es la notable expansión de la matrícula, pero no es consuelo válido. Nos hemos alejado del nivel de los países desarrollados, y asiáticos y europeos del sur han revertido la ventaja que les llevábamos hace medio siglo.

Como hemos visto, la capacidad educadora de las escuelas sigue en pie, pero si continúa la discriminación hacia los más pobres ellas no podrán contribuir en la medida necesaria a la equidad educativa. El nivel medio de enseñanza *aparece* hoy como el más crítico, el que necesita mayor atención. La requiere, sin dudas, pero lo más probable es que ello se deba en parte a factores ajenos a ella. Uno es la incorporación de estudiantes masiva y rápida, ya mencionada. Otro es que muchos de ellos acarrean problemas formativos desde los ciclos inicial, preescolar y primario. Culpar al nivel anterior, y en última instancia a la familia y a la sociedad, es un clásico de la educación. Pero creo que esta vez es rigurosamente cierto. El tercer factor es de naturaleza social. La pregunta que tantos se formulan es ciertamente válida: ¿es posible la equidad o la igualdad de oportunidades educativas en sociedades fuertemente desiguales? Ciertamente, es mucho más difícil que en sociedades más equitativas. Por tanto, 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<sup>8</sup>. La realización de la utopía de la educación para todos tiene claras analogías con el crecimiento económico. Empieza en algunos países o regiones y se extiende de manera gradual, dando lugar a las conocidas brechas, muchas veces persistentes o en aumento, entre países o entre regiones de un mismo país. Esta es la razón histórica de la sinrazón social y política de la discriminación educativa. La educación también se ha ido extendiendo desde los centros hacia las periferias, y una lectura benigna permitiría interpretar las brechas como la foto de un momento aciago con final feliz. Dependerá de nosotros.

Mis propuestas connotan un optimismo condicional, no tan sencillo de realizar porque suponen que la Argentina crezca, que deje de ser el caso favorito para estudiar las decadencias. Un contexto de crecimiento, más aun si es rápido, mucho ayuda a reducir el desempleo, mejorar la distribución del ingreso y albergar logros educativos. Corea es uno de los casos más notables. A pesar de haber establecido la obligatoriedad después de la segunda guerra, en los últimos 35 años aumentó la escolarización en la secundaria del 41% al 99% y en la superior del 7% al 87%. Ello fue producto también de una política explícita, que eligió ese camino para expresar el profundo sentimiento igualitario de la sociedad coreana, sabiamente canalizado a través del convencimiento, primero de las elites, luego de todos, de que el mejor camino para hacer fructífero ese sentimiento era la educación<sup>9</sup>. También fue el resultado de entender que tan cierta como la necesidad de crecer para educar es la de educar para crecer<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Al que le quepa el sayo, que se lo ponga (naturalmente me incluyo) y por eso hice oportunamente una crítica de los noventa. Pero para encontrar la salida todavía nos hace falta un análisis más completo, sereno y objetivo, en el que en vez de tirarnos las décadas por la cabeza, saquemos de cada una de ellas las lecciones necesarias para construir.

<sup>9</sup> La escolarización media-superior aumentó a su vez del 26% al 94%, Yun-Kyung Cha (2003).

<sup>10</sup> Como lo reconocen hoy la teoría y los estudios empíricos del crecimiento económico. Ver Llach, Montoya y Roldán (1999), Introducción.

Son dos los hilos conductores de las propuestas. Están centradas en la escuela y en sus protagonistas y deben realizarse de abajo hacia arriba, en el doble sentido de poner un acento muy especial en los más pobres y en hacerlo desde el desarrollo infantil y el jardín de infantes ¿Por qué no llegar al segundo centenario de nuestra independencia, y esta es la expresión más condensada de mi pensamiento, con una generación entera de ciudadanos que haya recibido una educación de calidad? ¿Por qué no empezar logrando que todas las chicas y chicos se eduquen desde el jardín de infantes en un pie de igualdad, introduciendo mejoras sustanciales, por ejemplo, de a tres años cada año, comenzando por el grupo de 3 a 5 años, luego el de EGB1 y así sucesivamente, de tal modo que al cabo de seis años podamos tener escuelas iguales para todos en lo esencial y, al mismo tiempo, a la medida de cada uno en lo necesario?

La igualdad de oportunidades es una tensión permanente, porque implica “un sistema educativo diferenciado en el sentido de brindar mejores oportunidades a quienes tienen peores puntos de partida” (C. Braslavsky, 1985, p.17). Sólo así podrá ser la educación lo que se pide de ella, en lo personal, en lo social y en lo económico. Nos apoyan en esta aspiración sólidos aportes científicos y prácticos. Entre los primeros se destaca la ahora más conocida aptitud de nuestro cerebro para desarrollarse o adaptarse hasta edades avanzadas<sup>11</sup>. Contra lo que se creía hasta hace poco, las deficiencias de estimulación o nutricionales pueden recuperarse en medida apreciable con una adecuada educación inicial, preescolar y de EGB1. Otro aporte significativo es el de las investigaciones más recientes en resiliencia que, como señala Grotberg (2001), no está relacionada con el nivel socioeconómico. También son alentadores los recientes trabajos de Jorge Colombo y su equipo del CEMIC, quien mostró que si se entrena a chicos de entre 3 y 5 años de hogares con NBI en ciertas pruebas

---

<sup>11</sup> Como me enseñó nuestro colega Antonio Battro, quien me posibilitó también el encuentro con Kurt Fischer . Una fructífera síntesis de estos desarrollos puede leerse en Leseman (2002).

de resolución de problemas, su desempeño mejora notablemente hasta alcanzar, y a veces superar, el de chicos de hogares con necesidades básicas satisfechas (NBS), pero sin entrenamiento<sup>12</sup>. Es digno de mención, en fin, el Proyecto Lobería, dirigido por María Rosa Hohl, que comprometiendo a toda la comunidad logró reducir el retraso cognitivo y motor de chicos de hasta tres años, como lo comprobó el CESNI (Centro de Estudios de la Nutrición Infantil)<sup>13</sup>.

Todos estos resultados son una invitación esperanzadora a redoblar nuestros esfuerzos, en un contexto en el que parecen soplar favorables vientos de cambio. La actual gestión educativa nacional ha anunciado o puesto en marcha iniciativas auspiciosas. Se han revalorizado la cultura del esfuerzo y el acento en lo pedagógico, destacando que a los chicos con carencias hay que proponerles exigencias y no nivelar hacia abajo. “A los chicos les exigimos el máximo de aplicación al estudio, el mejor de los comportamientos y una esmerada presentación personal, y todo eso lo logramos”<sup>14</sup>. Otras medidas alentadoras son haber acordado un mínimo (todavía escaso y aun así amenazado) de 180 días de clases; el establecimiento de contenidos mínimos obligatorios o núcleos temáticos (“Núcleos de Aprendizajes Prioritarios”), que por su naturaleza deben empezar a aplicarse desde los ciclos inferiores, como aquí propongo; el programa integral para la equidad educativa, a aplicarse en mil escuelas de entre las más pobres del país para EGB 1 y 2; la creación del Instituto Nacional de Formación Docente Inicial y Continua y, más recientemente, la sanción de las leyes de educación técnica y de financiamiento edu-

---

<sup>12</sup> Entrevista del autor con Jorge Colombo, nota en *La Nación* (4 de mayo de 2004) y Jorge Colombo y Sebastián Lipina (2005).

<sup>13</sup> Centro de Atención Temprana del Desarrollo Infantil, *Proyecto Lobería 1997-2001*.

<sup>14</sup> Héctor A. Robles, entonces director de la Escuela 22 del distrito escolar 20 de la ciudad de Buenos Aires, hoy director de la Escuela 8 del distrito escolar 21, carta a *La Nación*, 8 de septiembre de 2003. También fueron importantes en mis convicciones sobre este punto las conversaciones mantenidas con Edith Litwin. Por cierto, la aplicación práctica del concepto de resiliencia puede ser de gran utilidad para poner en marcha esta nueva actitud, como lo ha destacado recientemente Tedesco (2003) y puede leerse, entre muchas obras, en Melillo y Suárez Ojeda (2001).

cativo<sup>15</sup>. Pero el desafío que tenemos por delante requiere mucho más, como puede verse en las propuestas que siguen, casi todas ellas referidas a las escuelas de gestión estatal, que merecen nuestra mayor atención porque sin ellas será imposible siquiera aspirar a la equidad educativa<sup>16</sup>.

**1. Escuelas autónomas.** Es necesario devolver a las escuelas su poder originario; otorgarles gradualmente mayor autonomía; exigirles proyectos institucionales claros, con metas, informados a la comunidad educativa y evaluados; fomentar cuerpos de gobierno con participación de las comunidades; crear la figura del vicedirector administrador; darles mayor autonomía presupuestaria; diseñar desde ellas las políticas de capacitación y hacer programas a medida para las escuelas de bajo rendimiento o en crisis, especialmente las que atienden al 30% ó 40% de chicos más pobres.

**2. El desarrollo infantil como política educativa.** La adecuada estimulación de los chicos desde el embarazo, en el período llamado “-9 +3”, debe ser parte de las políticas educativas, y no sólo de las sanitarias y sociales. Como lo demuestra el caso de Lobería, hay muchos modos accesibles de lograr un desarrollo infantil adecuado.

**3. Universalizar la preescolaridad.** Como se propone en las bases del proyecto de ley (Presidencia de la Nación, 2006), hay que lograr rápidamente el 100% de matrícula en preescolar y en el nivel inicial, primero en la sala de cuatro años, luego quizás también en la de 3. La clave para esto es dar una oferta de calidad y al alcance de tantos pobres que hoy no pueden acceder a ellos.

**4. Doble escolaridad.** Implantar, siempre desde abajo hacia

---

<sup>15</sup> En el caso de la enseñanza media, se ha dado continuidad al programa para su fortalecimiento, iniciado en gestiones anteriores y cofinanciado por el BID, que comprende el restablecimiento del programa de becas, 700 nuevas escuelas, compra de libros, impresión de materiales para docentes y formación de profesores tutores, el equipamiento de 2000 escuelas y la modernización de 300 escuelas técnicas. También se realizó un concurso entre instituciones educativas para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza media en 500 escuelas.

<sup>16</sup> La mayor parte de ellas estaban incluidas en la propuesta de Pacto Federal Educativo, y su respectivo proyecto de ley, formulados durante mi gestión ministerial, en el año 2000.

arriba, la doble escolaridad, para permitir que también los chicos más necesitados puedan desarrollar sus capacidades artísticas, deportivas, en idiomas, en ciencias, en computación, etcétera. Este objetivo está planteado en la ley de financiamiento educativo para un 30% de los chicos, pero las metas deben ser más ambiciosas. En el “mientras tanto” se podrían extender los centros de apoyo escolar, hoy realizados principalmente por valiosísimas gestiones de ONGs. Conviene instituir también, cuando sea necesaria, la figura “maestra + maestra”, como en las zonas de acción prioritaria (ZAP) de esta ciudad, a cuya construcción tanto contribuyó Berta Braslavsky<sup>17</sup>.

**5. La nueva educación media.** La nueva educación media debe ser repensada para esta época de escolarización masiva. Dos claves son la “secundarización” de la EGB3, erróneamente “primarizada” en muchas provincias por el modo en que se aplicó la ley federal y, por otro lado, la plena integración del trabajo en ella, garantizando a todos los chicos la adquisición de al menos una competencia laboral específica. Esto último es crucial para el logro de una sociedad más equitativa, porque no puede pretenderse que todas las chicas y chicos tengan como único norte la universidad. Adicionalmente, debería darse la debida jerarquía a los institutos tecnológicos terciarios, hoy verdadera cenicienta del sistema educativo.

**6. Financiamiento y asignación de recursos.** La ley de financiamiento educativo ha sido un primer paso importante en esta materia. Se ha establecido una asignación específica de recursos coparticipables para financiar la educación -en analogía con el Tesoro Común de las Escuelas de la ley 1420<sup>18</sup>- aunque hay que lamentar

---

<sup>17</sup> También avalan esta propuesta las evidencias más recientes sobre la influencia positiva del tamaño del aula en los resultados, en especial las referidas al estudio de Tennessee (Hanushek, 2003).

<sup>18</sup> El gran proyecto educativo argentino tuvo ése sólido fundamento financiero. Se incluían en dicho Tesoro la venta de tierras, los intereses de depósitos judiciales, las contribuciones directa y de patentes, parte de los recursos municipales, la matrícula de un peso, las multas, las herencias vacantes y otras. Además, los constituyentes de 1860 se opusieron a legislar la gratuidad de la educación porque ello les impediría establecer los impuestos que deseaban con ese propósito.

que a último momento la Nación escamoteara su garantía y quedara sólo la de las provincias. Se propone llevar a una inversión del 6% del PIB en educación, ciencia y tecnología para el año 2010, meta inferior a la de la ley federal, que establecía 6% sólo para la educación. El financiamiento es crucial, pero los recursos deben usarse bien. Existe el riesgo del barril sin fondo, un lujo que la Argentina no puede darse. Hay que llevar una contabilidad de la inversión por alumno y por escuela, para saber si avanzamos contra la discriminación, y asignar un porcentaje creciente del presupuesto a las escuelas, no a las burocracias.

**7. Calidad educativa.** Es necesario recrear una institución pública pedagógicamente independiente, de alcance nacional y encargada de velar por la calidad de la educación, muy especialmente en las escuelas más pobres<sup>19</sup>. En ese marco, volver a las evaluaciones *censales*, realizadas al menos cada dos años, despojándolas de connotaciones competitivas y convirtiéndolas en cambio en instrumentos pedagógicos para el avance de las escuelas. Y también es necesario volver a las pruebas internacionales, no sólo la de PISA (lengua y matemática a los 15 años), sino también a PIRLS (comprensión lectora a los 10 años) y TIMSS (con énfasis en ciencias).

**8. Nueva carrera docente de acceso voluntario.** Si se creara una nueva carrera docente de acceso voluntario y alcance nacional, con mejores remuneraciones e incentivos adecuados, se podría hacer de la docencia una elección de vida nuevamente atractiva para las personas con mayor capital cultural. Esta carrera podría ser obligatoria para los nuevos maestros y optativa para quienes están ejerciendo, respetando así los derechos adquiridos. No hay que temer premiar a todos los docentes de las escuelas que más mejoran, porque esto hará más atractivo enseñar en las zonas más pobres, que son las que sin duda tienen mayores posibilidades de mejorar.

---

<sup>19</sup> Tal era el sentido del IDECE, Instituto para el Desarrollo y la Evaluación de la Calidad Educativa, creado durante mi gestión ministerial en 2000 y luego inexplicablemente disuelto.

**9. Prioridades más claras y eficaces para los sectores más necesitados.** Tanto en el documento base del nuevo proyecto como en la ley de financiamiento se afirma la prioridad de atender las necesidades educativas de los sectores sociales más desfavorecidos. Pero para que esto se cumpla efectivamente hay que diseñar instrumentos *ad hoc*, de “acción afirmativa” porque la experiencia muestra la amarga realidad de una segregación socio-educativa, con escuelas pobres para los pobres e insuficiencias de ofertas educativas para ellos. Por ello se propone que todas las jurisdicciones establezcan *ZEAP, zonas educativas de atención prioritaria*; sobre la base de criterios objetivos; diseñadas de tal modo que alcancen a la mayoría de los chicos en situación de pobreza, y a las que se dé prioridad efectiva de atención en todas las disposiciones de asignación de recursos de la ley de educación nacional, así como también en las de educación técnica y financiamiento educativo. Hay que encontrar los caminos para, al menos, morigerar la segregación social que existe hoy en nuestro sistema educativo. Uno es el económico, de asignar a las escuelas públicas recursos similares a los de las privadas, y a las más pobres aun más. Otro es el camino social, dejando gradualmente de lado la segregación geográfica como criterio de matriculación escolar y estudiando, inclusive, la “acción afirmativa” para lograr una genuina integración social que sería beneficiosa para todos.

**10. La participación de la sociedad.** Nada de lo dicho llegará a buen puerto si la sociedad no participa activamente. Por eso, es necesario no sólo volver a consejos de escuelas genuinos, como los de la ley 1420, formados por los padres de los alumnos y distintos de los consejeros escolares hoy politizados. Sin interferir en la gestión pedagógica de la escuela ellos podrían supervisar el cumplimiento de las leyes, la inversión de los recursos, los avances o retrocesos del proyecto institucional (PEI) o el procesamiento interno de los resultados de las evaluaciones. Además, en cada una de las 24 jurisdicciones educativas y también a nivel federal, deberían establecerse con análogos objetivos consejos de evaluación y control de gestión del cumplimiento de las leyes educativas.

## *La utopía de una educación de calidad para todos*

El principal obstáculo a vencer es el mismo que encontraba Sarmiento en 1866, cuando ni soñaba lo que luego haría: “Todo lo hice servir a mi propósito, la educación, que no da prosélitos ni fama en nuestros países, por eso los demás politician (sic) no se ocupan de eso, porque no conduce a nada. Decretarán caminos, monumentos, palacios, estatuas, paseos públicos para captarse la voluntad de los pueblos; pero no escuelas, aunque universidades y colegios (para los ricos) entren en el programa”<sup>20</sup>. ¿Por qué no cambia este estado de cosas? Porque los pobres no están adecuadamente representados en nuestro sistema político, muchos de ellos ni siquiera votan. Porque la presión de otros sectores sociales es más eficaz para lograr mejor calidad escolar para sus hijos. Y porque buena parte de nuestra dirigencia política, más allá de los discursos, ha perdido el fuego sagrado de otrora respecto de la educación y le dedica energías insuficientes. Creen que no reeditaré electoralmente porque los efectos de su mejora se verán sólo en el largo plazo. Están equivocados. La recompensa política para quien lo logre será enorme. Convencerlos es parte de nuestra tarea y ojalá hayamos puesto aquí, al menos, un grano<sup>21</sup> de arena, ahora que estamos frente a una nueva ventana de esperanza.

## **Referencias bibliográficas**

- Braslavsky, Cecilia (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*, Buenos Aires: Miño Dávila.
- — y Daniel Filmus (1987), *Último año del colegio secundario y discriminación educativa*, Buenos Aires: Cuadernos FLACSO.
- Chavarría, Juan Manuel (1947). *La escuela normal y la cultura argentina*, Buenos Aires: El Ateneo.
- Centro de Atención Temprana del Desarrollo Infantil (2002). *Proyecto Lobería 1997-2001*.
- Coleman, James, E.Q.Campbell, C.J.Hobson, J.McPartland, A.M.Mood, F.D.Weinfeld y R.L.York (1966). *Equality of Educational Opportunity*, Washington D.C: U.S. Government Printing Office.

---

<sup>20</sup> Carta a Mary Mann, Nueva York, 8 de junio de 1866, tomada de Gustavo Bombini, *El gran Sarmiento*, Buenos Aires: El Ateneo, 2001.

- Colombo, Jorge y Sebastián Lipina (2005). *Hacia un programa público de estimulación cognitiva infantil*, Buenos Aires: Paidós.
- Filmus, Daniel (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*, con la colaboración de Carina Kaplan, Ana Miranda y Mariana Moragues, Buenos Aires: Santillana.
- Grotberg, Edith Henderson (2001). “Nuevas tendencias en resiliencia”, en Melillo y Suárez Ojeda, op. cit.
- Hanushek, Eric A. (2003). “The Failure of Input-Based Schooling Policies”, *The Economic Journal*, 113, 485, febrero (F64-F98).
- Leseman, Paul (2002). *Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds*, OECD.
- Llach, Juan J., Silvia Montoya y Flavia Roldán (1999). *Educación para todos*, Buenos Aires: IERAL.
- Melillo, Aldo y Elbio N. Suárez Ojeda (compiladores, 2001), *Resiliencia. Descubriendo las propias fortalezas*, Paidós.
- Narodowski, Mariano (1999). *Después de clase. Desencantos y desafíos de la escuela actual*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- OECD (2003a). *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000*, París:OECD.
- OECD (2003b). *Education at a Glance*, París: OECD.
- Presidencia de la Nación (2006). *Ley de Educación Nacional. Documento para el debate*, Buenos Aires: Presidencia de la Nación y Consejo Federal de Educación.
- Reimers, Fernando (2000, editor). *Unequal Schools, Unequal Chances*, Cambridge, Mass.: The David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Robles, Héctor (2003). Carta de lectores, *La Nación*, 8 de septiembre.
- Tedesco, Juan Carlos (1985). “Los paradigmas de la investigación educativa”, en F. Reicher Madeira y G. Namó de Mello, *Educação na America Latina. Os modelos teóricos e a realidade social*, San Pablo: Cortez Editores.
- ——— (1985). “La instancia educativa”, en Hugo E. Biagini (compilador), *El movimiento positivista argentino*, (333-361), Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- ——— (2003). “Educar en medio de la tormenta”, *Clarín*, 3 de marzo, p. 9.