

Mención Especial  
Academia Nacional de Educación

# Cómo revertir la crisis educativa argentina

Alejandro Cacace

Introducción.....	3
La educación en el régimen democrático .....	7
Hacia una reorientación pedagógica.....	21
La reforma de la estructura del sistema educativo nacional .....	40
La articulación entre los niveles medio y superior .....	55
El ingreso a la universidad y la selectividad.....	68
La educación superior y el modelo de universidad.....	79
El financiamiento de la educación .....	94
Epílogo.....	101
Fuentes.....	105

## Introducción

Es plenamente conocido el estado de crisis en que se encuentra la educación en Argentina. Constantemente se recuerdan los problemas y las deficiencias del sistema educativo. Con frecuencia aparecen datos estadísticos, publicaciones e informes periodísticos que muestran la baja calidad de la educación en el país. Los habitantes del país diariamente lamentan la ineficiente ejecución de las políticas públicas, y en particular las políticas sociales y educativas.

El pensador Guillermo Jaim Etcheverry, actual Rector de la Universidad de Buenos Aires, ha descrito con lucidez en su libro *La Tragedia Educativa* la situación de crisis de la educación en el país y ha realizado una invitación a la reflexión y a la discusión de ideas para modificarla. “La educación es una de las cuestiones que más parecen preocupar a la sociedad contemporánea. También en la Argentina aparenta ser prioritaria, a juzgar por el discurso público de sus dirigentes. Casi a diario oímos afirmar que vivimos y, sobre todo, que habremos de vivir en la sociedad del conocimiento.” “Sin embargo, la acción concreta de la sociedad argentina no parece guiada por esas ideas.”

Es tiempo de solucionar la tragedia educativa y, para ello, hay que pensar cómo revertir la crisis educativa argentina. Sin dudas que los cambios más profundos que pueden acontecer son los que surgen desde la sociedad y provocan nuevas actitudes y perspectivas de referencia. Sólo un cambio cultural profundo y una reevaluación de los valores por parte de la sociedad pueden crear un país renovado y en pleno desarrollo. Sin embargo, estos cambios culturales exigen grandes esfuerzos de voluntad por parte de todos los argentinos y son muy difíciles y lentos de realizar. Por lo tanto, sería imprudente sólo esperar que tras una exhortación al cambio, éste se realice naturalmente.

En consecuencia, es necesario que el Estado, como tenedor del poder público, se constituya en el motor del cambio. El Estado es la única organización que tiene el poder suficiente para realizar reformas que transformen el estado de la educación en el país. Es por eso que los gobernantes de la Nación deben tomar la iniciativa y ejercer su liderazgo con el propósito de producir una revolución educativa. De esa forma, con un esfuerzo conjunto entre la sociedad y el Estado, es como se logrará revertir la crisis de la educación argentina.

En un documento aprobado en el año 2003 por el plenario de la Academia Nacional de Educación, esta institución expresa: “Frente a los graves y complejos problemas de la actualidad argentina, la Academia Nacional de Educación reclama de los poderes públicos y de la sociedad profundizar y convertir en acciones la convicción de que sin educación no hay porvenir y de que son necesarias las convergencias y la unidad en lo esencial, el desarrollo a pleno de la inteligencia nacional.” “En consecuencia, no deben postergarse los consensos y los acuerdos en torno de la legislación educativa vigente y de la que debe regir de aquí para adelante, y también respecto de la integración del sistema descentralizado, las articulaciones de niveles y modalidades, y las acciones de la educación no formal. Deben coordinarse y compatibilizarse las políticas de la educación y las políticas de las comunicaciones sociales.”

“El Estado debe asegurar efectivamente la equidad y la calidad de la educación. Complementariamente, han de operar con libertad las iniciativas sociales y privadas del campo educativo, dentro del cauce de la Constitución y las leyes. Estado y sociedad tienen responsabilidades ineludibles en la misión de proveer más y mejor educación, y para ello deben realizar inversiones crecientes y, a la vez, administrar los recursos con rigor y eficiencia.”

La educación es un tema público de trascendental importancia. No es casual que el Índice de Desarrollo Humano elaborado por las Naciones Unidas

para medir el progreso de las naciones se base en cuatro indicadores de los cuales dos son referidos a la educación: la tasa de alfabetización y la tasa de matriculación escolar. La educación es esencial para el desarrollo humano, ya que es una política pública de cuyo éxito depende el éxito de todas las demás.

El objetivo de este ensayo no es rediagnosticar el estado de la educación argentina, lo que ha sido hecho muy eficientemente por una gran cantidad de autores, sino que intenta ser una propuesta de resolución a los problemas existentes. Sólo con el planteo de nuevas alternativas por parte de todos los miembros de la sociedad, de los actores del sistema educativo, de pensadores, y de las autoridades, es que se podrá mejorar la situación de la educación.

El sistema educativo es un sistema en construcción, y lo que pretende este ensayo es aportar los cimientos para que el diseño de políticas públicas tenga un efecto intensamente positivo sobre la educación. Para ello es que se propone, por un lado, una reforma integral del sistema educativo sobre la base de principios previamente establecidos respecto a la educación y, por el otro lado, una serie de medidas correctivas como posibles soluciones a los diferentes problemas de la educación.

En primer lugar, se describen los vínculos entre la democracia y la educación y se determinan los principios sobre la educación que establece el régimen democrático constitucional argentino y los tratados celebrados por la comunidad mundial de naciones. De ese modo, se introduce una perspectiva global sobre la educación con las adecuadas particularidades y postulados desarrollados en la Nación Argentina. Estos principios sirven de contexto a las posibilidades de reforma de la educación.

En segundo lugar, se plantea una reorientación de la pedagogía a través de la búsqueda y renovación de metodologías del aprendizaje que hagan más efectiva la experiencia de los alumnos en la educación. Se destacan

determinadas ideas pedagógicas cuyo refuerzo y énfasis conduce al desarrollo del pensamiento como facultad central de la persona.

En tercer lugar, se propone una reforma integral de la estructura del sistema educativo nacional a través de la redistribución de los niveles y ciclos de la educación y de su modificación respecto a la estructura existente bajo la legislación vigente. Esta discusión continúa en los siguientes capítulos y se enfatiza la articulación del sistema educativo, en particular entre los niveles medio y superior.

Luego, se considera al debate sobre la educación superior y universitaria como una cuestión central de la educación y se dedica especial atención a los mecanismos de ingreso a la educación superior. Asimismo, se discute sobre el rol de la universidad y sobre cuál debe ser su modelo, además de la presentación de varias iniciativas para dirigirse hacia la excelencia académica.

Por último, se marcan algunos lineamientos sobre el financiamiento de la educación y sobre la necesidad de inversión como requisito para la implementación de las reformas propuestas. Se reflexiona sobre el nivel de inversión en educación en Argentina en comparación con otros países y se realizan propuestas sobre la distribución de recursos entre regiones y establecimientos educativos del país.

## La educación en el régimen democrático

### Educación y democracia

La educación es esencial para la democracia. Otros regímenes políticos pueden prescindir de ella e incluso beneficiarse de su ausencia, pero la democracia la necesita para su funcionamiento.

Montesquieu, en su obra *Del Espíritu de las Leyes*, destaca que “en el régimen republicano es en el que se necesita de toda la eficacia de la educación.” Él considera que el principio de la democracia es la virtud, “que es el amor a la patria y a las leyes.” “Y es un amor que sólo existe en las democracias, donde todo ciudadano tiene parte en la gobernación. Ahora bien, la forma de gobierno es como todas las cosas de este mundo: para conservarla es menester amarla.” Agrega luego: “Así los pueblos deben amar la república; a inspirarles este amor debe la educación encaminarse.”

Por el contrario, Montesquieu piensa que “donde existe el régimen despótico la educación es nula.” “La educación servil es un bien en los Estados despóticos, aun para el mando, ya que nadie es tirano sin ser a la vez esclavo.” “La obediencia ciega supone crasa ignorancia, lo mismo en quien la admite que en el que la impone. El que exige una obediencia extremada no tiene que discurrir ni dudar: le basta con querer.”

Uno de los principios fundamentales de la democracia es el poder del pueblo, y éste precisa ser instruido para ejercerlo efectivamente. La educación aumenta la calidad democrática, ya que forma al ciudadano para el ejercicio de sus derechos políticos. Así, el sufragio y los mecanismos de una democracia participativa se hacen más eficientes con ella. La educación contribuye también a la formación de la opinión pública y a lograr que ésta tenga un carácter crítico. Es también fundamental la formación de los dirigentes, ya que sin gobernantes capaces no puede haber buen gobierno.

La educación y la democracia tienen efectos recíprocos. Así como la educación constituye un elemento esencial para la existencia de la democracia, el régimen democrático a su vez configura la estructura del sistema educativo.

#### Los principios constitucionales de la educación

¿Cómo es la educación en un régimen democrático? Para responder a esta pregunta es preciso destacar que otro de los principios fundamentales de la democracia contemporánea es el imperio de la ley, el cual se expresa en la supremacía de la Constitución sobre toda otra norma existente. Así, para saber cuáles son los principios del sistema educativo argentino, es necesario analizar las disposiciones de la ley fundamental con respecto a él.

La Constitución de la Nación Argentina contiene varios artículos que se refieren a la cuestión educativa. Adicionalmente, después de la reforma constitucional de 1994, existen determinados tratados internacionales sobre derechos humanos que tienen jerarquía constitucional. Así, la Constitución y estos tratados componen un orden normativo supremo que establece los principios de la educación a los cuales toda ley sobre la materia debe someterse. A ello se debe la importancia de estudiar las disposiciones constitucionales antes de emprender cualquier reforma en materia educativa.

#### El derecho a la educación

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948, dispone en el artículo 26.1: “Toda persona tiene derecho a la educación. ...” En igual sentido disponen el resto de los tratados internacionales que se refieren a la educación, y proveen los medios para garantizar ese derecho que corresponde a todo ser humano por el solo hecho de serlo.

Por su parte, la Constitución de la Nación Argentina (CNA) dispone en el artículo 14: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: ... de enseñar y aprender.” Así, la Constitución establecida en el año 1853 declara este derecho para todos los habitantes, sin distinguir si ellos son ciudadanos o no ciudadanos (CNA Art. 20 y 25).

### Los objetivos de la educación

“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (DUDH Art. 26.2).”

Es interesante señalar la lista de objetivos que establece el artículo 29.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “Los Estados partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya.
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los

sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.”

La educación en un régimen democrático tiene un doble fin. Por un lado, debe lograr el desarrollo integral de cada individuo a través del desarrollo de sus facultades intelectuales, espirituales, emocionales, y físicas. Por el otro lado, debe formar al individuo como ciudadano y parte de la sociedad a través del desarrollo de sus valores éticos y políticos.

La educación en un régimen democrático tiene un marcado rasgo pluralista. Sirve como elemento para la consolidación de la unidad del Estado, pero en el respeto por la diversidad. Por eso es preciso inculcar el valor del respeto por el otro, por quien es diferente, por el medio en que se vive, para lograr una convivencia pacífica en la sociedad.

El sistema educativo refleja la diversidad existente en la sociedad y por eso todos los derechos y libertades son proclamados “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. (DUDH Art. 2.1).” La democracia procura la integración.

#### El gobierno del sistema educativo

Dentro de la organización del poder en el Estado Argentino, ¿a qué nivel de gobierno (Gobierno federal, gobiernos de provincia, gobierno de la ciudad de Buenos Aires, gobiernos municipales) corresponde la dirección del sistema educativo? Para responder a esta pregunta, primero es preciso analizar determinadas disposiciones constitucionales.

En primer lugar, el artículo 75 inciso 18 de la Constitución (conocido como “cláusula del progreso” por su inspiración en Alberdi) dispone: “Corresponde al Congreso: Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y

bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria,...” El inciso siguiente, introducido por la reforma de 1994 y de trascendental importancia para la configuración del sistema educativo, reafirma la competencia del Gobierno federal al establecer que “Corresponde al Congreso: Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales;... (CNA Art. 75 inc. 19 Párr. 3°).”

En segundo lugar, el artículo 5 de la Constitución dispone: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure... la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.” El artículo 125, en su segundo párrafo, agrega: “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden... promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.”

En síntesis, la educación es un tema que compete a todos los niveles de gobierno y, por ende, todos deben ocuparse de ella. Sin embargo, es el Gobierno federal el que organiza el sistema educativo, fija la política educativa, y reglamenta el ejercicio del derecho de enseñar y aprender (como se ha observado en el artículo 14 ya analizado). Esta asignación de competencias es realizada con el fin de consolidar la unión nacional y establecer un sistema educativo integrado. La educación es un elemento unificador del Estado.

#### La participación social en la enseñanza

Aristóteles, en su obra *La Política*, considera que la educación es una responsabilidad exclusiva del Estado. “Puesto que el fin de toda ciudad es único, es evidente que necesariamente será una y la misma la educación de

todos, y que el cuidado por ella ha de ser común y no privado, a la manera como ahora cuida cada uno por su cuenta de la de sus propios hijos y les da la instrucción particular que le parece bien.” Como se ve, el filósofo no admitía la participación de los particulares en el proceso educativo.

Actualmente, la concepción al respecto es diferente. La Constitución exige leyes de educación “que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad,... (CNA Art. 75 inc. 19 Párr. 3°).” El Estado sigue siendo ahora el promotor central de la educación y el organizador y director del sistema, pero debe también incluir a la sociedad y a los individuos en el proceso educativo.

Es común que existan enfrentamientos ideológicos respecto a la enseñanza. Los partidos políticos con una ideología progresista o de centro-izquierda generalmente ponen énfasis en el rol de la escuela, que representa la autoridad del Estado; los partidos políticos con una ideología conservadora o de centro-derecha consideran que la base de la educación es la familia, la cual representa el centro de transmisión de los valores fundamentales y la autonomía de la persona. En realidad, no se debe concebir al Estado y a las familias como fuerzas opuestas en el proceso educativo; por el contrario, es necesario que todos trabajen en conjunto para la formación del individuo. Lógicamente, es en la familia donde comienza la educación del niño o niña durante sus primeros años de vida y donde también se complementa luego la educación escolar. Por el otro lado, sólo el Estado a través de la escuela tiene la capacidad para garantizar a toda persona el derecho a la educación.

¿De qué otra forma participan las familias en el proceso educativo? “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. (DUDH Art. 26.3).” El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) complementa esta norma en el artículo 13.3: “Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a

respetar la libertad de sus padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.” De esta manera, se afirma la libertad de los individuos y de las organizaciones para establecer instituciones de enseñanza, las cuales están sujetas a la reglamentación del Estado y a la política educativa que éste fije.

### La igualdad de oportunidades

Uno de los pilares de la democracia contemporánea es la igualdad de oportunidades, es decir, el hecho que toda persona tenga las mismas posibilidades de desarrollo que otra sin discriminación de ningún tipo. En este contexto, la educación se convierte en la principal herramienta igualitaria de la sociedad. La Constitución exige la sanción de leyes de educación “que aseguren... la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna;... (CNA Art. 75 inc. 19 Párr. 3°).”

La igualdad de oportunidades no debe ser confundida con la igualdad de resultados. La igualdad de oportunidades asegura que todas las personas partan desde una posición igualitaria, pero garantiza la libertad de cada uno para lograr los resultados de que sea capaz. La igualdad de resultados impone un mismo destino a quienes tienen habilidades diferentes, sin respetar su individualidad. La democracia debe tender hacia el primer objetivo, no hacia el segundo: lo importante es que todos tengan las mismas posibilidades de vida y comiencen desde el mismo lugar, no que necesariamente lleguen al mismo lugar. Esta igualdad de resultados se podría dar naturalmente, pero de ningún modo debe ser impuesta.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), en el artículo XII, tercer párrafo, consagra el derecho ya expresado de toda persona a la educación y lo complementa del siguiente modo: “El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.” Así, se observa que una de las ideas fundamentales respecto a la educación es que el Estado invierta todos los recursos disponibles para lograr el desarrollo máximo de la capacidad de cada individuo. Así, el criterio rector para la distribución de recursos es hacer posible que toda persona desarrolle íntegramente su potencial de habilidades, sin excesos ni insuficiencias.

#### Las medidas de acción positiva

Dado que en la realidad existen profundas diferencias socioeconómicas entre las personas, las cuales frecuentemente impiden que todos tengan las mismas posibilidades de vida, los gobiernos deben garantizar que la igualdad de oportunidades sea real y no una mera declaración formal. Para ello, la Constitución faculta al Congreso a “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. (CNA Art. 75 inc. 23 Párr. 1°).”

Este tipo de medidas ha tenido escasa aplicación en Argentina, salvo en lo que respecta a cuestiones político-electorales, como las leyes que garantizan el acceso igualitario de hombres y mujeres a cargos electivos y partidarios. Por el contrario, es en los Estados Unidos de América donde han alcanzado gran difusión, y donde también han sido objeto de inagotables críticas. Allí, los

programas conocidos como “affirmative action” han tenido gran impacto en el campo educativo. Su propósito ha sido establecer una especie de discriminación positiva que logre revertir la discriminación y asegurar la igualdad real de oportunidades a través del tratamiento preferencial a los grupos sociales históricamente desfavorecidos o marginados.

Un ejemplo claro de la aplicación de estas medidas al área educacional ha sido que, ante la igualdad de calificaciones entre dos postulantes cualquiera para el ingreso a la universidad, se privilegie a aquél que proviene de un grupo étnico minoritario. El fundamento generalmente otorgado es que dado que las dos personas no han tenido las mismas posibilidades de desarrollo, el que ha partido de condiciones desfavorables ha realizado más esfuerzo y su logro es en consecuencia más importante que el del otro, por lo que merece un tratamiento favorable. Eventualmente, esas acciones gubernamentales debieran cesar, para que la “discriminación positiva” no se transforme en verdadera discriminación y provoque un tratamiento desigual entre las personas. La naturaleza de estas medidas es temporaria, y es su permanencia indefinida la que ha generado resentimiento en sectores de la sociedad.

#### La coeducación

La cuestión del género también es de fundamental importancia para la igualdad de oportunidades. Una expresión de la desigualdad existente en la educación es aquella que se produce por la distinción según el sexo de la persona. Ha habido una profunda y constante discriminación hacia el sexo femenino, la cual se sigue observando especialmente en el acceso a las posiciones directivas en la sociedad (por eso es que las medidas de acción positiva en Argentina han tenido mayor alcance respecto a la elección de dirigentes políticos).

¿Qué principio existe respecto al género en la educación? La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFDM) establece en el artículo 10 una serie de condiciones y medidas que los Estados deben proveer para asegurar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el campo de la educación. Especialmente, dispone “La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta... (CEFDM Art. 10, c).”

De este modo, se considera a la coeducación de hombres y mujeres como un medio de garantía de la igualdad entre los sexos y la eliminación de la discriminación. Sólo la educación mixta representa la realidad de la sociedad, donde las personas de ambos sexos conviven en forma integrada. Como se expresó anteriormente, la educación en un régimen democrático refleja la diversidad y por ello debe procurar la integración de todas las personas sin hacer distinción según el sexo, la religión, el grupo étnico o social al que pertenezcan.

#### El principio de gratuidad de la enseñanza

Los tratados internacionales citados consagran el principio de gratuidad de la enseñanza para los distintos niveles del sistema educativo. Sin embargo, es la propia Constitución la que lo expresa con mayor claridad en el ya reiteradamente citado inciso 19 del artículo 75. Nuevamente, la Constitución exige la sanción de leyes de educación “que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal... (CNA Art.75 inc. 19 Párr. 3°).”

Como se observa, existe un profundo vínculo entre la gratuidad y la equidad de la enseñanza. Sólo a través de la educación gratuita se logra tener un sistema educativo accesible a todos en condiciones de igualdad. El principio

de gratuidad de la enseñanza es una garantía fundamental para la aplicación de la igualdad de oportunidades.

Desde luego que el principio de gratuidad de la enseñanza se refiere sólo a la educación pública estatal y no a la enseñanza de gestión privada (como lo especifica la Constitución), ya que estas instituciones sí pueden cobrar por sus servicios para poder financiar sus actividades. Lo que el principio garantiza es que toda persona que quiera ejercer su derecho a la educación pueda hacerlo gratuitamente en una institución de enseñanza del Estado.

Otra precisión al principio de gratuidad de la enseñanza es que éste se aplica a quien aprende y no a quien enseña. Es decir, todo el que aprende lo hace gratuitamente, pero eso no significa que quien enseña lo haga también gratuitamente. Los educadores tienen derecho a un salario como remuneración por su trabajo, mientras que el alumno tiene acceso gratuito a la educación. Es responsabilidad del Estado invertir los recursos necesarios para que ese nexo sea posible.

En ocasiones, ni siquiera el principio de gratuidad de la enseñanza es suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades. Hay situaciones en que las personas se encuentran en una posición socioeconómica tan desfavorable que les impide acceder en condiciones de igualdad a la educación por no poder satisfacer otras necesidades básicas. Por ello, “se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente. (PIDESC Art. 13.2, e).” Es también responsabilidad del Estado crear las condiciones socioeconómicas que hagan posible para toda persona recibir educación, que la hagan educable. Con ese propósito, se debe otorgar asistencia financiera al alumno que la necesite para realizar sus estudios.

### La educación primaria y secundaria

“La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente. (PIDESC Art. 13.2, a).” “Toda persona tiene el deber de adquirir a lo menos la instrucción primaria. (DADDH Art. XXXI).” Como se observa, la educación primaria se basa en los principios de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza. Además, se introduce la noción de que la persona no sólo tiene derecho a la educación, sino que es también para ella un deber educarse.

“La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. (PIDESC Art. 13.2, b).” Del mismo modo que respecto a la educación primaria, todos los tratados internacionales con jerarquía constitucional citados disponen en igual manera. La idea central es garantizar el derecho de toda persona a la educación fundamental y el acceso al sistema escolar en condiciones de igualdad mediante la gratuidad de la enseñanza.

“Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. (PIDESC Art. 13.2, d).” También se garantiza la educación para adultos que no hayan podido participar enteramente del ciclo escolar y que desean ejercer su derecho a la educación.

### La educación superior

“La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. (PIDESC Art. 13.2, c).” “... el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (DUDH Art. 26.1).”

La enseñanza superior reposa sobre dos principios fundamentales: el principio de accesibilidad igualitaria y meritatoria y el principio de gratuidad de la enseñanza. El primero se refiere a que toda persona que haya cumplido las etapas educativas anteriores y se haya destacado académicamente o demuestre una capacidad suficiente, debe tener derecho a ingresar a la educación superior en condiciones de igualdad. El segundo tiende, como ya se ha expresado, a garantizar esas condiciones de igualdad mediante la remoción de todos los obstáculos y restricciones financieras que la persona pueda encontrar para ejercer su derecho a la educación.

En adición a estos dos principios consagrados por la comunidad internacional, la Constitución exige la sanción de leyes de educación “que garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. (CNA Art. 75 inc. 19 Párr. 3°).” Esta norma tiene como objetivo dar a las universidades nacionales el poder de gestionarse a sí mismas y de disponer de sus recursos asignados o crear otros nuevos sin intervención de los órganos gubernamentales. Desde luego que no significa la desvinculación de los fines del Estado ni tampoco la desobediencia a la política educativa y a los planes de instrucción universitaria que el Gobierno federal establezca.

#### La educación de los pueblos indígenas argentinos

La Constitución reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Por ello, atribuye al Congreso “garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural;... (CNA Art. 75 inc. 17).” Esta norma es de gran importancia, ya que termina con las pretensiones de imponer la homogeneización cultural y estimula el respeto a la diversidad cultural. Esta es una actitud coherente con los valores democráticos y el respeto a la identidad de las minorías. Los pueblos indígenas tienen el derecho a conservar su identidad y su cultura, y el lenguaje es una de las

principales herramientas de transmisión de la cultura. Por ello, además de recibir la educación escolar en español, pueden elegir también aprender su lengua nativa y la cultura que forma su contexto.

#### La Convención sobre los Derechos del Niño

Además de los principios y objetivos ya mencionados, existen otras disposiciones constitucionales o de los tratados internacionales que gozan de jerarquía constitucional que son de importancia para la educación. En particular, la Convención sobre los Derechos del Niño contiene una serie de cláusulas muy avanzadas respecto al proceso educacional. Ellas son:

- el derecho a la información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales (CDN Art. 28.1, c).
- el fomento de la asistencia regular a las escuelas y la reducción de las tasas de deserción escolar (CDN Art. 28.1, d).
- la aplicación de la disciplina escolar de modo compatible con la dignidad humana (CDN Art. 28.2).
- la eliminación del analfabetismo y la facilitación del acceso a los métodos modernos de enseñanza (CDN Art. 28.3).

## Hacia una reorientación pedagógica

### Enseñar a pensar

El educador suizo Johann Heinrich Pestalozzi, en su obra *Cartas sobre educación infantil*, afirma que “muy bien está que a un niño se le haga leer, escribir y repetir las cosas, pero es todavía más importante enseñarle a pensar.” Esta es una idea pedagógica fundamental y rige para todos los niveles y formas de la educación, a pesar que el autor hace expresa referencia a la educación infantil.

La educación debe ser entre otras cosas, como se ha expresado en sus objetivos, un proceso de desarrollo intelectual, y la inteligencia encuentra su ámbito natural en el pensamiento. A pesar que no es posible concebir el desarrollo de la inteligencia sin la estimulación del pensamiento, una gran parte de las actividades educativas tradicionales no contribuyen a este objetivo.

Lo más común en un proceso educativo es observar una constante transmisión de conocimiento en forma de datos e información sobre determinados temas. Desde la enseñanza primaria hasta la realización de un doctorado, el proceso de aprendizaje se segmenta en un número determinado de disciplinas y cada educador es responsable de comunicar al alumno una porción de información.

No quiere decir esto que la transmisión de conocimiento no sea un elemento necesario en la educación, pero sí es necesario reconocer que debe tener un carácter instrumental a la estimulación del pensamiento. Lo que distingue precisamente al ser humano es su capacidad de pensar, su racionalidad. La educación debe estar destinada a perfeccionar esa habilidad.

La transmisión de cultura por sí sola no basta para configurar un proceso de aprendizaje íntegro. Los conocimientos se adquieren y al poco tiempo se

olvidan. Lo importante es la capacidad que queda formada para entender y distinguir, y eso es lo que la educación debe estimular.

Pretender que el proceso educativo sea un proceso de acumulación de información es una idea enteramente retrógrada. En esta etapa de la historia, la información y el conocimiento se incrementan y avanzan vertiginosamente. A diario hay nuevos descubrimientos científicos, nuevas formulaciones de problemas, distintas teorías para explicar diversos fenómenos. Sería una tarea imposible para la memoria tratar de mantenerse actualizada a los cambios. Sólo las computadoras y el desarrollo informático pueden lograr tal acumulación de datos; sin embargo, lo que las máquinas no pueden hacer (a pesar del desarrollo en el campo de la inteligencia artificial) es comprender, asociar y aplicar esa información como lo hace el ser humano.

Por lo tanto, sin despreciar la importancia de la memoria, el ser humano debe reivindicar la facultad de la inteligencia. Sólo ella le posibilita comprender y reflexionar sobre las situaciones de su vida. La inteligencia es la herramienta que le permite a la persona adaptarse a los cambios.

Es curioso mencionar como en algunos países se ha producido la tendencia de contratar a egresados de carreras de filosofía o vinculadas al razonamiento para puestos directivos en empresas, y no sólo a aquellos profesionales que tienen conocimientos especiales en el área como los administradores de empresas. La razón reside en que los empleadores han encontrado frecuentemente una gran capacidad de resolución de problemas en los egresados de las primeras carreras mencionadas, y han privilegiado eso sobre el conocimiento especializado en la materia. Esto es un indicio de la importancia que tiene saber adelantarse a los cambios y tener la habilidad de responder ante situaciones nuevas.

## Clases participativas

¿Cómo deben ser las clases para estimular el pensamiento? Nuevamente es posible encontrar una respuesta en las ideas pedagógicas de Pestalozzi: “La manera de llevar a cabo este sistema no debe consistir en hablar mucho al niño, sino en entablar una conversación con el niño. No hay que hacer largos discursos al niño, ni tampoco demasiado familiares o demasiado selectos; más bien habrá que llevarlo a expresarse él mismo acerca de los objetos. No hay que tratar un asunto de un modo exhaustivo, sino que deberán hacerse preguntas al niño sobre aquél procurando que él mismo halle la respuesta y la corrija. Sería muy ridículo esperar que la fluctuante atención de un niño sea capaz de seguir una prolija disertación. La atención de un niño se extingue con las largas explicaciones, al paso que se activa con las preguntas vivas.”

Lo más usual en la enseñanza es encontrar profesores que utilizan exclusivamente un método expositivo para dar sus clases. Entran al aula, expresan todo su conocimiento sobre el tema respectivo, y se van. No se detienen siquiera a observar si la transmisión de conocimiento verdaderamente ha acontecido, ya que hablar no es lo mismo que comunicar. De nada sirve que un docente recite toda su sabiduría sobre algún tema si el alumno no obtiene algo de ella; al final, el resultado del proceso educativo se evalúa por lo que el alumno aprende, y no por lo que el docente sabe.

Hay cantidad de situaciones en que docentes con un altísimo grado de conocimiento en su disciplina (esto ocurre especialmente con profesores universitarios) no logran enseñar con efectividad a sus alumnos dado que carecen de capacidad didáctica. A pesar que dictan clases magistrales que cubren todos los aspectos del tema y expresan pormenorizadamente todos los detalles, los alumnos se retiran del aula sin haber aprendido al menos los conceptos más generales. Por ello, lo importante no es sólo la cantidad de conocimiento, sino la posibilidad de transmitirlo y al menos en lo esencial.

La metodología adecuada para utilizar en el aula es la de la clase participativa o, en una versión más acotada, una clase expositivo-participativa. El docente se debe restringir a brindar solamente los conocimientos esenciales que hagan posible al alumno comprender la naturaleza del tema o problema en cuestión. Luego, su tarea principal debe consistir en guiar el pensamiento de los estudiantes y ayudarlos a realizar un razonamiento ordenado y coherente.

Este método de participación resulta más estimulante a los alumnos que una disertación monocorde y prolongada durante toda una clase. Hace también que los alumnos abandonen una posición pasiva y no reflexiva sobre los conocimientos que les son transmitidos, y adquiera una postura activa y crítica sobre los temas planteados. El método se basa en dar preguntas y no sólo respuestas, en plantear problemas y no sólo soluciones. El hecho de tener respuestas únicas sobre todos los asuntos bloquea el proceso de pensamiento de los educandos.

#### Problemas para la realización de clases participativas

¿Por qué si este método participativo es más beneficioso no es aplicado con tanta frecuencia? Esta situación se debe a diversos factores. En primer lugar, todo cambio es difícil de implementar ya que existe una predisposición natural del individuo a la resistencia, y por individuo se hace referencia no sólo al educador, sino que también es posible que el alumno caiga en esa actitud. El docente que está acostumbrado a un método tradicional expositivo en la clase encuentra muchos reparos y dificultades en cambiar su forma de enseñar. En algunos casos, existe en el docente cierta inseguridad por las preguntas u opiniones que puedan surgir en la clase y cómo contestarlas. Esa situación le provoca un grado de incertidumbre respecto al modo de conducir la clase.

Otra razón posible es la creencia del docente en que hay mayor aprovechamiento del tiempo cuando él expone la información adecuada y no

cuando se permite a los alumnos dar opiniones que pueden ser erradas y que él considera pueden confundir a los estudiantes en el proceso de aprendizaje. Estos temores son generalmente infundados y se los puede disminuir asegurándose que los alumnos dispongan de una mínima base conceptual que puedan haber leído o que les sea explicada y que les sirva para estructurar sus pensamientos. Un tercer factor podría ser el simple deleite que sienten algunos profesores por exponer su conocimiento ante un auditorio determinado.

Sin embargo, no es correcto asignar todas las causas del poco desarrollo del método participativo a las actitudes del docente, ya que existe también un importante número de educadores que tienen vocación por el diálogo con los alumnos. De cualquier manera, aún éstos se ven impedidos frecuentemente a realizar sus pretensiones y ese problema se debe a otros factores.

Uno de ellos es que en ocasiones, especialmente en los niveles medio y superior, suelen diseñarse currículos con demasiada cantidad de asignaturas por año o semestre, lo que deja a cada una de ellas un periodo muy limitado de clase. Se privilegia erróneamente la cantidad de materias bajo la falsa creencia de que así se aprende sobre más asuntos, pero en realidad el resultado es la disminución de la calidad de la clase. El docente dispone de escaso tiempo para enseñar su asignatura, y consecuentemente se siente obligado a dar una clase enteramente expositiva con el objetivo de cubrir los contenidos mínimos de la materia.

#### El tamaño de las clases

Otro de los factores objetivos que impide el desarrollo de las clases participativas, independientemente de la voluntad o actitud del docente, se refiere al tamaño de las clases y tiene una fuerte vinculación con la disposición de infraestructura en los centros educativos.

Ninguna clase, ni expositiva ni participativa, puede desarrollarse con normalidad en un aula superpoblada. Este es un problema muy grave que afecta principalmente a las instituciones universitarias y, en menor medida pero igualmente importante, a las escuelas medias y primarias. Una cantidad demasiado elevada de alumnos imposibilita la realización de preguntas al docente y la participación de los estudiantes. Las clases demasiado grandes alienan a los alumnos ya que éstos no sienten un vínculo directo con el educador; lo perciben en general como una figura distante con quien no tienen diálogo.

No es posible establecer un número ideal respecto al tamaño de cada clase, ya que esto depende de diversas circunstancias. Sin embargo, sí es posible establecer ciertos parámetros orientadores. Por ejemplo, dictar una clase universitaria en un anfiteatro o auditorio de una facultad con varios cientos de alumnos presentes lógicamente está completamente fuera del tamaño razonable para una clase.

Respecto al número de estudiantes por clase, no hay mejor forma de determinarlo que consultando a los docentes mismos sobre cuál es la cantidad de alumnos con los que se sienten cómodos trabajando. Seguramente esto depende del nivel y también de la asignatura que se trate. Es frecuente que existan en el nivel primario o secundario clases de casi treinta personas, lo que en algunas situaciones causa un obstáculo para el desarrollo de la clase. Además, en ciertas disciplinas, como suelen ser la matemática y las lenguas extranjeras, se debe trabajar con un grupo muy reducido de alumnos. La primera, por su procedimiento razonado que debe ser guiado cuidadosamente por el educador; la segunda, por la necesidad de la práctica oral y la constante interacción de los alumnos.

A pesar que la reducción del tamaño de las clases es una condición necesaria para la realización de clases participativas y por ello una medida que

debe ser promovida, no se puede desconocer los costos que su aplicación implica. Este aumento en los costos se debe a dos factores principales: primero, la necesidad de mayor cantidad de docentes para enseñar a la misma cantidad de alumnos (aunque seguramente con mayor eficiencia en el aprendizaje); segundo, la necesidad de mayor infraestructura para albergar más clases (pueden quedar aulas de gran tamaño que no sean utilizadas en toda su capacidad).

### La lectura comprensiva

Una de las formas más eficaces de estimular el pensamiento es a través de la lectura. Nadie cuestiona la importancia de esta actividad para el proceso educativo. La lectura permite comprender el pensamiento de otros sobre diversos temas y sobre esa base construir opiniones propias. Los libros otorgan descripciones y visiones del mundo que el lector puede recibir críticamente y expandir a través de su imaginación y creatividad. La lectura incrementa el conocimiento y las facultades mentales.

Por eso es esencial para todo alumno del sistema educativo aprender a leer. Esta premisa que resulta tan obvia y básica no siempre tiene pleno cumplimiento. A pesar de los altos niveles de alfabetización que Argentina tiene, no puede considerarse que toda la población sepa verdaderamente leer. Sí se puede afirmar que casi la totalidad de los alumnos del sistema educativo conocen el procedimiento mecánico de observar un texto determinado y distinguir el código o lenguaje utilizado. Sin embargo, aprender a leer requiere mucho más que eso. No basta que la persona una palabras y capte un significado básico, sino que debe tener la capacidad crítica de interpretación. La lectura debe ser comprensiva: el desarrollo de esta capacidad en el estudiante debe ser un fin primordial de todo sistema de instrucción.

## La promoción de la lectura

Otra característica evidente de la lectura es que no basta con conocer el mecanismo para su realización, sino que su importancia proviene de la práctica misma. De nada sirve saber leer si no se lee e, incluso, si no se lee una variedad de textos y con frecuencia. Sin embargo, una de las tareas más difíciles de la educación es crear en los alumnos el interés por la lectura, por lo que tienen gran relevancia los programas de promoción de la lectura.

Sin dudas que la mejor forma de estimular el interés por la lectura es desde la infancia y a la edad más temprana posible. En este sentido, la familia tiene un rol trascendental en el desarrollo del hábito de la lectura en el niño y por eso es que los especialistas recomiendan a los padres que lean todos los días a sus hijos pequeños. Sin embargo, es preciso reconocer que esta es una tarea que no realizan todas las familias, ya sea por su insuficiente acceso a bienes culturales o por su propia indisposición a la lectura.

Por lo tanto, es la escuela la que tiene la responsabilidad, en todos los niveles educativos y especialmente a partir de la enseñanza primaria, de desarrollar en sus alumnos el hábito por la lectura. Un método que es utilizado en varios sistemas educativos es el de premiar los esfuerzos del niño por leer: la escuela primaria instituye una serie de libros adecuados para cada ciclo de enseñanza y otorga puntos por su lectura y posterior aprobación de un breve examen de comprensión; luego, el niño intercambia sus puntos acumulados por distintos premios.

El único inconveniente de este tipo de programas es que se puede asociar la lectura con una constante e inmediata remuneración, cuando en realidad la idea es que se debe leer por placer o por una utilidad a largo plazo. Sin embargo, lo importante es que se cree inicialmente en el niño el hábito por la lectura y, si el programa es efectivo para eso, debe ser aplicado.

## El ensayo y los debates

Además de la recepción de los pensamientos de otros a través de la lectura comprensiva, es preciso que el alumno desarrolle la capacidad de expresar sus propios pensamientos tanto en forma escrita como oral. Por ello es que la capacidad de lectura y escritura componen la alfabetización de un individuo. Como se implicó anteriormente, no basta concebir a estos procesos simplemente en su faz mecánica, sino que deben ser concebidos funcionalmente. La lectura y la escritura deben servir para comprender, interpretar y expresar ideas con efectividad. La alfabetización debe ser funcional.

Existen dos recursos pedagógicos que son de gran utilidad para el desarrollo de la capacidad de expresarse y su aplicación es particularmente provechosa en el nivel medio y superior. Ellos son el ensayo, como forma de expresión escrita, y los debates, como forma de expresión oral. Ambos recursos sirven para el intercambio y la comunicación de las ideas con otros.

Es claro que no todas las disciplinas del conocimiento permiten los mismos grados de discusión respecto a sus temas, pero hay algunas que lo hacen en gran medida. Por ejemplo, la filosofía o las ciencias sociales son campos muy propicios para la aplicación de estos métodos.

El ensayo puede servir para que el docente plantee un interrogante y dé la posibilidad al alumno de expresar su opinión ordenada y fundada. Luego, el conjunto de alumnos puede intercambiar sus opiniones durante debates moderados por el docente y así reflejar la diversidad de posiciones sobre determinados temas. No hay nada tan estimulante para el alumno como la posibilidad de verdadera participación y contribución a los contenidos de una clase.

El ensayo y los debates no sólo pueden ser utilizados como recursos de clase para estimular el pensamiento, sino que pueden ser transformados en

actividades extracurriculares. Es una posibilidad para las instituciones educativas, individualmente o en conjunto, o para otras instituciones organizar certámenes en que los alumnos compitan sobre la base de su producción intelectual. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América es muy común la competencia entre equipos escolares de debate y la participación de los estudiantes en concursos ensayísticos realizados por una variedad de organizaciones.

### El pensamiento lógico

En adición a la alfabetización como medio de comprender y expresar pensamientos, es necesario que el alumno desarrolle la capacidad de organizar y estructurar los pensamientos. Esa es la función que cumple la lógica y la facultad analítica del individuo, la cual se obtiene al comienzo de la educación por medio de la enseñanza de la matemática.

Sólo de esta forma se completa el proceso para aprender a pensar. Por eso es que la educación primaria se centra esencialmente en las asignaturas de lengua y matemática. El objetivo primordial es desarrollar las habilidades de lectura, escritura y cálculo. Esas habilidades se profundizan gradualmente durante el proceso educativo y sirven como instrumentos para la adquisición de conocimiento.

Según datos del Informe de Desarrollo Humano 2004 de las Naciones Unidas y del Instituto de Estadística de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), la tasa de alfabetización de adultos en la Nación Argentina es de 97%. Ésta se define como el porcentaje de personas de 15 años o mayores que pueden leer y escribir frases cortas y simples relacionadas con su vida cotidiana. La tasa de alfabetización es un buen indicador del desarrollo humano de un país ya que la alfabetización es

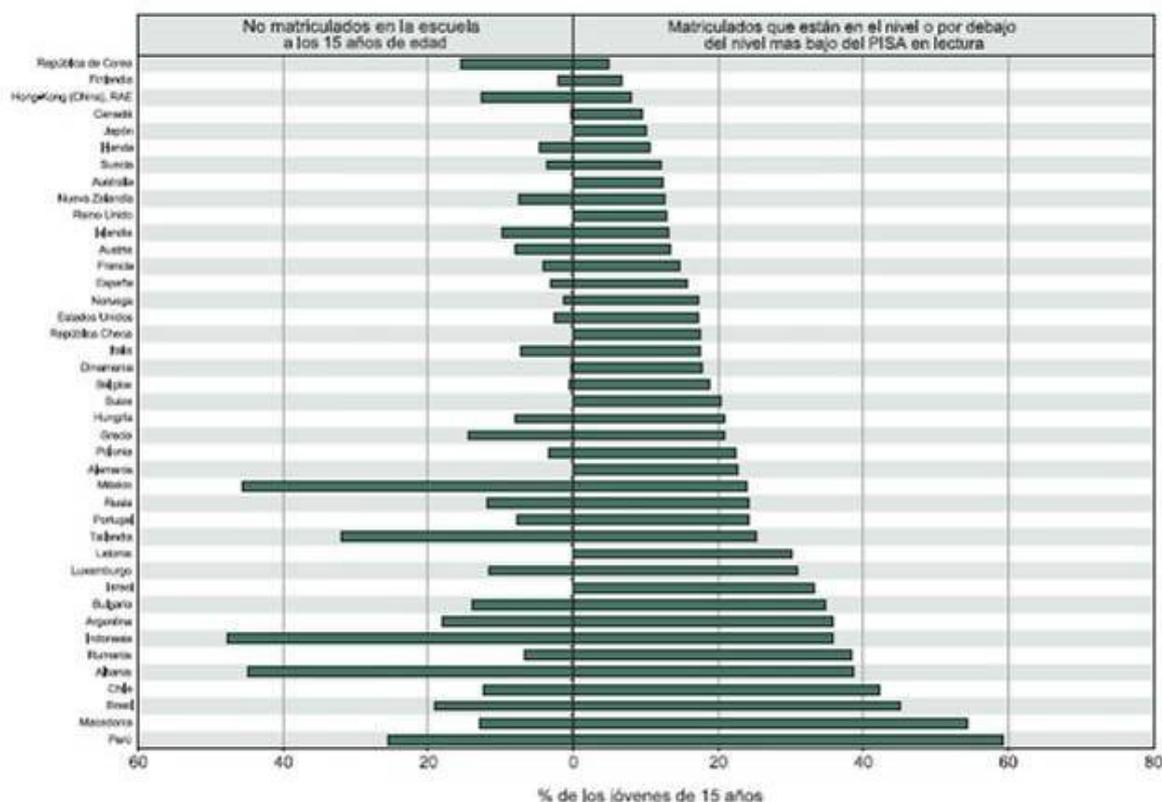
imprescindible para recibir educación, comunicarse eficientemente, conseguir un buen trabajo, y participar de la vida en sociedad.

Como se observa, la tasa de alfabetización en Argentina es muy elevada. Sin embargo, como se expresó anteriormente, el hecho que una persona tenga la capacidad de leer no significa que comprenda lo que lee. Por ello es tan importante la noción de alfabetización funcional.

Las estadísticas no son tan alentadoras cuando se evalúa el resultado efectivo del aprendizaje y la adquisición de habilidades básicas por parte de los estudiantes. El Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), realizado en el año 2000, muestra resultados muy negativos sobre el estado de la educación en Argentina.

¿Cuántos jóvenes no han dominado las habilidades básicas de alfabetización?

Proporciones de jóvenes de 15 años que probablemente ofrecen rendimientos en el nivel 1 o inferior en la evaluación de lectura de PISA



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO(2002), OCDE

Las conclusiones de la UNESCO contenidas en el Compendio Mundial de la Educación 2004 son las siguientes: “La asistencia escolar en sí misma no se traduce en el dominio de competencias escolares. Esto es notorio al observar las barras de la derecha en la gráfica, las cuales representan a los alumnos de 15 años con un bajo rendimiento en la evaluación del PISA en materia de lectura, aritmética y ciencias. La longitud de las barras indica la proporción de los jóvenes que podrían carecer de las habilidades básicas de alfabetización. Estas proporciones se han ajustado por las tasas netas de matrícula de niños de 15 años en educación secundaria en cada país. Si bien estos alumnos que presentan bajos resultados constituyen casi el 5% de toda la población de 15 años en la República de Corea y el 7% en Finlandia y la RAE de Hong Kong, representan hasta un 40% o más en Argentina, Brasil, Chile, la ex República Yugoslava de Macedonia y Perú. Estos datos indican que la mayor parte de los países, sobre todo países de ingresos medios, enfrentan el doble reto de ofrecer acceso a la escuela a todos los niños en edad escolar y de aumentar la calidad educativa para garantizar que los alumnos que estén matriculados adquieran y dominen las habilidades básicas.”

“El segundo aspecto a notar en la gráfica, es la representación de los jóvenes de 15 años que o bien han abandonado o nunca han asistido a la escuela y que, por lo tanto, podrían no haber tenido oportunidad de adquirir las habilidades necesarias. El tamaño de este grupo (representado por la longitud de las barras a la izquierda) se basa en las tasas de matrícula por edad específica. La proporción de jóvenes oscila entre casi el 20% en Argentina, Brasil y Perú y más del 40% en Albania, Indonesia y México. Incluso en la República de Corea y la RAE de Hong Kong, dos de los países que presentan mejores resultados en PISA, el 15% y el 12% de jóvenes, respectivamente, no están en la escuela.”

## La enseñanza de lenguas extranjeras

Otra de las formas de estimular el pensamiento es a través de la enseñanza de lenguas extranjeras. Además, el aprendizaje de idiomas expande las fronteras de la mente ya que permite el contacto con otras culturas y con formas de pensar distintas. El aprendizaje de lenguas extranjeras provoca también una reflexión sobre la propia lengua y sobre su uso, destacándose en este campo disciplinas como la gramática comparada y la etimología. El instrumento de expresión del pensamiento es el lenguaje y, por lo tanto, su aprendizaje contribuye a mejorar el razonamiento. El conocimiento de la diversidad sólo puede enriquecer culturalmente a la persona y, por ende, el conocimiento de otros idiomas constituye uno de los recursos educativos más importantes a disposición.

La enseñanza de idiomas debe ser promovida en todos los niveles de la educación. Durante la enseñanza primaria, es beneficioso impartir la instrucción de un idioma extranjero adicionalmente al español ya que a esa edad el individuo tiene una capacidad de absorción tan notable que la adquisición de vocabulario le resulta muy fácil. Luego, a través de etapas siguientes se puede desarrollar el estudio sistemático de la gramática, al igual que como se realiza con el idioma nativo. La idea es que el alumno aprenda el segundo idioma de una manera tan natural como adquiere el primero, es decir, a través de la familiarización inicial con el léxico y el posterior análisis sobre las estructuras del lenguaje.

También es provechosa la instrucción de idiomas en los niveles medio y superior, donde es el propio estudiante quien puede elegir el lenguaje de su preferencia. Lo importante no es necesariamente conocer uno u otro idioma en particular, sino tener capacidad comunicativa en otro idioma.

En algunos países europeos, por ejemplo, es común que los graduados de las escuelas secundarias tengan competencia en uno o más lenguajes

extranjeros. El bilingüismo suele ser la regla, mientras que en América sucede lo contrario. Es claro que esta situación es también producto de ciertas circunstancias geográficas: en Europa, conviven varias naciones con lenguas diferentes en territorios de superficie reducida. En cambio, en América, es posible recorrer grandes extensiones de tierra sin encontrar pueblos que hablen mayoritariamente otro idioma.

Sin embargo, además del español, existe otra serie de idiomas con los que la población argentina ha tenido afinidad y también algunos cuyo aprendizaje representa una decisión estratégica. Por ejemplo, existe un vínculo muy profundo con el idioma italiano debido a la procedencia de gran parte de nuestra población. También existe utilidad en el aprendizaje del inglés debido a la expansión de ese idioma como lenguaje de los asuntos de negocios y tecnológicos. Del mismo modo, la cercanía con Brasil y los profundos lazos de integración que nos unen constituyen una razón de importancia para el aprendizaje del portugués. De igual forma sucede con otros idiomas europeos con los que existe proximidad cultural (el francés y el alemán), con lenguas clásicas que constituyen el origen de nuestra cultura y la base de nuestro idioma (el latín y el griego) y con tantos otros idiomas que representan zonas de importancia en el plano mundial (como por ejemplo el chino mandarín o el ruso).

De cualquier modo, lo importante es estimular el aprendizaje de al menos un segundo idioma, lo que debería constituir un requisito para la graduación del nivel medio. Se podrían instrumentar exámenes de competencia que verifiquen el manejo de las habilidades lingüísticas esenciales (lectura, escritura, comprensión auditiva y conversación) en un segundo idioma. Exigencias similares podrían ser instituidas por las diversas universidades en uso de su autonomía.

### Los programas de intercambio estudiantil

Otra de las actividades cuya trascendencia requiere del pleno fomento por parte del sistema educativo es el intercambio de estudiantes, especialmente con otros países. Estos programas merecen un desarrollo mayor al actual ya que tienen grandes beneficios para los individuos que los realizan tanto desde el punto de vista académico como personal.

Precisamente en relación a las lenguas extranjeras, es perfectamente sabido que no hay mejor forma de aprender un idioma que a través de la inmersión en un ambiente que la utilice como primer lenguaje. Sólo así se desarrolla plenamente la capacidad para comunicarse efectivamente en otro idioma, conocer la utilización práctica y coloquial de las estructuras lingüísticas, y adquirir fluidez oral.

Además, el hecho de entrar en contacto con otro sistema educativo, otro plan de estudios, otras ideas y tendencias, estimula la capacidad de pensamiento del individuo. Desde el punto de vista personal, los programas de intercambio tienen profundos efectos en la independencia y la socialización de los estudiantes, debido a la necesidad de rápida adaptación de la persona a un nuevo entorno. Además, como característica muy importante para la convivencia social, el entendimiento del otro y de una cultura distinta fomenta la tolerancia y el respeto por los demás, actitudes esenciales al régimen democrático.

Los programas de intercambio no sólo benefician a los estudiantes que se van a otros lugares, sino que también propagan sus efectos al resto de la comunidad. En primer lugar, porque los estudiantes que vienen de otros lugares también provocan cambios en la comunidad educativa local y aportan visiones culturales distintas. En segundo lugar, porque quien regresa de un intercambio también viene con un panorama diferente de comprensión y eso

tiene efectos profundos en la comunidad. En definitiva, el intercambio cultural favorece el entendimiento entre los pueblos.

Son dos los momentos del proceso educativo en que generalmente tienen más desarrollo los programas de intercambio. En primer lugar, en la etapa de finalización del nivel medio (o después de la graduación) y como antesala al inicio de una carrera universitaria. Este tipo de programas suelen tener un especial incentivo de determinadas organizaciones no gubernamentales o de empresas.

Por el otro lado, también existen programas de intercambio durante la universidad para cursar un semestre o un año en otro país, los cuales son realizados por convenios entre las instituciones mismas. Sin embargo, tienen al momento una no muy profusa aplicación en Argentina y, por lo tanto, deberían ser una cuestión a atender por las universidades.

Es útil al respecto mencionar brevemente el desarrollo que estos programas tienen en otras regiones. En Europa, por ejemplo, existen los denominados programas de movilidad estudiantil Sócrates-Erasmo, los cuales reciben financiamiento público y tienen un gran desarrollo en el intercambio de estudiantes entre universidades de distintos países por un periodo académico. Es claro que para el funcionamiento eficaz de estos sistemas debe haber un esquema coordinado de articulación, especialmente en lo referido a la plena convalidación de los estudios realizados.

#### El fomento de las actividades extracurriculares

Dado que el objetivo de la educación no es solamente el desarrollo de las habilidades intelectuales, sino también el desarrollo íntegro de la personalidad y, en especial, la formación de la ciudadanía, las actividades educativas no se pueden centrar exclusivamente en lo académico y curricular. Es preciso fomentar las actividades extracurriculares.

Una de las actividades esenciales al proceso educativo es la educación física. El mantenimiento de la salud ayuda también al desarrollo intelectual: “Mens sana in corpore sano.” Es importante estimular la práctica de deportes según la preferencia de los alumnos y, para ello, las escuelas deben contar con la infraestructura apropiada. También, se deben promover las competencias deportivas tanto dentro de la escuela como intercolegiales.

Otra de las actividades extracurriculares de gran importancia para el proceso educativo, pero de escaso desarrollo en Argentina, es la formación de clubes escolares para los más variados propósitos. Allí pueden reunirse los alumnos que tienen intereses o vocaciones comunes o afición por una actividad en particular. En Estados Unidos, donde el fenómeno de la asociación impacta tanto en las escuelas como en la sociedad en general, prácticamente todas las escuelas secundarias tiene organizaciones estudiantiles dedicadas al periodismo (tienen sus propias publicaciones, o incluso programas radiales o televisivos escolares), el teatro, la música, la discusión política, los asuntos internacionales, y otras actividades. Dentro de estas organizaciones escolares se destacan particularmente los centros de estudiantes que colaboran al diálogo entre los alumnos y las autoridades escolares y los clubes que dedican sus actividades al servicio comunitario.

También es importante el estímulo de la competencia escolar en distintas áreas, ya sea concursos académicos, torneos deportivos, o competencias de cualquier otro tipo. El propósito de las actividades extracurriculares es fomentar la participación de los estudiantes, aumentar su inserción en la sociedad y desarrollar sus habilidades de liderazgo y cooperación.

#### La educación permanente y la educación a distancia

La escuela es el centro del sistema educativo. Sin embargo, al terminar la etapa de escolaridad, incluso la universidad, el proceso educativo no finaliza.

La educación dura toda la vida: desde que uno nace hasta que muere está aprendiendo. La educación es permanente.

Como se dijo anteriormente, la información y el conocimiento avanzan vertiginosamente. El ser humano necesita cada día de nuevas habilidades para desarrollar sus actividades eficientemente. Debe aprender a pensar para tener la habilidad de responder ante el cambio. Debe utilizar esa capacidad para mantenerse actualizado.

En este contexto, la educación no formal cobra gran importancia. Ya no solamente la escuela instruye, sino que la persona aprende sobre variadas cuestiones en distintas situaciones y ambientes. Existen institutos particulares que brindan servicios educativos, empresas que forman laboralmente a sus trabajadores, organizaciones de la sociedad que imparten instrucción a los habitantes e influyen en sus formas de pensar.

La educación toma nuevas vías y canales. La educación se torna ubicua, está en todas partes, y a este efecto ha coadyuvado el desarrollo de la tecnología. Ahora la educación a distancia puede estar al alcance de todos, incluso de aquéllos alejados de los centros urbanos. Hay una cantidad de medios para impartir enseñanza a distancia, como la televisión, la radio, las publicaciones periódicas, Internet. El Estado debe utilizar este recurso para extender el derecho a la educación a toda la población: a los adultos que finalizaron la escolaridad, a los que no pudieron finalizarla y a todos aquellos que estén interesados en recibir instrucción.

Las universidades argentinas, especialmente, deben progresar en su oferta de educación a distancia. En otros países, hay universidades exclusivamente dedicadas a esta modalidad, como es en España con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). El Gobierno argentino también podría pensar sobre la oportunidad de crear una institución universitaria de calidad que imparta educación a través de esta modalidad y que tenga alcance a aquellas

personas que habiten en otros países y tengan interés en nuestros contenidos educativos. No se puede desconocer que ya hay algunos progresos en la materia, como ha sido la creación del portal de Internet Educ.ar o la oferta de muchas instituciones privadas, y también públicas, de enseñanza a distancia.

## La reforma de la estructura del sistema educativo nacional

### Los niveles del sistema educativo

En 1993, se realizó una profunda reforma al sistema educativo argentino a través de la Ley Federal de Educación 24.195. Esta norma implementó un sistema integrado por los siguientes niveles:

- a) Educación Inicial.
- b) Educación General Básica.
- c) Educación Polimodal.
- d) Educación Superior.
- e) Educación de Posgrado.

Estos niveles deben estar articulados y, en principio, es necesario el cumplimiento cronológico de ellos para poder avanzar hacia el siguiente nivel. Corresponde en este capítulo analizar los tres primeros.

### La Educación Inicial

Como se dijo anteriormente, la educación dura toda la vida y, por lo tanto, comienza con la existencia del individuo. Históricamente, la primera etapa de la educación (al menos hasta los tres años) ha sido realizada por la familia del niño. Es la familia la que en esta etapa inculca en el niño las nociones más básicas sobre la vida y las pautas mínimas de convivencia familiar y social. Comienza la interacción con otras personas, el aprendizaje del lenguaje y el desarrollo de las habilidades motrices. Sólo excepcionalmente presta el Estado servicios de jardín maternal para niños menores a tres años a las familias que lo requieran y este servicio debe estar a cargo de personal docente especializado.

La Educación Inicial está propiamente constituida por los jardines de infantes para niños de tres a cinco años de edad. Ya en esta segunda etapa de tres años de la Educación Inicial se produce la escolarización, ya que la

educación del niño no está brindada exclusivamente por la familia. En especial, la escolarización es más intensa en el último año (cuando el niño tiene cinco años de edad) debido a que éste es obligatorio. Sin embargo, existe una tendencia de las familias a confiar cada vez más sus hijos a instituciones educativas desde temprana edad a causa de la también creciente tendencia de que ambos padres trabajen o tengan otras obligaciones diarias.

Es importante que el Estado, aún no declarando la obligatoriedad del jardín de infantes para niños de tres y cuatro años, intente universalizar la matriculación en esta etapa. Es absolutamente necesario aprovechar la capacidad temprana de la persona para ser educada y no desperdiciar tiempo esperando a que el alumno ingrese en la escuela primaria. Antes de ese momento es mucho lo que el niño puede aprender y, como efectivamente lo hace, es profunda la diferencia que suele acontecer entre los alumnos que ingresan a la escuela primaria según haya tenido o no escolarización previa.

Además, como se implicó con anterioridad, es una gran ventaja para los padres trabajadores poder confiar en una institución educativa gratuita que se responsabilice por la educación de sus hijos. Sin dudas esta ventaja se incrementa en las situaciones en que el niño no cuenta con una estructura familiar conformada; en este caso, la educación escolarizada se vuelve imprescindible. Sin embargo, es prudente no forzar a las familias a escolarizar a sus hijos desde una edad excesivamente temprana, ya que muchos padres prefieren inicialmente educarlos ellos mismos. Por ello, es conveniente mantener por el momento la opción a la escolarización en los años más tempranos, pero incentivando su realización.

### La Educación General Básica

La Educación General Básica comienza a los seis años de edad, tiene nueve años de duración y es obligatoria. Esta etapa está dividida en tres ciclos y

la intensidad del aprendizaje debe incrementarse gradualmente: se supone que el primer y segundo ciclo de la Educación General Básica tienen mayor carga horaria mínima que el nivel inicial y, a su vez, el tercer ciclo tiene significativamente mayor carga horaria mínima que el primer y segundo ciclo.

Es preciso distinguir el primer y segundo ciclo del tercer ciclo de la Educación General Básica porque su naturaleza es completamente distinta. Los primeros seis años de la Educación General Básica constituyen genuinamente una educación primaria, mientras que los últimos tres años tienen rasgos de educación secundaria y se asemejan más en sus contenidos a los de la Educación Polimodal.

Los primeros seis años tienen primordialmente como objetivo la adquisición de los conocimientos básicos que sirven como instrumentos para la vida en sociedad, tales como la comunicación verbal y escrita y el dominio de las operaciones matemáticas fundamentales. Es decir, lo esencial es aprender a pensar, adquirir la capacidad para seguir aprendiendo con efectividad, y alfabetizarse, como se expresó en el capítulo anterior. Además, es fundamental en este nivel la transmisión de nociones básicas sobre el funcionamiento de la sociedad, nuestra vinculación con el mundo natural y el contenido de la cultura.

Este es un nivel de la educación que, por su carácter básico, conviene realizarlo con una determinada uniformidad entre los estudiantes, garantizando así una base de conocimientos que todos dispongan en condiciones de igualdad. Adicionalmente, es prudente su realización en instituciones educativas de tamaño reducido, fomentando así un espíritu comunitario que afiance los lazos entre los alumnos y también estreche los vínculos con los maestros. Es importante que este mayor contacto en la educación primaria estimule la convivencia.

## El tercer ciclo de la Educación General Básica

El tercer ciclo está actualmente organizado sobre la base de la distinción entre los contenidos básicos comunes (CBC) y los espacios curriculares específicos. Los primeros están determinados a nivel nacional y son los mismos para todo el país, mientras que los segundos son particulares de cada distrito educativo y de las escuelas.

Los contenidos básicos comunes representan casi la totalidad de la estructura curricular del tercer ciclo de la Educación General Básica, mientras que los espacios curriculares específicos tienen un espacio absolutamente minoritario en ella. Dentro de los contenidos básicos comunes, no todos tienen la misma carga horaria, sino que ésta se distribuye según su jerarquía de la siguiente manera:

- a) Lengua y Matemática.
- b) Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.
- c) Lenguas Extranjeras, Educación Física y Educación Artística.
- d) Formación Ética y Ciudadana y Tecnología.

Estas son las nueve disciplinas que constituyen la esencia de la enseñanza durante el tercer ciclo de la Educación General Básica. Los espacios curriculares específicos se distribuyen para proyectos, orientación y tutoría y para asignaturas definidas por las instituciones (por ejemplo, las escuelas de gestión privada que adhieren a una religión en particular, como las escuelas católicas, suelen utilizar estas horas disponibles para formar según sus creencias).

Es un gran acierto que se incluya a la formación ética y ciudadana como un espacio curricular obligatorio ya que una de las tareas centrales de este nivel educativo con rasgos secundarios es formar a los individuos como ciudadanos. Por ello, es importante, como se expresó en el primer capítulo, que se inculquen en el alumno los valores democráticos y el respeto por la Constitución y las leyes. Es lógico que esta enseñanza deba hacerse a través del razonamiento

crítico sobre la importancia de estos valores precedentes para la convivencia social y no como un simple adoctrinamiento irreflexivo.

### La Educación Polimodal

Luego de la finalización de la Educación General Básica, continúa la Educación Polimodal. Esta etapa tiene tres años de duración y no es obligatoria. Su denominación de “polimodal” (término en verdad inexistente), proviene de la unión del prefijo “poli” (pluralidad) y la palabra “modo.” Así, el neologismo intenta indicar que esta etapa de la educación, a diferencia de la educación primaria o básica que es uniforme, tiene varias formas, maneras o modos de ser realizada.

¿Cuáles son estas formas de la Educación Polimodal? ¿Son maneras libres elegidas por los estudiantes o son dispuestas por el sistema educativo? La reglamentación respectiva establece cinco modos posibles. Ellos son:

- a) Ciencias Naturales.
- b) Economía y Gestión de las Organizaciones.
- c) Humanidades y Ciencias Sociales
- d) Producción de Bienes y Servicios.
- e) Comunicación, Artes y Diseño.

Cada institución educativa provee una, algunas o todas estas modalidades, y el estudiante puede optar por realizar una de ellas. Sin embargo, no hay que creer que la pluralidad es muy extensa en esta etapa educativa por dos razones principales.

En primer lugar, porque la mayoría de las asignaturas que cada alumno cursa son comunes a todas las modalidades. Esas asignaturas se encuentran en las mismas nueve disciplinas mencionadas anteriormente para el tercer ciclo de la Educación General Básica, lo cual genera continuidad de este ciclo con el ciclo polimodal. Por eso se decía que hay mayor vinculación entre el polimodal y el

tercer ciclo de la Educación General Básica que entre éste y el primer y segundo ciclo de la misma.

En segundo lugar, porque los espacios curriculares minoritarios propios de cada modalidad son impuestos al alumno, al igual que los restantes espacios curriculares de definición institucional. En definitiva, la estructura curricular del polimodal no refleja la pluralidad que pretende tener. Tampoco logra uno de sus objetivos, el de favorecer la autonomía intelectual del estudiante, ya que restringe severamente la capacidad de éste para organizar su currículo. Ha habido buenas intenciones de expandir la pluralidad, pero los esfuerzos han sido claramente escasos ya que el estudiante sólo tiene la posibilidad por vía indirecta de ser instruido en un bloque de asignaturas ligeramente distintas de otro bloque.

#### La reforma del sistema

Es necesario realizar algunos cambios en la estructura del sistema educativo para poder profundizar la realización de sus objetivos. Antes que nada, es preciso reconocer y admitir la verdadera estructura de niveles que subyace a la declarada por la ley. Es posible observar que el sistema educativo claramente se integra por niveles de seis años de duración cada uno. A su vez, cada uno de ellos se divide en dos ciclos que tienen ciertas particularidades respecto a la instrucción.

La primera etapa es la que va hasta los seis años; ésta está dividida por un primer ciclo que es de enseñanza exclusivamente familiar, y un segundo ciclo que se caracteriza por su progresiva escolarización.

La segunda etapa va desde los seis hasta los doce años y está constituida por el primer y segundo ciclo actual de la Educación General Básica; esta etapa se caracteriza pedagógicamente por tener una similar carga horaria (mucho menor a la de los ciclos posteriores) y un limitado número de asignaturas y

docentes, lo cual permite mayor familiaridad del alumno tanto con la instrucción misma como con sus educadores.

La tercera etapa va desde los doce hasta los dieciocho años y está constituida por el actual tercer ciclo de la Educación General Básica y por el ciclo polimodal. Esta etapa se caracteriza por un mayor número de asignaturas, una creciente carga horaria y el encuentro del alumno con muchos más docentes que en las etapas anteriores. Asimismo, la diferencia entre los dos ciclos se encuentra en la mayor especialización con que cuenta el segundo y, actualmente, por su carácter optativo o no obligatorio.

Cristalizada la estructura del sistema educativo, es preciso delimitar claramente sus niveles. Ellos serían los siguientes:

- a) Educación Inicial, que va hasta los seis años.
- b) Educación Primaria, que va hasta los doce años.
- c) Educación Secundaria, dividida en dos ciclos, que va hasta los dieciocho años.

La estructura descrita tiene correspondencia con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación elaborada por la UNESCO.

#### La extensión de la obligatoriedad

¿Qué quiere decir educación obligatoria? En respuesta a esta pregunta, la UNESCO afirma que “La educación obligatoria se establece a raíz de una disposición constitucional o legislativa. Estas leyes exigen que los niños dentro de una determinada edad se matriculen en la escuela, aun cuando la aplicación de estas leyes podría no siempre seguirse estrictamente. La norma actual (por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño) considera la educación obligatoria como una obligación primeramente del propio Estado y, por ello, la mejor forma de conseguir su aplicación es haciendo que la educación sea accesible, que tenga una calidad alta para atraer alumnos, y que

legislativamente garantice un compromiso presupuestario suficiente por parte del Estado.”

“Las promesas constitucionales que garantizan el derecho a la educación podrían mencionar o no la educación obligatoria, pero esto supone a menudo un modo de aspiración. Sin leyes que implementen estas promesas constitucionales, esta aspiración difícilmente se traducirá en realidad.”

Es decir que no basta para que la educación sea obligatoria que una disposición constitucional o legal la declare tal, sino que es preciso también establecer los instrumentos necesarios para garantizar su realización. Es necesario que el Estado asuma la obligación de contribuir con los recursos suficientes para el funcionamiento del sistema educativo y de crear las condiciones socioeconómicas que hagan posible la asistencia de los niños a la escuela. El objetivo de la educación obligatoria es garantizar a toda persona una cierta formación básica y existe una relación importante entre la cantidad de años exigidos y el nivel educativo de un país o región.

La Nación Argentina tiene actualmente, sin contar la Educación Inicial, una duración de la enseñanza obligatoria de nueve años, abarcada por la Educación General Básica (EGB). Sin embargo, existen varias decenas de países que exigen al menos diez años de escolaridad. Hay países como Estados Unidos que exigen doce años de escolaridad e incluso hay casos, como el de Alemania, en que se exigen trece años de escolaridad.

En este contexto, es preciso en primer lugar que la Nación Argentina garantice la efectiva asistencia de los niños a la escuela durante la etapa de educación obligatoria, incrementando la tasa de matriculación en todos los niveles y la permanencia de los alumnos en los estudios. En segundo lugar, es necesario que el sistema extienda la obligatoriedad de la educación, siendo un objetivo razonable el de doce años de escolaridad más un año de Educación Inicial obligatoria. Así, dentro de la estructura propuesta para el sistema

educativo, la persona debería asistir obligatoriamente a la escuela desde los cinco hasta los dieciocho años, hasta la finalización de la educación secundaria.

La participación actual en la enseñanza

Total del país. Población de 3 años o más y población que asiste a algún establecimiento educacional según edad. Año 2001.

Edad	Población de 3 años o más	Población que asiste	Proporción
Total	34.262.181	11.171.446	33%
3	670.597	200.516	30%
4	680.732	328.283	48%
5	714.495	562.998	79%
6	690.689	663.783	96%
7	684.313	673.886	98%
8	686.046	677.060	99%
9	695.674	687.319	99%
10	726.456	716.644	99%
11	694.137	683.468	98%
12	669.348	654.344	98%
13	668.646	639.498	96%
14	668.613	614.585	92%
15	662.686	570.427	86%
16	637.709	505.787	79%
17	621.577	449.835	72%
18	622.219	361.577	58%
19	644.113	297.584	46%
20	643.693	252.685	39%
21	663.479	229.128	35%
22	646.936	195.057	30%
23	634.442	168.500	27%
24	610.789	141.307	23%
25-29	2.695.341	388.424	14%
30-39	4.594.520	278.318	6%
40-49	4.108.447	131.199	3%
50-59	3.354.527	58.834	2%
60-69	2.394.125	23.521	1%
70-79	1.724.420	11.576	1%

80 y más	753.412	5.303	1%
----------	---------	-------	----

En esta tabla, elaborada con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) recolectados durante la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, es posible observar la participación en la educación de los habitantes del país según su edad.

Es importante destacar que la mayor participación en establecimientos de enseñanza ocurre durante el periodo actual de educación obligatoria (Educación General Básica entre los seis y quince años). La participación en el nivel inicial es aún escasa y la universalidad no se alcanza ni siquiera en el año obligatorio de Educación Inicial (a los cinco años). Es preciso que se aproveche la capacidad temprana de aprendizaje del niño y no esperar hasta el ingreso a la escuela primaria para que comience a recibir instrucción. La extensión de la oferta educativa a los niños de tres, cuatro y cinco años puede producir grandes resultados en la educación.

Por el otro lado, a partir de la finalización de la educación obligatoria la participación declina gradualmente a medida que avanza la edad de la población. La participación de los grupos de edad de la Educación Polimodal y superior es insuficiente; la de los adultos, ínfima. Es preciso recobrar la idea de que la educación dura para toda la vida y, particularmente, debería ser plena la participación en la enseñanza durante la juventud.

#### La extensión del ciclo y de la jornada escolar

Es lógico que no sólo la cantidad de la educación debe aumentar, sino también la calidad. Sin embargo, eso no es excusa para defender un sistema que se caracterice por la precariedad de tiempo que se le dedica a la educación de una persona a lo largo de su vida. Por el contrario, el objetivo de toda política educativa debe ser más y mejor educación. Por ello, la fórmula para más

educación debe ser más años, más cantidad de días por año y más cantidad de horas por día. Sólo de esa manera será posible dar a los argentinos más educación y al menos la misma cantidad que en tantos otros países.

Es preciso reconocer que se realizan actualmente esfuerzos en nuestro país para aumentar la duración del ciclo escolar. A fines del año 2003 fue sancionada una ley que fija un ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta días de clase para todos los establecimientos del país donde se imparta la Educación Inicial, Educación General Básica o Educación Polimodal. El objetivo de la ley es garantizar un mínimo de días de clase que, una vez consolidado, debe tender a aumentarse. Es deseable llegar progresivamente a tener doscientos días de clases por año, como lo hacen otros países que nos aventajan en materia educativa.

Por último, debe ser también un objetivo de la educación aumentar la cantidad de horas diarias de permanencia del alumno en la escuela. Hay numerosos estudios que respaldan la idea de que el tiempo consumido en la escuela en actividades determinadas es definitivamente preferible a la disposición por parte del alumno de excesivo tiempo libre. Las escuelas que tienen doble turno o jornada escolar tienen la oportunidad de brindar a sus alumnos mayor educación y una serie de actividades complementarias de la formación académica básica. La escuela debe ser el centro de la vida del estudiante y el lugar donde pueda aprender, reunirse con amigos, practicar deportes y participar de actividades extracurriculares.

#### La esperanza de vida escolar

Todos los esfuerzos por más educación conducen a la permanencia por mayor tiempo de cada individuo en el sistema educativo. Esto es lo que mide la esperanza de vida escolar (EVE), la cual según la UNESCO “se define como el total de años de escolarización que un niño de 4 años puede esperar recibir en el

futuro, suponiendo que la probabilidad de matrícula escolar a una edad determinada sea igual a la tasa de matriculación actual para esa edad. Indica la duración promedio de la escolarización, no el número de grados (años escolares) alcanzado. También puede definirse como el promedio de años que es probable que un niño pase en el sistema educativo. Ya que la esperanza de vida escolar es un promedio, existe variación en el número de años de escolarización. Por ejemplo, hay niños que nunca van a la escuela y niños que pasan hasta 14 años en el sistema.”

Afortunadamente, la esperanza de vida escolar en Argentina es muy elevada respecto a otros países de la región y respecto también a muchos países de regiones altamente desarrolladas. “Sin embargo, al igual que cualquier promedio, la esperanza de vida escolar oculta las diferencias existentes entre la población. Esto es importante en países donde no todos los niños participan en la escuela, sobre todo en los niveles secundario y terciario, donde la participación es más escasa.”

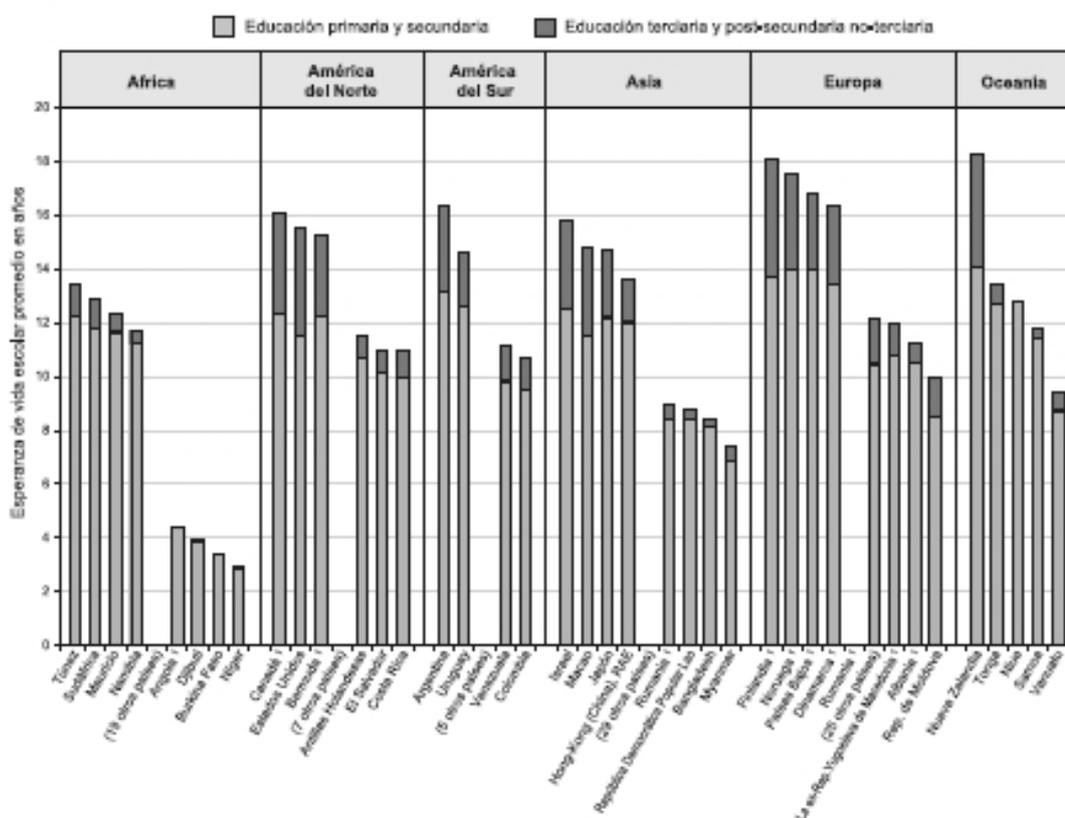
“Los años transcurridos repitiendo grado se incluyen también en la esperanza de vida escolar y deberían tenerse en consideración al interpretar este indicador. Por ello, el indicador no representa el promedio de grados terminados. De hecho, en sistemas con un elevado nivel de repetición en primaria, la esperanza de vida escolar sólo para primaria puede superar la duración teórica del ciclo primario. La esperanza de vida escolar expresa los años transcurridos en el sistema escolar, pero no el número de grados finalizados con éxito, ni tampoco implica aprendizajes.”

“Algunas de las diferencias más significativas se encuentran en el promedio del tiempo pasado en la educación terciaria. El tiempo promedio que la gente joven puede esperar pasar en educación terciaria, incluidos los que no estudian nunca, es más de 30 veces superior en los diez países con las tasas de participación más elevadas en comparación con los diez países con las tasas

más bajas. En los países con altos resultados, más de 2.5 años de una formación escolar promedio corresponden a la participación en estudios terciarios. Éste es el caso de Argentina...”.

**¿Cuánto tiempo pueden los niños esperar permanecer en el sistema educativo, desde la educación primaria hasta la educación terciaria?**

*Promedio de la esperanza de vida escolar en años para los países con la mayor y la menor esperanza de vida por región, 2001*



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO, Cuadro 4.

Notas: Los países están ordenados de forma descendente dentro de una región.

**La deserción y la repetición de años**

Dos de los grandes problemas a resolver respecto a la asistencia escolar son la deserción o abandono y la repetición de años escolares. Estos son indicadores del año 2001 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa:

	EGB 1y2	EGB 3	Polimodal
Promoción Efectiva	91.58	84.35	80.35
Repitencia	6.16	7.61	4.83
Abandono Interanual	2.27	8.04	14.82

Estos son problemas muy graves y complejos que requieren para su solución de la articulación de las políticas públicas en todos los campos sociales y no sólo en el estrictamente educativo, ya que en ocasiones las condiciones socioeconómicas de los estudiantes son un factor en su imposibilidad de continuar los estudios. Sin embargo, desde la estructura de la enseñanza es posible realizar algunos cambios que favorezcan la contención de los alumnos que abandonan la educación.

Es de destacar el plan Deserción Cero que ejecuta el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para combatir el abandono escolar. Existe una serie de medidas que pueden flexibilizar el cursado y así facilitar la asistencia y participación de los alumnos en la enseñanza. Entre ellas se encuentran la reducción del número de materias de cursado simultáneo (lo que se puede lograr a través de la configuración semestral y no anual de las asignaturas), la promoción por asignaturas y no por años (de este modo se pueden cursar en un mismo año materias de años diferentes del plan de estudios y así favorecer al alumno en el armado de su currículo) y el cómputo de la asistencia por materia. Todas estas medidas contribuyen a evitar la pérdida por parte de los estudiantes de años enteros y mitigan las consecuencias de la inasistencia o desaprobación de una asignatura en particular.

Otra medida interesante para evitar la deserción y la repetición de años, de plena aplicación también a la educación superior, es la oferta de cursos durante los periodos de receso escolar. Estas escuelas de verano permiten

recuperar materias a los alumnos que han tenido dificultades durante el año escolar y así poder promover el año. En adición a este tipo de medidas estructurales, es preciso que la contención escolar se brinde a través del asesoramiento y la orientación en las escuelas de consejeros que guíen a los alumnos en su proceso educativo.

## La articulación entre los niveles medio y superior

La escuela secundaria como expresión de la libertad de desarrollo

Mientras que la escuela primaria se caracteriza por su uniformidad en los contenidos y generalmente por un tamaño reducido que favorece el espíritu comunitario, la escuela secundaria se debe caracterizar como un espacio donde los alumnos se puedan desarrollar libremente y descubrir su vocación para participar en la vida social. Esto significa que los estudiantes deben tener la oportunidad de configurar su futuro y la educación secundaria debe brindarles las opciones para que lo hagan con eficiencia.

Es importante que los estudiantes tengan la posibilidad de organizar sus currículos de estudio de acuerdo a sus planes y objetivos para la etapa posterior al egreso de la escuela media, ya sea que éstos pretendan continuar en la vida académica a través de la educación superior, que quieran incorporarse directamente al mercado laboral o que deseen realizar alguna otra actividad. La escuela media debe proveer las herramientas necesarias para que el alumno pueda desenvolverse como un ciudadano responsable y para que pueda realizar su plan de vida.

El diseño curricular personalizado exige la existencia de múltiples asignaturas entre las que el alumno pueda optar. Estas asignaturas optativas no deben encontrarse en bloques predeterminados como los de la educación “polimodal,” sino que deben poder integrarse en esquemas de preferencias particulares de los estudiantes. Es decir, se debe evitar los encasillamientos en un área determinada propios de muchos sistemas educativos y se debe posibilitar al alumno elegir cursos en diversas áreas combinándolos según su preferencia. Asimismo, es de gran importancia que el estudiante reciba asesoramiento a través de consejeros escolares que lo guíen en el proceso de decisión y opción sobre su plan de estudios. Es imprescindible que se

incrementen en la educación secundaria y posterior actividades de orientación de los estudiantes.

Es claro que deben seguir existiendo contenidos mínimos y obligatorios para los estudiantes en la escuela media, ya que es preciso que todo alumno egrese con una determinada formación básica. Sin embargo, es necesario que estos contenidos obligatorios no opaquen la libertad del estudiante para elegir lo que quiere estudiar. Lo que la escuela debe asegurar es que el alumno, en la elección de sus asignaturas, construya un currículo amplio y diverso, que más allá de su eventual preferencia por una sola área en particular, elija cursos en distintos campos que le provean conocimientos variados sobre distintos asuntos.

Comúnmente, existe en nuestro país cierta desconfianza de los educadores respecto a la capacidad de los estudiantes de decidir sobre su formación. Este temor es infundado ya que una vez que los estudiantes tomen conciencia de la importancia de sus decisiones van también a realizarlas con mayor responsabilidad. Otro temor de los educadores es que al optar el estudiante por determinadas áreas en particular puede carecer de formación en aspectos importantes de la educación. Para solucionar ese inconveniente es que existen los contenidos mínimos obligatorios pero, además, el hecho de aprender efectivamente algo en particular desarrolla la necesaria capacidad de pensamiento para reflexionar sobre aspectos en general y para asociar conocimientos.

La otra ventaja de los contenidos opcionales es que el estudiante tiende a aprenderlos con mayor facilidad y entusiasmo, ya que son las asignaturas y temas que él mismo ha elegido y por los que ha demostrado algún interés. Este razonamiento no significa que en la educación se deje todo librado al alumno, sino que implica un reconocimiento de la importancia de la motivación para el aprendizaje. Si se aprende lo que quiere, se aprende mejor.

### La escuela secundaria como preparación a la vida universitaria

Uno de los caminos posibles para los estudiantes luego de la finalización de la escuela secundaria es la continuación en la vida académica a través de la educación superior y, en particular, universitaria. Por ello, la escuela secundaria debería constituir para los alumnos que tienen vocación de continuar estudiando, ya que el nivel superior no es obligatorio, una intensa preparación a la universidad.

Posiblemente uno de los problemas más graves de la educación argentina es la poca preparación con que los alumnos del nivel medio llegan a la universidad; este problema está expresado en los masivos fracasos que anualmente se observan durante el periodo de ingreso a las distintas universidades del país. Año tras año, durante los primeros meses del ciclo escolar, aparecen noticias por todos los medios de comunicación que muestran sorpresa por los resultados de los exámenes de ingreso a cada una de las facultades de las diversas instituciones nacionales. Sin embargo, nunca se analizan profundamente las causas de este fenómeno ni sus posibles soluciones.

Es curioso observar cómo en la mayoría de los países pertenecientes a la Unión Europea y también en Estados Unidos los estudiantes del nivel medio, especialmente aquéllos que cursan el último año, viven en un frenesí por obtener calificaciones para poder ingresar a la universidad. Por otro lado, la generalidad de los estudiantes argentinos del último año de la escuela secundaria toma a éste como el año más relajado en cuanto a la dedicación al estudio. Claro es que sería injusto asignar una actitud de desidia a todos los estudiantes secundarios argentinos, pero es innegable que, en comparación con muchos de sus pares de otros países, son pocos los esfuerzos que realizan por finalizar exitosamente el nivel medio. Sin ridiculizar el asunto, es posible decir que mientras la mayor preocupación en otros países durante el último año de la

escuela secundaria es planificar la vida universitaria, la mayor preocupación en este país es la planificación del viaje de fin de curso.

¿A qué se debe este inquietante fenómeno? Muchas son seguramente las causas; entre ellas, muchas están sin dudas vinculadas a concepciones culturales cuya modificación requiere gran esfuerzo. Sin embargo, probablemente la causa principal es la falta de vinculación estructural entre la escuela media y la universidad. Es cierto que es necesario aprobar el nivel secundario antes de ingresar a la universidad (salvo una excepción contemplada por la Ley de Educación Superior para los mayores de 25 años), pero la articulación entre los dos niveles es actualmente mínima.

#### Causas de la falta de de articulación y vinculación estructural

Son muchos los factores que contribuyen a desarticular los dos niveles. Uno de ellos es que la Educación Polimodal, con su encasillamiento prematuro en un bloque de asignaturas determinado, suele no contribuir a la preparación de los estudiantes para la universidad. No son pocos los casos, por ejemplo, en que un alumno decide estudiar la carrera de medicina en el último año de la secundaria luego de haber cursado la modalidad de Economía y Gestión de las Organizaciones o de Humanidades y Ciencias Sociales.

¿Cómo sucede esto? Muy naturalmente. A los quince años, gran parte de los estudiantes no sabe cuál será su área de preferencia durante la universidad; generalmente, tienden a decidir qué modalidad cursar de acuerdo a cuál es la que ofrece la misma institución donde cursaron el tercer ciclo de la Educación General Básica o de acuerdo a aquélla que elige la mayoría de sus amigos y compañeros. Luego, su vocación la descubre recién a los dieciocho años, cuando está terminando la educación secundaria y debido a la presión por elegir una carrera, y se da cuenta que la preparación que ha recibido es inadecuada para el

área que va a estudiar. Este relato puede parecer demasiado especulativo o exagerado, pero resultaría sorprendente enumerar los casos en que esto sucede.

Otro factor importante de desarticulación es la especificidad de los exámenes de ingreso a la universidad. Por ejemplo, un estudiante que decide seguir una carrera en algún área de las ciencias sociales sabe que el examen de ingreso que deberá rendir seguramente consistirá de algunos temas de lengua, historia, y alguna disciplina vinculada a la carrera en particular. Por otro lado, sabe también que asignaturas como biología, química o física no se van a vincular ni remotamente con los contenidos que él debe estudiar para el ingreso a la universidad; por lo tanto, deja de lado estas asignaturas y pierde la oportunidad de tener una formación general. Así, algunos estudiantes realizan cursos de preparación para el ingreso a la universidad, pero muestran desinterés hacia el currículo de la propia escuela secundaria. Es conocido en el ambiente educativo como algunos estudiantes llegan incluso a demandar ser aprobados sin exigencias en determinadas asignaturas dado que ellas no se vinculan a los contenidos que ellos consideran que precisan saber para la universidad.

#### La prueba anual nacional de finalización del nivel secundario

En adición a las otras dos situaciones descritas sobre la desarticulación entre los niveles medio y superior, existe un tercer factor que es inadmisibles que acontezca. No se le exige a los estudiantes ni para finalizar el nivel medio ni para ingresar al nivel superior que dominen las competencias lingüísticas y matemáticas básicas. Es inconcebible que haya estudiantes de nivel universitario que no comprendan bien lo que lean, no sepan expresarse correctamente por escrito o que no tengan habilidades de cálculo mínimas. Sin embargo, dado que los exámenes de ingreso universitarios se concentran en

áreas específicas, las cuales casi nunca comprenden la evaluación de las competencias en lengua y matemática, es entendible como ello sucede.

Las evaluaciones de las escuelas secundarias tampoco son garantía de nada ya que si hay algo en particular que carece de unidad en el sistema educativo argentino es el mecanismo de evaluación. Cada provincia tiene un sistema de evaluación distinto y cada profesor evalúa según su criterio subjetivo y de acuerdo al mecanismo que mejor le parece. Sin embargo, no todo es negativo; el Gobierno federal realiza algunos esfuerzos por establecer estándares de calidad de la educación para todo el país.

El Ministerio de Educación, a través de su Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, realiza anualmente un Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Como parte de ese operativo se implementa una prueba anual nacional de finalización del nivel secundario para la totalidad de los alumnos del país que evalúa si los alumnos han desarrollado las competencias mínimas en matemática y lengua. Según el informe de resultados del propio ministerio, en el año 2000 el promedio de respuestas correctas para todo el país fue de 61,3% en matemática y 59,1% en lengua. Al observar las preguntas, es posible determinar el pésimo estado de la educación argentina, ya que el 100% de respuestas correctas sólo representa el mínimo de las competencias que un alumno que finaliza el nivel medio debería poseer. Además, existe una gran disparidad entre los resultados de diversas regiones del país, lo que evidencia una profunda desigualdad en el acceso a la educación en Argentina.

A pesar de ser de gran utilidad para medir la calidad educativa y para informar a la población sobre los resultados de la educación, el problema principal de esta prueba es que tiene un efecto absolutamente no vinculante, es decir, no provoca ningún cambio de estado automático en ninguno de los actores del sistema. Aunque podría resultar de utilidad para medir el

desempeño de los docentes o de las instituciones, no tiene ningún efecto sobre la distribución de recursos a ellos.

En adición, y principalmente, los resultados alcanzados no tienen para los alumnos ninguna incidencia sobre la obtención del certificado de estudios del nivel. Es decir, es posible encontrar un alumno que no sepa calcular con fracciones ni escribir oraciones coherentes pero que igualmente apruebe el nivel secundario e ingrese a la universidad a través de los sistemas de admisión irrestrictos con que muchas instituciones cuentan.

#### Los problemas de los sistemas de evaluación

Argentina no puede ya más tolerar la desigualdad que se produce por la falta de consolidación de la unidad del sistema educativo. Como se expresó anteriormente, uno de los aspectos donde más se refleja esta falta de unidad es en los sistemas de evaluación. Cada jurisdicción tiene parámetros de evaluación distintos: algunas provincias evalúan por bimestres, otras por trimestres y otras por cuatrimestres; para unas la calificación mínima para aprobar es seis puntos en una escala de diez y para otras es siete; unas exigen que los alumnos no sean aplazados en el último periodo del año y otras exigen otra calificación determinada. Esta situación provoca profundas dificultades al tratar de realizar estudios comparativos de los resultados de la educación entre las distintas jurisdicciones y dificulta asimismo la asignación de recursos nacionales.

En adición a los problemas derivados de las diferencias entre jurisdicciones, se suma otro aún mayor, que es el de la subjetividad con la que cada docente evalúa. Cada profesor tiene su particular criterio de lo que se debe evaluar, de cómo se debe evaluarlo y aún de qué es correcto y qué no lo es en cuanto a los contenidos (lo que para algunos está bien respondido para otros no lo está). También varía la evaluación de acuerdo al nivel de exigencia de cada profesor y la primacía de su atención hacia lo global o hacia los detalles en los

contenidos. Esto hace que sea posible que en una misma institución educativa coexistan varios regímenes de evaluación completamente distintos que provocan exámenes desiguales entre los estudiantes.

Otro problema de gravedad surge de los mecanismos de evaluación. A pesar que los exámenes deberían estar caracterizados por la objetividad, lo que en verdad reina en el sistema es la subjetividad. Los exámenes escritos con preguntas abiertas o a desarrollar suelen tener diversas formas de responder pero, dado que son generalmente calificados por una sola persona, los contenidos deben estar en concordancia con el esquema de pensamiento del profesor. Por el otro lado, cuando se intenta realizar exámenes objetivos con respuestas a múltiple opción o sistemas similares, en vez de lograr el efecto deseado se suele confundir a los estudiantes por la ambigüedad con que están formuladas las preguntas o las respuestas; este tipo de exámenes exige una construcción muy cuidadosa y que generalmente requiere el trabajo y revisión de todo un equipo de personas.

Sin embargo, es prudente decir que los exámenes escritos (a pesar de los problemas mencionados) son mucho más objetivos que los exámenes orales, donde la subjetividad es extrema. Las lecciones orales generalmente no tienen tanto peso sobre la calificación de los estudiantes secundarios, pero sí suelen ser predominantes en algunas universidades, ya que hay carreras universitarias que tienen como único sistema de evaluación para exámenes finales a los exámenes orales. Las personas que han experimentado como alumnos este sistema generalmente conocen la arbitrariedad que caracteriza a estos exámenes. La evaluación no es integral, ya que los profesores realizan algunas preguntas iniciales y según eso solamente suelen asignar calificaciones altísimas o bajísimas. El azar influye mucho en la evaluación (un elemento que debería estar casi completamente excluido) y también lo hacen una gran cantidad de elementos extraños al conocimiento o al pensamiento mismo (la apariencia de la

persona, su tono de voz, su lenguaje corporal, la forma de expresarse). Este tipo de exámenes es necesario para ciertas ocasiones especiales (como en la evaluación de habilidades en una lengua extranjera o para carreras que se centran en el desarrollo de la habilidad oral, como la locución), pero no es serio que constituyan en algunas universidades la regla en los mecanismos de evaluación.

### La unificación de los sistemas de evaluación

Las evaluaciones, además de servir para detectar las fallas en el proceso de aprendizaje de cada alumno y ayudarlo a repararlas, tienen muchos otros propósitos. Entre ellos, uno de los más importantes es la medición del conocimiento obtenido por los estudiantes con el fin que éstos puedan certificar o demostrar su capacidad en la sociedad. La promoción entre años o niveles del sistema educativo, el ingreso a determinados programas educacionales, la obtención de becas o pasantías, la incorporación al mercado laboral y a trabajos más o menos calificados suelen estar determinados por las calificaciones obtenidas durante el proceso educativo. Por eso, no es aceptable que efectos tan profundos en la vida de las personas sean dejados a la suerte de sistemas de evaluación desiguales y al arbitrio de los profesores.

Como solución a esto, y para lograr la objetividad en los exámenes, se deben unificar los sistemas de evaluación a través de la profundización de los mecanismos de evaluación de la calidad educativa implementados por el Gobierno nacional. La gran ventaja de estos mecanismos de evaluación es que permiten con un solo examen evaluar las habilidades de grandes cantidades de alumnos en todo el país y con criterios uniformes y estandarizados. Claro es que efectos de tal magnitud conllevan también una responsabilidad de igual envergadura en el diseño de estos exámenes.

En primer lugar, es preciso dotar de efectos vinculantes a estas pruebas de calidad educativa. Debería ser determinante para cada alumno la obtención de una calificación mínima en cuanto a la obtención del certificado del nivel respectivo y la promoción al siguiente ciclo o nivel. Si actualmente se evalúa la calidad educativa de todos los estudiantes del último año del nivel secundario, que entonces la aprobación de la prueba constituya un requisito para la obtención del certificado de finalización del nivel medio y para el ingreso a la universidad.

En segundo lugar, se debe procurar la extensión de los mecanismos de evaluación de la calidad educativa. Esta extensión se debe dar en dos aspectos distintos: la población educativa a la que llega el examen y la diversidad de los conocimientos evaluados. Por un lado, las pruebas de calidad educativa que actualmente se administran a alumnos que finalizan el primer (tercer año), segundo (sexto año) y tercer (noveno año) ciclo de la Educación General Básica deben extenderse a todos los alumnos del país en los respectivos años.

Por otro lado, se deben ampliar los mecanismos de evaluación de la calidad educativa hacia otras asignaturas además de lengua y matemática. Se puede profundizar la evaluación en otras áreas del conocimiento sin necesidad que los alumnos deban rendir exámenes en todas ellas, sino que pueden elegir rendir algunos exámenes en particular dentro de un mínimo previsto y en asignaturas que se correspondan con las elegidas por ellos en el diseño de su currículo de educación secundaria. Así, por ejemplo, un alumno podría rendir las evaluaciones en lengua y matemática y además comprobar la obtención de conocimientos mínimos en al menos otras tres materias de su elección. Es claro que la profundización del sistema de evaluación de la calidad educativa exige grandes esfuerzos humanos y económicos, pero con organización todo es posible y los beneficios ampliamente superan los costos.

## El sistema de equivalencias y convalidación de estudios secundarios

Otro de los problemas a resolver es la poca articulación existente entre los estudios realizados en escuelas secundarias pertenecientes a distintas jurisdicciones. Es frecuente que los alumnos que se mudan de provincia por motivos familiares u otros encuentren problemas al momento de buscar la convalidación de los estudios que realizaron en la primera institución.

Este es otro de los aspectos en que se ha quebrado la unidad nacional del sistema educativo y cuya consolidación urge que sea implementada. Con la unificación de los sistemas de evaluación propuesta este problema quedaría completamente resuelto. Los contenidos mínimos u obligatorios establecidos centralmente serían evaluados por las pruebas de calidad educativa administradas por el Gobierno nacional y, por lo tanto, su validez regiría en todo el país y la convalidación sería automática. Los contenidos opcionales ofrecidos por cada institución y que el alumno elige según su preferencia deberían valer también como contenidos opcionales en la otra institución; para ello es conveniente establecer una normativa que califique a los cursos opcionales según la carga horaria que poseen y asignarles así un determinado número de créditos que facilite su cómputo en cualquier institución.

Respecto a la convalidación internacional de estudios secundarios, es preciso reconocer que nuestro país ha realizado importantes progresos. Recientemente, el Congreso ha aprobado un protocolo de integración firmado por los Estados partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la República de Chile y la República de Bolivia que sirve para reconocer recíprocamente los estudios de educación fundamental y media no técnica realizada en cualquiera de los Estados partes y para otorgar validez a los certificados expedidos a los efectos de la prosecución de estudios. Además, existe en el ámbito del Ministerio de Educación una Unidad de Validación de Títulos y Estudios que se encarga de realizar las convalidaciones de diplomas y certificados obtenidos en

otros países a los efectos de la prosecución de estudios en nuestro país. Es paradójico observar como en ocasiones hay mayor integración legal o normativa con otras naciones que dentro de la nación misma.

#### La adquisición anticipada de créditos universitarios

Otra forma interesante de articulación entre los niveles medio y superior es la posibilidad de los estudiantes secundarios de los últimos años de realizar cursos y obtener créditos con validez en la universidad. Todo sistema educativo se debe encargar de brindar oportunidades especiales a los alumnos que muestran una capacidad sobresaliente o talentos específicos en un área determinada. La detección de estos alumnos debe practicarse desde temprano en la educación para asegurarse de adecuar la oferta educativa también a sus necesidades. La adquisición anticipada de créditos universitarios es una forma provechosa de brindar esas oportunidades.

Estados Unidos es un país que realiza esta práctica con mucho éxito. Existen en ese país variadas maneras para los estudiantes secundarios de obtener créditos universitarios por encima de sus currículos de la escuela secundaria. Una de estas maneras es a través de créditos por examen; los alumnos son evaluados (luego de haberse preparado individualmente o en un curso) en las asignaturas específicas que elijan, las cuales tienen un contenido de nivel universitario. Una institución que administra este tipo de exámenes estandarizados, el College Board, implementa un programa denominado Advanced Placement mediante el cual el estudiante secundario puede efectivamente lograr una ubicación adelantada al ingresar a la universidad, ya sea por el reconocimiento de un año entero de estudios o por el reconocimiento de ciertos cursos en particular, según cada institución.

Otra manera de realizar cursos de nivel universitario suele ser por convenios entre los distritos escolares locales y las instituciones de educación

superior de la zona. Los alumnos pueden cursar ciertas asignaturas junto a estudiantes de nivel universitario y obtener créditos con validez en esa institución o en otras universidades. Por último, también algunas universidades organizan sus propios programas para estudiantes secundarios, los cuales generalmente funcionan en periodos de receso escolar (durante el verano), en los que también ofrecen a éstos la posibilidad de realizar estudios universitarios, siempre que cumplan con los requisitos y exigencias de la institución.

Sería muy positivo que las universidades argentinas, en uso de su autonomía, den mayor desarrollo a este tipo de iniciativas. Como se expresó anteriormente, probablemente el problema más grave de la educación argentina es el estado de la educación media y la falta de vinculación estructural con el nivel superior. Es preciso tomar las medidas propuestas para articular genuinamente estos dos niveles y así tener una estructura integrada del sistema educativo.

## El ingreso a la universidad y la selectividad

### La discusión sobre los principios de la educación superior

La educación superior, como se dijo anteriormente, reposa sobre dos principios fundamentales: el principio de accesibilidad igualitaria y meritosa y el principio de gratuidad de la enseñanza. A pesar de su consagración por la comunidad internacional, ambos principios han sido reiteradamente cuestionados en Argentina. Se trata de discusiones que no deberían ser centrales en la educación superior, pero a las que es preciso referirse dado que forman parte del pensamiento de algunos sectores de la sociedad. Generalmente, el que está de acuerdo con uno de los principios no está de acuerdo con el otro. Por un lado, aquellos que están de acuerdo con la selección de los postulantes a la universidad con frecuencia rechazan la gratuidad de la enseñanza y están de acuerdo con el cobro por la educación superior. Por el otro lado, quienes están de acuerdo con la gratuidad de la enseñanza pretenden también un sistema absolutamente irrestricto de ingreso a la universidad.

Es decir que mientras unos desean un sistema de restricción académica y financiera para el ingreso a la universidad, otros quieren un sistema de ingreso ilimitado. Un sector tiene un criterio puramente elitista y excluyente, y el otro sector tiene una postura notablemente populista y demagógica. Ninguna de las dos posturas es compatible con los valores democráticos y con la noción actual de la igualdad de oportunidades.

### La universidad como centro de excelencia académica

El principio de accesibilidad igualitaria y meritosa se debe a que la educación superior es por naturaleza selectiva, ya que las universidades tienen como objetivo ser centros de excelencia académica, y por ello deben elegir a los estudiantes de acuerdo a su capacidad. Además, es deseable que la enseñanza

en el nivel superior sea altamente exigente y para ello es preciso determinar el compromiso y la habilidad que los alumnos poseen para participar en programas de instrucción tan demandantes. Si esta evaluación fuese realizada en todos los casos, no habría (como ocurre actualmente) tan altas tasas de deserción en el primer año de universidad ni tan bajas tasas de graduación por carrera respecto a los que ingresan. El Estado, con sus habituales compromisos financieros y con una disposición de recursos naturalmente escasa, no puede permitirse la inversión en programas educativos que no produzcan resultados; por el contrario, debe colocar sus recursos allí donde sean más eficientes.

La pretensión de que cualquiera pueda ingresar a la universidad sin demostrar sus méritos ni su capacidad para afrontar una carrera de varios años no es una actitud igualitaria, sino una simple actitud demagógica. La masificación en las universidades reduce el nivel de la enseñanza, imposibilita la relación entre educadores y alumnos, y hace colapsar la infraestructura educativa. El ingreso irrestricto, sin ningún tipo de selección académica, elimina las exigencias y produce una nivelación hacia abajo de los estudiantes. Lo que se debe defender no es la igualdad en el facilismo, sino las condiciones de acceso equitativas a través de exámenes generales y objetivos para todos los postulantes.

#### La importancia de la gratuidad de la enseñanza

El principio de gratuidad de la enseñanza, reafirmado por los tratados internacionales citados y consagrado decisivamente por la Constitución, constituye el medio principal para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los estudios superiores. La aplicación del principio evita la exclusión de aquellas personas que, a pesar de tener méritos académicos destacables y una capacidad suficiente, no pueden acceder a la universidad debido a su posición económica.

Algunos, con cierta lógica, proponen suplantarse la enseñanza gratuita por un sistema en que quienes tengan una posición económica privilegiada paguen por sus estudios y quienes tengan una posición económica desfavorable paguen menos, no paguen, o hasta sean becados por las universidades. Después de todo, esquemas en que la persona paga de acuerdo a sus posibilidades y recibe ayuda económica de acuerdo a su necesidad existen en varios países, y tienen una intensa aplicación en las universidades estadounidenses y británicas.

¿Por qué entonces no derogar la gratuidad de la enseñanza y establecer un sistema de financiamiento como el descrito? Lo cierto es que la inserción de criterios económico-financieros en la educación superior conduciría a las universidades a privilegiar la renta sobre la excelencia académica. Así, ante dos postulantes al ingreso con similares calificaciones, se elegiría a aquél con mejor posición económica, ya que naturalmente eso beneficiaría a la universidad. Las instituciones estatales que se dedican a prestar servicios sociales deben permanecer ajenas a los criterios de operación económica, ya que su fijación en ellos desnaturaría su función.

Otro argumento de menor importancia, aunque igualmente válido, es que los estudiantes que tienen posiciones económicas más favorables también tienen derecho a la gratuidad de la enseñanza, ya que sus familias también contribuyen por medio de sus impuestos a la formación del presupuesto estatal y por lo tanto al gasto en programas educativos; cobrarles nuevamente por esos servicios sería una doble imposición.

#### Los sistemas de admisión a la universidad

Ese frenesí que viven los estudiantes del nivel medio, especialmente aquéllos que se encuentran en el último año de la escuela secundaria, de países pertenecientes a la Unión Europea o de Estados Unidos se debe principalmente a los sistemas de admisión que las universidades de esos países implementan.

La selectividad y la exigencia en el ingreso a la universidad constituyen un gran incentivo para que el alumno se preocupe y realice grandes esfuerzos por obtener las calificaciones necesarias para obtener un lugar en la educación superior. La consagración de un régimen de ingreso ilimitado o irrestricto es la medida menos estimulante de la excelencia académica, ya que no importa cuán bien o mal le vaya a un estudiante durante la escuela secundaria (siempre que se mantenga dentro de un margen de mera aprobación), va a poder de igual modo ingresar a la universidad en las mismas condiciones que cualquier otro.

Los países que cuentan con exámenes estandarizados como calificación para finalizar el nivel medio o para ingresar al nivel superior (el Baccalaureate en Francia, los A-Levels en el Reino Unido, el Debitur en Alemania, la Selectividad en España, los SAT en Estados Unidos) hacen que se vuelva realmente importante para el estudiante preocuparse por sus resultados académicos, ya que las diferencias en sus calificaciones producen diferencias en el logro que van a obtener y en las universidades a las que van a ingresar. Es cierto que estos sistemas producen una competencia muy pronunciada entre los estudiantes por obtener las más altas calificaciones posibles, pero esa competencia es positiva en cuanto fomenta la excelencia académica y logra una nivelación hacia arriba de los estudiantes.

Este fenómeno no es exclusivo de Europa o Estados Unidos; también lo tienen otros países de alto desarrollo como Japón y asimismo es posible observarlo en países mucho más cercanos a Argentina, como es el caso de Brasil con el Vestibular. La experiencia particular de este país muestra también que la incorrecta aplicación de estos sistemas puede provocar desigualdades entre los estudiantes. Es importante que las escuelas públicas preparen a los alumnos en las competencias y habilidades necesarias para rendir con éxito las evaluaciones para así evitar que las calificaciones altas sólo sean generalmente obtenidas por

aquéllos que tienen más recursos para hacerse preparar mediante cursos en instituciones privadas.

Las exigencias no sólo se dan en el campo de lo académico sino que en algunos países, particularmente en el caso de Estados Unidos, las universidades exigen de los estudiantes la demostración de otras competencias y habilidades. Estas instituciones evalúan también al momento de decidir la admisión de un estudiante a la educación superior la participación que éste ha tenido durante la escuela secundaria en actividades extracurriculares, proyectos de servicio comunitario, deportes, clubes escolares, competencias intercolegiales, certámenes artísticos y otra serie de actividades que muestren los talentos específicos de los estudiantes. Este tipo de sistema de admisión tiene la gran ventaja de fomentar a los estudiantes a realizar una gama importante de actividades y de seleccionar a los estudiantes de acuerdo a una evaluación integral de su capacidad y personalidad y no sólo restringida al ámbito académico. Por el otro lado, la desventaja reside en la subjetividad que todas estas evaluaciones extraacadémicas tienen y la consecuente imprevisibilidad e incertidumbre que esto causa en el estudiante que espera ser admitido.

La situación ideal es que el estudiante pueda conocer sus posibilidades de ingreso a los programas de la educación superior mientras cursa la escuela secundaria y de acuerdo al desempeño académico que tiene. Es importante que el estudiante sepa con qué criterios objetivos se va a evaluar su admisión a la universidad y que la selección no dependa de los resultados obtenidos en un momento en particular a través de un único examen, sino que dependa en los resultados obtenidos a lo largo de toda una vida académica. En el caso particular de Argentina, esta situación descrita podría ser realizada mediante la implementación de las operaciones nacionales de evaluación de la calidad educativa en la forma planteada anteriormente, ya que éstas podrían constituir

un sistema de evaluación objetivo y basado en el desempeño académico demostrado a lo largo de una serie de exámenes durante la escuela secundaria.

#### La selectividad y la universalidad de la educación superior

¿Es compatible la selección de los postulantes a la universidad con la universalidad de la educación? Sí, la selectividad en el ingreso de los estudiantes a la universidad no vulnera necesariamente el acceso igualitario de todas las personas a la educación superior. Precisamente en eso consiste garantizar el principio de accesibilidad igualitaria y meritatoria, en que todos tengan iguales oportunidades de tener educación superior y en que cada uno acceda de acuerdo a su capacidad. Esta es la forma óptima de garantizar a toda persona el derecho a la educación en sus aspectos cuantitativo (que reciba toda la instrucción posible) y cualitativo (que reciba la mejor instrucción posible).

Esta compatibilidad entre la selectividad y la universalidad de la educación superior se logra mediante la jerarquización de las universidades, es decir, haciendo que las universidades (en uso de su autonomía) decidan el nivel de exigencia que desean aplicar respecto a sus alumnos y gradúen así la excelencia académica.

Los sistemas universitarios de los países anteriormente mencionados respecto a la selectividad en la admisión a la educación superior tienen expresa o implícitamente reconocida una determinada jerarquía entre sus instituciones de educación superior. En el Reino Unido, por ejemplo, es evidente que el prestigio de instituciones como Cambridge u Oxford no es la misma que la del resto de las instituciones del sistema universitario. Generalmente, el nivel de exigencia para ingresar a las primeras universidades nombradas es mucho más alto que el de las demás; eso hace que estas universidades selectivas sólo admitan en sus programas de estudio a alumnos altamente meritorios que

demuestran una capacidad destacada propia para afrontar programas educativos muy exigentes.

Sin embargo, la selectividad de algunas universidades destacadas no priva al sistema de un acceso igualitario y universal a la educación superior. Existen también otras instituciones donde las exigencias son menores, la selectividad es más baja o nula y donde los estudiantes que han realizado menores esfuerzos durante la escuela secundaria o que han tenido dificultades en el estudio encuentran también la oportunidad de acceder a la educación superior. Lo importante es que el sistema provea oportunidades a todos los estudiantes para que se desarrollen según su capacidad.

Un ejemplo importante de la compatibilidad entre la selectividad y la universalidad de la educación superior es el sistema universitario estadounidense. Allí, por un lado, existe un grupo de universidades de altísimo prestigio y reconocimiento internacional, entre las cuales están las pertenecientes a la Ivy League (un grupo de ocho universidades del noreste de Estados Unidos, compuesto entre otras instituciones por Harvard, Yale, Princeton). Estas instituciones de elite concentran a los estudiantes de mayor capacidad y crean un ambiente de desarrollo intelectual muy profundo; de igual manera sucede en el campo de la tecnología, con instituciones como el MIT (Massachusetts Institute of Technology), donde la reunión de científicos tan capaces produce avances importantísimos en la investigación y el desarrollo tecnológico. Por otro lado, existen también otras cientos de instituciones de educación superior que ofrecen programas educativos para todos aquellos que quieran participar de la experiencia educativa e incluso community colleges que permiten la transición hacia universidades con carreras de mayor duración.

Este esquema de convivencia entre instituciones altamente selectivas e instituciones que garantizan la universalidad de la educación superior se repite en las regiones mencionadas anteriormente. Así, por ejemplo, la Unión Europea

tiene universidades de gran reconocimiento internacional como son la Universidad de Bologna en Italia (con sede también en Argentina), la Universidad de Heidelberg en Alemania, la Universidad de Salamanca en España, la Universidad de La Sorbonne en Francia, y algunas otras. Por otro lado, hay una gran cantidad de instituciones de menor prestigio pero que ofrecen buenos programas educativos a la mayoría de la población estudiantil.

No es elitista el reconocimiento de las minorías educativas o culturales en cuanto se provea acceso a la educación superior a todas las personas que lo requieran. Además, a través de la diferenciación de las universidades se evita ofrecer una propuesta educativa uniforme que resulta demasiado exigente para algunos (lo cual genera altas tasas de deserción universitaria) y no lo suficientemente desafiantes para otros (quienes sienten que el sistema educativo no responde a sus necesidades culturales).

#### El ranking de las universidades

Para poder realizar la jerarquización de las universidades planteada es preciso primero disponer de información integral sobre las universidades y sus programas de estudio. En Argentina, a pesar de algunas publicaciones o guías universitarias y de ciertos portales de Internet sobre temas universitarios organizados por entidades privadas, no hay un sistema de información orgánico sobre la educación superior y la oferta de instrucción disponible. Por ello, una de las medidas que el Estado debe tomar es la recolección y organización de información sobre las universidades, una política que es aplicable también a todo el sistema educativo y al resto de las políticas públicas que el Estado dirige.

Una herramienta útil para determinar la calidad de la enseñanza en las instituciones de educación superior y la exigencia de cada universidad es el ranking de universidades. El establecimiento de este ranking sirve de

orientación para los estudiantes al momento de elegir la universidad que mejor responda a su perfil y sirve para el gobierno como mecanismo de acreditación y valoración de los programas educativos ofrecidos por esas universidades.

Esta herramienta es de extensa utilización y difusión en las universidades de tradición anglosajona. En el Reino Unido, por ejemplo, el prestigioso periódico *The Times* publica anualmente una guía sobre las mejores universidades y sus calificaciones. En Estados Unidos, existen también muchas evaluaciones de universidades; entre ellas, las más conocidas son las realizadas por *The Princeton Review* y por *US News and World Report*. Es particularmente interesante analizar cómo está compuesto este último ranking para observar los parámetros que se tienen en cuenta para evaluar la calidad de la educación universitaria.

La guía *America's Best Colleges 2005*, publicada por *US News and World Report*, clasifica los datos sobre las universidades en siete categorías:

1. Valoración de los pares (25%): se realiza una encuesta a las autoridades de las distintas universidades (principalmente a rectores y decanos) para que evalúen la dedicación y el compromiso con la educación que tienen los educadores de otras instituciones. Esta es la única categoría que presenta datos subjetivos, pero la extensión de la encuesta asegura una intersubjetividad muy razonable (se le consulta a muchos individuos y en una escala de evaluación de uno a cinco).
2. Retención (20%): se mide el éxito de la institución en retener a los alumnos en el estudio y con un desempeño exitoso en los programas educativos ofrecidos. Esta categoría se calcula sobre la bases de dos índices: uno, el del porcentaje de los alumnos de primer año que regresan durante el segundo año de universidad (20% de la categoría) y, el otro, el del porcentaje de los

pertenecientes a una clase o año determinado que se gradúan en seis años o menos (80% de la categoría).

3. Recursos de la institución (20%): esta categoría se basa en que el aprendizaje de los alumnos y las posibilidades de graduación son mayores cuando existe un contacto más directo con la comunidad educativa y con los profesores en clases reducidas y participativas. El valor de la categoría se calcula sobre la base de seis índices distintos de gran relevancia:
  - a. El tamaño de las clases: la proporción de clases con menos de veinte estudiantes (30%) y la proporción de clases con cincuenta o más estudiantes (10%).
  - b. El salario docente (35%): la paga y los beneficios que en promedio reciben los educadores.
  - c. La capacitación docente (15%): la proporción de profesores que poseen el máximo grado o título académico en su disciplina.
  - d. El contacto alumno-profesor (5%): la proporción de estudiantes por cada educador de la institución.
  - e. La dedicación docente (5%): la proporción de profesores que tienen dedicación de tiempo completo a la institución.
4. Selectividad de los estudiantes (15%): esta categoría se basa en que la capacidad y las ambiciones de los estudiantes determinan la calidad del ambiente académico. El valor de la categoría se calcula sobre la base de tres índices: resultados de los estudiantes en los exámenes estandarizados de ingreso (50% de la categoría), proporción de los estudiantes de primer año que se graduaron de la escuela secundaria dentro del 10% de los estudiantes con mejor promedio de calificaciones (40%) y la tasa de admisión o porcentaje

de alumnos aceptados a la institución respecto del total de los postulantes (10%).

5. Recursos financieros (10%): se mide la variedad de los programas educativos de la institución y la extensión de su oferta sobre la base del gasto por estudiante en enseñanza, investigación, servicios para los estudiantes.
6. Desempeño de la tasa de graduación (5%): esta categoría muestra el efecto de las medidas y políticas de la institución sobre la tasa de graduación de los estudiantes; se calcula sobre la base de la diferencia entre la efectiva tasa de graduación para una clase determinada y la tasa anteriormente pronosticada.
7. Contribuciones de los graduados (5%): esta categoría muestra el porcentaje de graduados que contribuyen con la institución en un periodo determinado.

Asimismo, la guía *The Good University Guide 2005*, publicada por *The Times*, construye su ranking sobre la base de evaluaciones hechas por grupos de académicos respecto a la enseñanza y la investigación además de datos estadísticos objetivos como los mencionados precedentemente. La importancia del análisis minucioso de estas categorías reside en que constituyen una muestra de los parámetros que en otros sistemas son considerados de trascendencia para evaluar la calidad de la educación universitaria.

## La educación superior y el modelo de universidad

### El actual modelo de universidad en Argentina

¿Cómo es la educación superior actualmente en Argentina? En primer lugar, es necesario aclarar que lo expuesto a continuación encuentra su mayor aplicación en el centro del sistema de educación superior, las universidades nacionales, y las observaciones no reflejan necesariamente el funcionamiento del resto de las instituciones de educación superior previstas por la Ley de Educación Superior 24.521, tales como las instituciones de educación superior no universitaria o las instituciones universitarias privadas. En efecto, las universidades privadas de Argentina, especialmente las de creación más reciente, tienen un enfoque de la educación a veces radicalmente distinto del de las universidades nacionales, y por ello están habilitadas a ofrecer propuestas educativas distintas a las de la educación estatal.

El modelo de la universidad nacional argentina tiene mucha proximidad con el modelo de muchas de las universidades de Europa continental en cuanto a la especialización inicial en un área de estudio. En Argentina, salvo algunas excepciones de formación inicial de índole general como el Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la regla es estudiar desde el primer hasta el último día de universidad la misma disciplina del conocimiento.

No es que sea negativo especializarse en la educación superior, sino todo lo contrario: no es posible convertir al sistema educativo en una eterna sucesión de niveles de formación general que no satisfaga las necesidades de la sociedad de conocimiento en determinadas áreas específicas. La formación general provista por la Educación Inicial, primaria y secundaria es esencial para el desarrollo de la personalidad y la formación de la ciudadanía, pero la formación especializada provista por la educación superior es también esencial

para el desarrollo y funcionamiento de la sociedad, la cual funda su sistema económico en el principio de la división del trabajo.

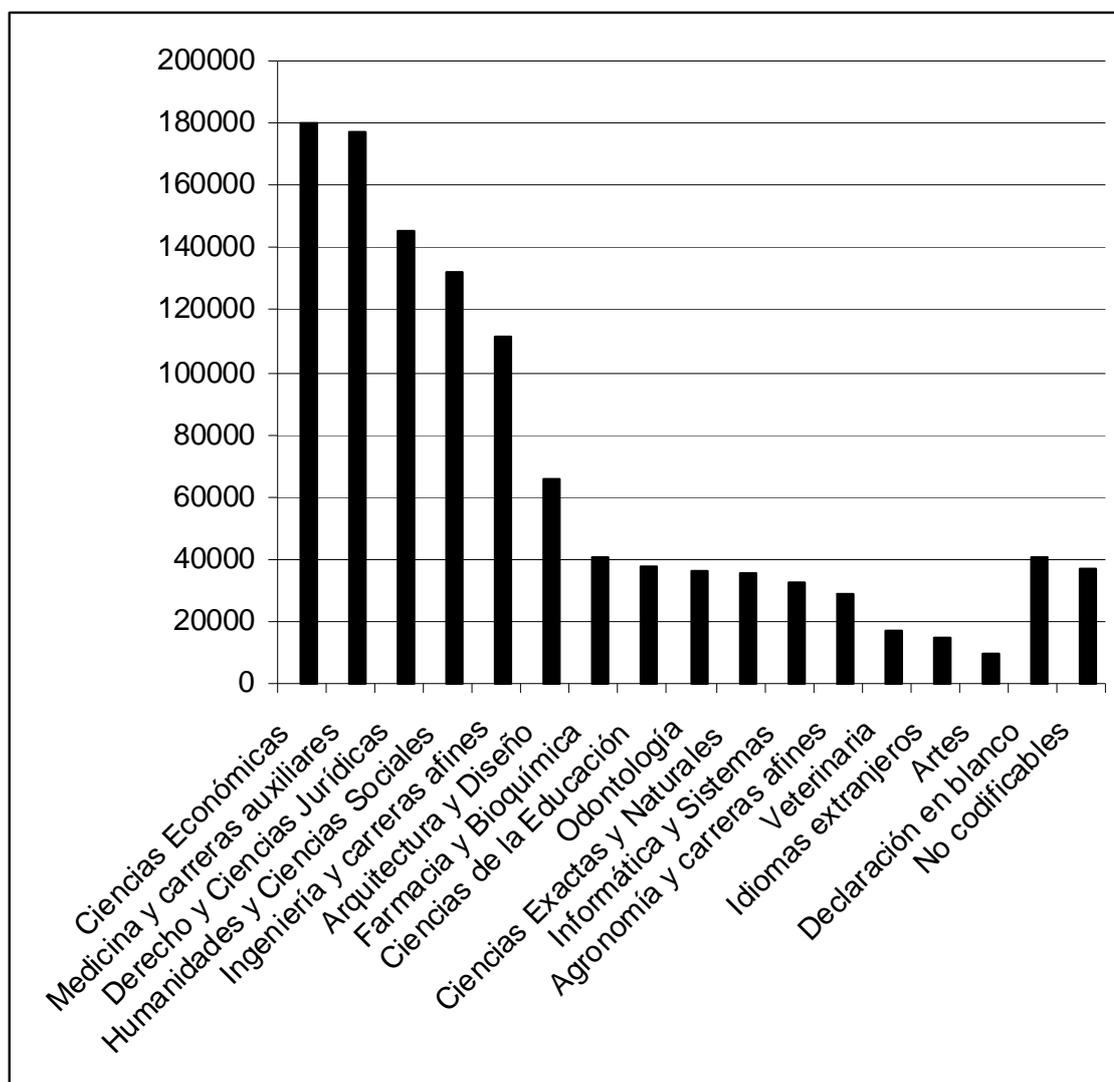
Lo que sí es sumamente negativo es que el énfasis únicamente en la especialización conduzca a un enfoque unidimensional de la educación, es decir, que la persona se centre en el aprendizaje de una sola disciplina en particular y prescinda de una perspectiva general sobre el conocimiento. Esta práctica tiene un efecto degradante sobre el pensamiento y empobrece la inteligencia de la persona por la homogeneidad de todo en lo que es instruida. Es usual observar este resultado en la cotidianidad cuando se encuentran a debatir sobre una política pública un abogado y un economista: el abogado, que ha pasado su vida de estudiante memorizando ley tras ley con frecuencia acaba siendo consumido por una forma de pensar o conocer tan centrada en una única categoría, como es el derecho mismo; de igual manera, el economista que ha recibido casi exclusivamente instrucción en disciplinas de orientación matemática o contable, y que su formación en ciencias sociales extraeconómicas es escasa, con frecuencia tiene a tener un enfoque unidimensional sobre los asuntos sociales. Así, sólo se logra que las personas perciban sólo un sector de la realidad y no tengan una perspectiva global u holística.

#### El esquema tradicional de las carreras universitarias

Las universidades nacionales de Argentina suelen ser muy tradicionalistas, lo cual generalmente se refleja en la oferta de carreras y en la estructura de los planes de estudio. Las carreras universitarias están excesivamente centradas en las vocaciones o profesiones y otorgan poca importancia a las licenciaturas más académicas. Lo común es estudiar abogacía, medicina, contabilidad, arquitectura, psicología o ingeniería, mientras que los estudiantes de ciencias naturales básicas (biología, química, física), ciencias exactas (matemática, estadística), ciencias sociales y humanidades (política,

sociología, relaciones internacionales, filosofía, historia) y ciencias de la educación son bastante pocos.

Esta excesiva atención en las vocaciones tiene profundas consecuencias ya que muchas veces hay abundancia de profesionales para determinadas tareas y escasez de graduados en ciencias básicas que realicen investigación y desarrollo del conocimiento. No es sano para un país formar graduados casi exclusivamente en ciencias aplicadas y no formar graduados que expandan las posibilidades de conocimiento de la sociedad y la coloquen en la vanguardia del desarrollo científico.



Este gráfico, elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos recolectados durante la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, muestra al total de la población del país de 20 años o más que completó el nivel universitario distribuidos según el área de estudio.

“Las declaraciones con información insuficiente, que no permitían determinar el área de estudio (por ejemplo “Licenciado”), fueron clasificadas como “No codificables”. “Aquellos casos en los cuales el individuo declaró haber completado el nivel universitario y no contestó a la pregunta sobre la carrera cursada, fueron definidos como “Declaración en blanco”.”

Se observa, por ejemplo, que entre los graduados en economía y en derecho son más del doble que los graduados en todas las otras ciencias sociales y humanidades juntas; también se nota la baja cantidad de alumnos en ciencias exactas y naturales.

Como se dijo anteriormente, no sólo es tradicionalista la oferta de carreras en las universidades nacionales, sino también la estructura de los planes de estudio. En general, los currículos de las carreras universitarias son muy rígidos y están compuestos casi exclusivamente de asignaturas obligatorias que deben ser aprobadas en un orden cronológico previamente establecido por la institución; los sistemas de correlatividad entre asignaturas suelen ser en algunas instituciones tan inflexibles que bloquean el desempeño de los estudiantes.

Actualmente, existe en las universidades nacionales una tendencia a incorporar materias opcionales a sus planes de estudios, pero en general este tipo de iniciativas son muy tímidamente aplicadas. En Argentina se subestima la importancia de la motivación del estudiante para afrontar el aprendizaje y la consecuente mejora del proceso educativo cuando es él mismo quien tiene poder de decisión sobre su currículo y lo quiere estudiar. Es inadmisibles que ni

siquiera se crea en la capacidad del estudiante universitario para diseñar su propio programa de estudio de acuerdo a sus aptitudes e intereses.

#### Hacia un nuevo modelo de universidad

Dados todos los inconvenientes del modelo tradicionalista, unidimensional y rígido de la educación universitaria argentina, es preciso avanzar hacia un nuevo modelo de universidad que tenga mayor adaptación a los cambios, sea más flexible y esté marcado por un enfoque multidisciplinar. La universidad debe ser el ámbito donde convive la diversidad de ideas y posturas sobre el conocimiento y donde pueden ser también libremente expresadas (con ese sentido es que existen instituciones como la libertad de cátedra).

Es necesario que la universidad recobre su sentido histórico y originario de unión entre los profesores y los estudiantes para el avance del conocimiento. Los estudiantes deben tomar mayor protagonismo en la vida universitaria, no sólo en el gobierno de las instituciones académicas (como ocurre actualmente), sino también en la determinación de sus propios programas de estudio. El alumno tiene la capacidad para elegir su futuro y por lo tanto debe gozar de la posibilidad de diseñar su currículum en consecuencia; a ello se debe la constante reiteración de la importancia de incorporar asignaturas opcionales, seminarios y talleres específicos en adición o sustitución de muchas materias obligatorias.

Por otro lado, la universidad no debe agotar su función en un rol de instrucción, sino que debe expandir sus funciones hacia otros roles que la vinculen con la sociedad. Principalmente, la universidad debe intensificar el rol de investigación e incrementar su participación relativa en las actividades de desarrollo científico respecto a los organismos públicos y a las empresas. La vinculación de la universidad con el sector productivo y la expansión de sus actividades de consultoría pueden contribuir sustancialmente al presupuesto de

las instituciones universitarias y favorecer el desarrollo de todas sus actividades.

Es claro que el nuevo modelo de universidad no consiste en el desplazamiento hacia otro extremo en la concepción de la educación superior, sino en un enfoque equilibrado y moderado que implique medidas correctivas de los problemas actuales de las universidades.

#### La estructura de las universidades y su enfoque pluridisciplinar

De la forma descrita es como se logra dotar a la universidad de un enfoque multidisciplinar, posibilitando a los estudiantes que realicen cursos o seminarios sobre asignaturas o áreas de estudio no solamente vinculadas a su carrera, sino también sobre otras disciplinas que le permitan ampliar su visión del conocimiento. Además de una instrucción interdisciplinaria, este enfoque se logra informalmente a través del contacto permanente entre estudiantes de carreras distintas.

Sin embargo, la organización de las universidades nacionales tiene un elemento estructural que impide el desarrollo de un modelo con las características mencionadas. El inmenso tamaño de muchas universidades nacionales y su división en unidades académicas o facultades según el área de estudio es el factor principal de la formación unidimensional en el país. El cursado de los estudiantes sólo de materias de su disciplina o muy afines y el contacto sólo con otros alumnos de su misma carrera obstaculiza las perspectivas pluridisciplinarias de la educación superior.

En Argentina hay treinta y nueve universidades nacionales, de las cuales siete tienen más de cincuenta mil alumnos. Estas instituciones se transforman en organizaciones burocráticas enormes cuya gestión se dificulta, se pierde todo sentido de comunidad educativa y cada facultad se convierte en una unidad académica virtualmente independiente y alienada del resto. De hecho, la Ley de

Educación Superior establece que en las universidades de más de cincuenta mil alumnos el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes sea definido por cada facultad.

Alumnos de universidades nacionales, reinscriptos, nuevos inscriptos, y egresados por universidad. Total del país. Años 2000 y 2001.

Universidad	2001			2000
	Total alumnos	Reinscriptos	Nuevos inscriptos	Egresados
Total universidades nacionales	1.196.581	905.508	291.073	45.768
Buenos Aires	315.219	243.928	71.291	12.008
Córdoba	113.651	97.259	16.392	5.740
La Plata	89.357	72.234	17.123	4.383
Rosario	70.388	54.983	15.405	2.927
Tecnológica	61.613	49.421	12.192	2.275
Tucumán	54.948	40.511	14.437	1.583
Nordeste	53.323	40.987	12.336	2.582

Fuente: INDEC y Ministerio de Educación.

Como se observa en el cuadro, existen en algunos de los principales centros urbanos del país inmensas instituciones de educación superior. En particular, la Universidad de Buenos Aires (UBA) cuenta con más de trescientos mil alumnos y cada año se inscriben alrededor de setenta mil. Además, la cifra de egresados cada año es comparativamente muy baja a la de alumnos que ingresan a la universidad (muchos permanecen estudiando por más tiempo de lo previsto para la carrera y otros abandonan), lo que sumado al incremento natural de la población produce un incesante aumento del número de estudiantes en las universidades.

## La desconcentración y reestructuración de las universidades

Es imprescindible que el Gobierno nacional, como responsable de la provisión de recursos a las universidades nacionales, realice un diagnóstico exhaustivo de la capacidad de cada universidad para recibir alumnos y diseñe políticas que produzcan cambios sustanciales en la situación de las instituciones de educación superior. Como se expresó anteriormente, la masificación de las universidades hace colapsar la infraestructura educativa, provoca distanciamiento entre profesores y estudiantes y dificulta la participación. De ese modo, la calidad educativa se deteriora y la universidad pierde su excelencia académica.

En adición a los problemas ya mencionados respecto a la masiva concentración de estudiantes en una determinada institución, existe otro factor profundamente negativo. La carencia de una oferta educativa universitaria diversa en los centros urbanos de tamaño medio produce el éxodo de los estudiantes a los grandes centros urbanos y a sus ya populosas universidades. Son incontables los estudiantes del interior del país que abandonan sus pueblos y ciudades de origen para ir a estudiar a grandes ciudades, donde están las universidades con mayor oferta educativa, como la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Como respuesta a esto, la educación universitaria se debe desconcentrar a través de la creación de nuevas universidades en otros centros urbanos y la ampliación de la oferta en determinadas universidades ya existentes. De ese modo, se evita la migración masiva hacia las grandes universidades, aliviando así su capacidad, y se desarrollan mayores oportunidades para los estudiantes de todo el país, quienes no necesitarían a veces realizar tanto esfuerzo por ir a vivir a otra ciudad sino que tendrían un acceso más próximo a la educación universitaria. Este tipo de políticas no sólo tendría efectos en el campo

educativo, sino que tendría también profundas consecuencias demográficas y económicas: la desconcentración de las universidades favorecería a una distribución poblacional más equilibrada y generaría posibilidades para el desarrollo económico local.

Respecto a las grandes instituciones universitarias de más de cincuenta mil alumnos, es preciso diseñar una política que contribuya a facilitar su gestión. Una alternativa interesante es la reestructuración de estas universidades en unidades autónomas más pequeñas con una oferta educativa diversa. Esto fue realizado, por ejemplo, con la Universidad de París luego de la reforma de la enseñanza superior francesa: la universidad se reestructuró en trece unidades autónomas de instrucción e investigación. Esta es una política que debe ser analizada con seriedad y también con mucha cautela, en un marco de respeto por la autonomía constitucionalmente consagrada de las instituciones universitarias argentinas.

Con la eventual existencia de múltiples instituciones universitarias, sería preciso también establecer mecanismos de articulación entre todas ellas. Una iniciativa muy útil a tomar, que está siendo desarrollada actualmente en los sistemas de educación universitaria de la Unión Europea, es la creación de un sistema de transferencia de créditos universitarios. Este sistema, al computar el valor de cada asignatura numéricamente (a través de los créditos), lograría una automática equivalencia y convalidación en una institución de las asignaturas aprobadas en otra. De ese modo, se facilitaría la movilidad de los estudiantes por diversos motivos y se establecería un sistema integrado de universidades.

#### Las cuestiones pedagógicas de la universidad

Muchos de los problemas de la universidad son de naturaleza pedagógica y se deben a la falta de un enfoque pluridisciplinar y de cercanía entre los profesores y los alumnos, como ya se ha mencionado. No se puede pretender

que toda la educación universitaria se sustente sobre la base de clases magistrales y eminentemente expositivas dadas por los profesores. Como ya se expresó anteriormente, una idea central de la pedagogía es la profunda y fluida comunicación entre los profesores y estudiantes y la realización de clases participativas. El profesor universitario debe ser un guía del alumno en el camino a la excelencia académica y su rol de mentor en la educación es esencial. La educación universitaria no debe degradarse en la memorización y absorción de contenidos de libros, sino que éstos también deben ser una fuente de estimulación del pensamiento.

Es preciso investigar y probar nuevos métodos de acercamiento de los alumnos con sus educadores. Uno muy interesante, por ejemplo, es desarrollado por la Universidad de Cambridge, en el Reino Unido. Esta institución tiene un sistema de “supervisiones” en el que un profesor destacado de la institución se reúne con pares o pequeñísimos grupos de alumnos para discutir nuevas ideas y enfoques sobre la disciplina de estudio, además de supervisar el progreso de trabajos individuales de los estudiantes. Este tipo de iniciativas, sin evaluaciones y calificaciones formales, permiten la libre discusión de los alumnos con expertos en determinadas áreas y la introducción a temas más avanzados que los comprendidos en el programa de un curso.

Es importante que en Argentina se revalorice la importancia de los contactos más informales de los alumnos con sus pares y con los profesores y se elimine la creencia en que sólo los contenidos formalmente dictados contribuyen al proceso de instrucción. La utilización de la disertación como único método pedagógico conduce a un aprendizaje tan teórico y dogmático que se desvincula al conocimiento de toda conexión con la realidad y de la aplicación práctica de lo aprehendido. Por eso es de gran importancia la complementación de la educación universitaria formal con programas de

pasantías y clínicas prácticas para que los alumnos puedan desempeñar gradualmente su función laboral.

Respecto al enfoque multidisciplinar, ya se explicó su relación con la reestructuración de las unidades académicas de cada universidad. Sin embargo, hay ciertos métodos menos ambiciosos para fomentar el estudio interdisciplinario que son compatibles con la estructura presente de las facultades en las universidades argentinas. La Universidad de Bologna, en Italia, por ejemplo, que tiene una división de sus disciplinas de estudio por facultades al igual que las universidades argentinas, tiene también un Colegio Superior donde reúne a los estudiantes más destacados de las distintas facultades y áreas de estudio (el ingreso es por examen) y les ofrece un programa de estudios multidisciplinario como complemento a la instrucción que reciben en su carrera. Es claro que este tipo de programas no tienen ni el efecto ni el alcance de las medidas propuestas con anterioridad, pero son resoluciones a tener en cuenta para al menos avanzar progresivamente hacia una universidad integralmente multidisciplinar.

#### La formación y los cargos docentes

Los educadores son un elemento esencial y seguramente el más importante del sistema educativo. En definitiva, se puede tener una excelente política educativa, una gran provisión de recursos, una adecuada estructura del sistema, pero sin docente no hay sistema educativo posible. Por ello es que es tan importante la formación de los docentes para que realicen su tarea con conocimiento y eficiencia, y ésta es una de las responsabilidades más trascendentales de la educación superior. Este nivel de la educación tiene la tarea de capacitar a los educadores de todos los otros niveles de la educación y a los del propio nivel: la formación de docentes universitarios sólo puede ser realizada en instituciones de educación superior universitaria.

Una vez capacitados, es necesario garantizar que los docentes accedan a los cargos sobre la base de su idoneidad profesional. Para ello es que existen mecanismos como los concursos públicos y abiertos de antecedentes, en los cuales los docentes pueden participar y demostrar su mérito para la enseñanza. Estos mecanismos aseguran la transparencia en la selección de los docentes más capacitados y por eso deben ser aplicados para cubrir todos los cargos del sistema educativo. Además, es necesario que se evalúe periódicamente el desempeño de los docentes y se los incentive a actualizarse y continuar capacitándose; algunos sistemas educativos exigen la revalidación periódica de títulos mediante exámenes para poder continuar ejerciendo la docencia con eficiencia.

Otro asunto importante es la dedicación de los docentes a sus cargos. En las universidades nacionales, sólo el 14% de los docentes son de dedicación exclusiva a sus cargos; parte de la excelencia académica consiste en el compromiso absoluto del educador con la institución educativa, y por lo tanto urge aumentar esta cifra. De igual modo, otro problema vinculado a la dedicación a los cargos, de repercusión principalmente en la educación secundaria, es el de los profesores “taxi”, es decir, aquellos que tienen cargos de pocas horas en distintos colegios y entonces reparten su tiempo entre una escuela y otra.

Es importante que se implante un sistema de distribución de los cargos de modo que cada docente pueda permanecer durante toda su jornada y tenga dedicación exclusiva a una misma institución. Esto logra un mejor funcionamiento de la comunidad educativa, mayor trabajo en equipo entre los educadores, y mayor cercanía entre los alumnos y los docentes, quienes pueden incluso desempeñarse en algunas de sus horas de trabajo como consejeros escolares de orientación.

## Los ciclos de la educación superior

La educación superior, al igual que el resto de los niveles, está estructurada en distintas etapas o ciclos con características diferentes. Los sistemas de educación superior tienden internacionalmente a reducir la duración de las carreras de grado o a expandir la oferta de títulos intermedios que permitan la habilitación del alumno para desempeñarse laboralmente. En Italia, por ejemplo, la educación superior ha sido reformada en un sistema de licenciaturas 3+2, lo que comprende la oferta de licenciaturas trienales de base y licenciaturas bienales de especialización. Es importante que también en Argentina se reestructure la duración de las carreras y se creen programas de estudio más cortos y flexibles para que posibiliten mayor dinamismo en la vinculación con el sector productivo.

Luego de la finalización de la educación superior profesional y académica de grado, se encuentra la educación de posgrado. El Ministerio de Educación ha clasificado las carreras de posgrado en tres tipos:

- a) Especialización: “Tiene por objeto profundizar en el dominio de un tema o área determinada dentro de una profesión o de un campo de aplicación de varias profesiones, ampliando la capacitación profesional a través de un entrenamiento intensivo. Cuenta con evaluación final de carácter integrador. Conduce al otorgamiento de un título de Especialista, con especificación de la profesión o campo de aplicación.”
- b) Maestría: “Tiene por objeto proporcionar una formación superior en una disciplina o área interdisciplinaria, profundizando la formación en el desarrollo teórico, tecnológico, profesional, para la investigación y el estado del conocimiento correspondiente a dicha disciplina o área interdisciplinaria. La formación incluye la realización de un trabajo, proyecto, obra o tesis de maestría de

carácter individual, bajo la supervisión de un director y culmina con la evaluación por un Jurado que incluye al menos un miembro externo a la institución. El trabajo final, proyecto, obra o tesis deben demostrar destreza en el manejo conceptual y metodológico, correspondiente al estado actual del conocimiento en la o las disciplinas del caso. Conduce al otorgamiento de un título académico de magister, con especificación precisa de una disciplina o de un área interdisciplinaria.”

- c) Doctorado: “Tiene por objeto la obtención de verdaderos aportes originales en un área de conocimiento, cuya universalidad debe procurar, en un marco de nivel de excelencia académica. Dichos aportes originales estarán expresados en una tesis de Doctorado de carácter individual que se realizará bajo la supervisión de un Director de tesis, y culmina con su evaluación por un Jurado, con mayoría de miembros externos al programa donde al menos uno de estos sea externo a la institución. Dicha tesis conduce al otorgamiento del título académico de Doctor.”

El título de Doctor, utilizado a veces impropiaemente por abogados y médicos, es el máximo grado académico del sistema educativo. Sería positivo jerarquizarlo aún más requiriendo que para ser Doctor en una disciplina sea necesario primero obtener un título de especialista o magíster. Esto permitiría que quien obtiene el máximo grado académico por sus aportes originales a una disciplina demuestre previamente el conocimiento íntegro, actualizado y especializado en esa área de estudio.

Por último, es importante destacar que existe entre los países del MERCOSUR un Protocolo de Integración Educativa para la prosecución de los estudios de posgrado en las universidades de los países miembros. Los Estados partes reconocen los títulos académicos de grado otorgados por las

universidades de cada país (se consideran títulos de grado a aquéllos que tienen un mínimo de cuatro años o dos mil setecientas horas de cursado) y los admiten para realizar estudios de posgrado. La integración y articulación con los sistemas educativos de otros países debe ser un área prioritaria de la política nacional.

## El financiamiento de la educación

### La necesidad de invertir

Muchas reformas pueden ser propuestas respecto a la educación e incluso algunas pueden prosperar sin ningún tipo de financiamiento adicional, pero ningún cambio profundo y sustancial se puede realizar en el sistema educativo sin la adecuada provisión de recursos. Asegurar el funcionamiento de la infraestructura educativa y el desempeño del personal docente exige que se destinen importantes fondos a la educación. Adicionalmente, la expansión del sistema educativo para lograr la asistencia universal a los niveles obligatorios de la enseñanza y el ofrecimiento de oportunidades y programas educativos a todas las personas requiere también de mucho dinero.

Por ello, toda sociedad que quiera garantizar el derecho a la educación a todas las personas y mejorar su educación debe necesariamente invertir en ella. ¿Es esto lo que los gobiernos, en particular el Gobierno argentino, realizan? La porción del ingreso nacional que un país dedica a invertir en educación es un indicador relevante de la valoración económica y de la importancia que ese país asigna a la educación. La recomendación tradicional de la UNESCO es que todo país invierta al menos un 6% de su producto interno bruto (PIB) en educación. Según estimaciones de la misma organización y datos del Informe de Desarrollo Humano 2004 elaborado por Naciones Unidas, la Nación Argentina invirtió en el último año registrado sólo un 4,6% de su PBI en educación.

Considerando que Argentina es un país que tiene mucho por hacer en educación, y que el gasto que realice no sólo se debe destinar a mantener sino también a expandir el sistema educativo, el gasto en educación que se realiza actualmente es muy bajo. Hay decenas y decenas de países que invierten más que Argentina e incluso hay muchos países que invierten muy por encima de la recomendación de la UNESCO (Noruega, 6,8%; Suecia, 7,6%; Dinamarca, 8,3%;

Israel, 7,3%; Cuba, 8,5%; Malasia, 7,9%; Túnez, 6,8%). Convertir a la educación en un servicio social dotado de recursos no es sólo un sueño accesible a los países escandinavos de alto bienestar, sino que debe ser un objetivo de todas las sociedades.

Según el Informe de Desarrollo Humano 2004, el gasto en educación en Argentina representa el 13,7% del gasto público total. Cuando se sancionó la Ley Federal de Educación, se estableció un mecanismo para incrementar progresivamente el gasto público en educación año tras año. Se previó la aplicación de impuestos directos de asignación específica a los sectores del país de mayor capacidad contributiva para suplir las carencias presupuestarias y así cumplir con las metas de inversión en la educación, pero nada de eso se cumplió. Es preciso que exista una tenaz voluntad política para que el Estado argentino asigne una porción relativamente importante de su gasto consolidado a la educación.

#### La disparidad de financiamiento en las regiones del país

En adición a la realidad del financiamiento insuficiente de la educación en el país, existe una gran disparidad entre lo que se invierte en las diferentes regiones dentro del país. Las universidades nacionales, puesto que reciben financiamiento directo del Gobierno nacional, son las únicas instituciones del sistema educativo que reciben fondos más o menos equivalentes de acuerdo a parámetros establecidos.

Respecto a la Educación Inicial, primaria, secundaria, y superior no universitaria, el financiamiento es sumamente desigual. Como cada provincia o jurisdicción debe asumir los gastos de la educación en esos niveles de enseñanza, se provoca un sistema perverso de asignación de recursos al sistema educativo. Las regiones más pobres y con más bajos índices de calidad educativa son las que menos recursos pueden invertir en la educación, lo que

simplemente produce una prolongación de los problemas educativos y una intensificación de las disparidades. El sistema de coparticipación tributaria entre la Nación y las provincias es claramente ineficiente para corregir esas desigualdades. La transferencia de competencias de la Nación a las provincias en materia educativa durante la última década del siglo 20 resultó en la pérdida de consolidación del sistema educativo y en el deterioro de la calidad de la educación, particularmente en el nivel secundario.

Para solucionar estas desigualdades en la inversión educativa y evitar los altos costos administrativos que supone la gestión de los recursos entre varias jurisdicciones, es preciso crear un sistema centralizado de financiamiento de la educación para todos los niveles del sistema. Así, el Gobierno nacional, mediante los recursos asignados en el presupuesto y mediante la aplicación de impuestos directos o al ingreso con el propósito de financiar la educación, debería distribuir de forma directa a los establecimientos educativos de todos los niveles los recursos necesarios para desempeñar sus actividades. Un modo simple y eficiente de gestión administrativa y financiera en la educación es la de distritos escolares que congreguen a los establecimientos educativos de una localidad, zona o ciudad; así se evita la gestión por parte de las burocracias pertenecientes a los gobiernos provinciales, que suelen ser intermediarios muy costosos.

#### El financiamiento de la educación privada

Como se expresó anteriormente, la Constitución y los tratados internacionales consagran el principio de participación social en la enseñanza y el derecho de los padres a enviar a sus hijos a escuelas o establecimientos educativos distintos de los creados por el Estado, es decir, a institutos de enseñanza de gestión privada. Estas instituciones privadas están igualmente sometidas a las normas sobre educación que impone el Estado y a su política

educativa y deben respetar los parámetros mínimos que son establecidos a tal fin.

Según datos del año 2000 provisto por el INDEC y el Ministerio de Educación, el 78% de todos los establecimientos de educación del país pertenece al sector estatal y el 22% de ellos pertenece al sector privado. Asimismo, el 76,3% de los alumnos del sistema concurre a establecimientos estatales, mientras que el 23,7% de ellos concurre a establecimientos privados. En la mayoría de las provincias, son muy pocos los establecimientos privados en comparación a los estatales; en algunas de ellas, la participación del sector estatal supera el 90%. Donde las escuelas privadas tienen una representación relativamente mayor en el sistema educativo es en algunos centros urbanos muy poblados (45,2% en la Ciudad de Buenos Aires y 46,4% en los partidos del Gran Buenos Aires).

Como ya se mencionó también, el principio de gratuidad de la enseñanza se aplica a la educación pública estatal y no a la enseñanza privada, ya que estas instituciones pueden cobrar por sus servicios educativos. A pesar de ello, existen actualmente subsidios a la enseñanza privada por parte de jurisdicciones provinciales en adición a las cuotas que estas instituciones cobran por impartir educación. Existen casos en que se lo realiza para complementar a la cuota hasta el costo mínimo por estudiante que implica la educación y existen también casos en que los subsidios se otorgan por encima del costo por estudiante y simplemente quedan como excedente para la institución.

Las escuelas y universidades públicas deben ser financiadas con fondos públicos, y las escuelas y universidades privadas deben ser financiadas con fondos privados. Se debe abolir la práctica de otorgar subsidios a las instituciones de enseñanza privada porque eso substraer fondos del presupuesto asignado para las escuelas del sistema de educación pública estatal.

Algunos piensan que el dinero recaudado por el Estado de los contribuyentes debe ser usado para financiar a instituciones de enseñanza creadas por la Iglesia Católica u otras organizaciones religiosas, sociedades o asociaciones, empresas y particulares, y lo hacen por diferentes motivos. Uno de ellos es decir que dado que los padres de todos los niños pagan impuestos que financian la educación, si ellos luego eligen para sus hijos una escuela privada deben nuevamente pagar por la educación. Sin embargo, lo que esos padres tienen es un derecho a enviar a sus hijos a escuelas distintas de las creadas por el Estado, pero bien pueden si quieren enviar a sus hijos a escuelas públicas y no tendrían que pagar absolutamente nada. Lo que ellos ejercen es una opción.

Muchos también alegan que la mayoría de los padres enviaría a sus hijos a escuelas públicas si no fuese porque éstas tienen un nivel tan inferior al de las escuelas privadas. Esta es una aserción falsa, ya que los operativos nacionales anuales de medición de la calidad educativa no muestran diferencias sustanciales entre el desempeño de unas escuelas y otras, sino que ambas son plenamente afectadas por la crisis educativa. Además, es preciso agregar que los alumnos que generalmente asisten a escuelas privadas pertenecen a familias de clase media y media alta que tienen mayor acceso a recursos educativos y culturales (y también mayor capacidad para pagar por la educación), lo que constituye un factor decisivo en las eventuales diferencias.

Tampoco es un argumento serio el de que se debe subsidiar a las escuelas privadas porque las escuelas públicas no tienen suficiente capacidad para recibir a toda la población estudiantil. Si los fondos que son utilizados para subsidiar a instituciones privadas fueren utilizados para invertir en la educación pública estatal, las escuelas públicas mejorarían y tendrían mayor disponibilidad de infraestructura. Por lo tanto, todos los recursos públicos

disponibles deben utilizarse para mejorar y expandir el sistema público de enseñanza.

#### La jerarquización de la función docente

Es extendidamente sabido que el docente es el elemento central del sistema educativo, y que la conexión entre seres humanos es la forma en que la educación se realiza. Este es un conocimiento que poseen todos los que toman decisiones sobre la asignación de recursos al sistema educativo y, sin embargo, no se refleja en esas decisiones que toman. Es común que los recursos del presupuesto educativo se destinen a mantenimiento o ampliación de la infraestructura educativa, pero es imprescindible que se usen también los fondos para otorgar a los docentes un salario digno como remuneración por su tarea.

Muchos operadores políticos suelen tener una fascinación con la inversión en tecnología y la dotación de computadoras a las escuelas, pero deben saber que de nada sirve tener una inmensa infraestructura educativa si ésta está desprovista de educadores. La tecnología en la escuela sirve una tarea instrumental a la función y el rol del docente.

El actual Rector de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Guillermo Jaim Etcheverry, expresa en su libro *La Tragedia Educativa*: “Asistimos a un creciente desprestigio social de la tarea docente, que, en nuestro país, queda claramente confirmado por la escasa remuneración que reciben quienes se dedican a ella.” Para mejorar la calidad de la educación, es también fundamental que se jerarquice la función del docente. El Ministerio de Educación actualmente implementa programas de becas para estimular a buenos alumnos a ejercer una opción por la carrera docente. Este tipo de iniciativas son útiles, pero para jerarquizar la función del docente es esencial que se dé a los educadores una remuneración más alta y se valore profundamente su tarea.

Otra cuestión vinculada a ésta es la de los parámetros para la asignación de recursos a las escuelas y para la remuneración de los docentes. El destino de todos los fondos para la educación debe estar guiado por el desempeño y los resultados escolares. Este es el criterio según el cual se puede premiar a las escuelas que eduquen eficientemente a sus alumnos y también ayudar a aquéllas que tengan serias dificultades en hacerlo. Para este fin, es esencial la utilización como herramienta en la asignación de recursos de los índices de medición de la calidad educativa: la comparación entre los resultados de los diferentes años en que se realizan los operativos de evaluación sirven para determinar el progreso que se ha logrado en la enseñanza y así tomar decisiones sobre el curso de los fondos para educación. Asimismo, es importante que la capacitación docente tenga una incidencia primaria en el salario de los educadores.

## Epílogo

Como se expresó inicialmente, el sistema educativo es un sistema en construcción, un sistema con una gran cantidad de problemas para resolver. La educación argentina se encuentra en un estado de crisis profunda y es preciso realizar una reforma integral para corregirla. Por ello, es imperioso que la sociedad y el Estado realicen el esfuerzo necesario y piensen cómo revertir la crisis educativa argentina.

El Estado, como tenedor del poder público, debe constituirse en el motor del cambio en la educación. Es necesario que se articule la política educativa con el resto de las políticas sociales y las políticas públicas en general, de modo que se configuren las condiciones socioeconómicas que posibiliten la educación y garanticen el derecho de todas las personas a acceder a ella.

Respecto a la política educativa en particular, ésta debe ser diseñada sobre la base de los principios establecidos por el régimen democrático constitucional de la Nación Argentina y por los tratados celebrados por la comunidad mundial de naciones. Estas normas deben proveer el contexto para la fijación de los objetivos nacionales sobre la educación.

Se debe tener por objeto el desarrollo de la personalidad de cada individuo a través de la formación integral de sus facultades intelectuales, emocionales, espirituales y físicas. También, se debe inculcar a la persona el respeto por los derechos humanos, asegurándose de formarla para la vida en sociedad y como un ciudadano con profundos valores éticos y políticos.

Es también fundamental que se promueva el contacto del individuo con la diversidad cultural, de modo que el conocimiento de otras ideas y costumbres lo enriquezca educativamente y lo haga más comprensivo y tolerante. En ese contexto, resulta de gran utilidad el fomento de la enseñanza de lenguas

extranjeras y la promoción de los programas de intercambio cultural y educativo.

Asimismo, se debe asegurar la igualdad de oportunidades para todos en la educación mediante la reafirmación del principio de gratuidad de la enseñanza y el establecimiento de condiciones equitativas para todas las personas en el acceso al sistema educativo. Para ello, el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para convertir en realidad esa igualdad de oportunidades y no sólo mantenerla como una declaración formal, por lo que se deben propiciar los programas de becas y ayudas para que todos puedan gozar del derecho a la educación.

Uno de los ejes fundamentales de esta reforma de la educación consiste en la reorientación pedagógica, es decir, en la búsqueda y renovación de los métodos de enseñanza que hagan más efectivo el aprendizaje. La educación debe tener como objetivo central enseñar a pensar a las personas, lo que sólo se logra a través del profundo contacto entre los educadores y los alumnos en clases participativas y con recursos pedagógicos que estimulen y desarrollen el intelecto de los estudiantes.

La educación es permanente, es decir, es un proceso que dura para toda la vida de la persona. Por lo tanto, es esencial que todo individuo, durante sus primeros años de vida, aprenda a aprender y adquiera las herramientas esenciales para poder realizar un aprendizaje continuo durante sus años posteriores. En este sentido, el dominio de las habilidades de lectura, escritura y cálculo se vuelve imprescindible para todas las personas y por ello el sistema educativo debe promover todos los programas posibles y realizar grandes esfuerzos por habilitar a todas las personas en esas competencias básicas.

Otro de los ejes fundamentales de la reforma de la educación es la reformulación de la estructura del sistema educativo de modo que se provea más y mejor educación a todos los habitantes. En este sentido, es preciso por un

lado consolidar y universalizar la asistencia de todos los niños en edad escolar a los niveles y ciclos respectivos de la educación, y por el otro lado extender los años de obligatoriedad del sistema, la duración del ciclo lectivo y de la jornada escolar para ofrecer mayores oportunidades de instrucción a todos los habitantes. Además, es fundamental que se adopten las medidas necesarias para terminar con los serios problemas de deserción escolar y repetición de años.

Es preciso diagramar nuevamente la función de cada uno de los niveles de la educación, asignando claramente las tareas que corresponden a la enseñanza inicial, la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria. Asimismo, es preciso reforzar la articulación entre los niveles de la educación a fin de lograr un sistema educativo integrado y armónico. Esta articulación es particularmente necesaria entre los niveles medio y superior, por lo que es urgente tomar medidas que refuercen el rol de la educación secundaria como expresión de la libertad de desarrollo vocacional de la persona y también como preparación a la vida universitaria.

También es de trascendental importancia la articulación entre los esquemas educativos de las diferentes jurisdicciones con el objeto de consolidar la integración del sistema educativo nacional. Por ello, es imprescindible la unificación de los contenidos de la educación en todo el país y de los criterios y sistemas de evaluación, los cuales deben ser objetivos y justos. En este contexto, tienen un rol muy importante los operativos nacionales de evaluación de la calidad educativa, cuya implementación debe ser ampliada a todos los alumnos del sistema educativo e intensamente extendida en sus efectos.

No hay reforma sobre la educación que pueda prescindir de la discusión sobre la educación superior y el modelo de universidad. Esta se inicia y define con los mecanismos de ingreso a la universidad; éstos deben consistir en una selección de los postulantes que garantice la excelencia académica propia de

este nivel educativo. Además, esta selectividad debe ser compatible con la universalidad de acceso a la educación, lo que es perfectamente realizable a través de la extensión de la oferta educativa de nivel superior y la diferenciación jerárquica entre las universidades.

El modelo de universidad debe ser redefinido para cambiar el perfil tan exclusivamente vocacional y técnico de las carreras actuales por un enfoque multidisciplinar del conocimiento y de la educación. Para ello, la universidad debe realizar ciertas reformas estructurales que comprendan el rediseño de sus unidades académicas y la desconcentración de la oferta educativa en una mayor cantidad de instituciones situadas por todo el país. Asimismo, la educación superior debe, además de su rol de instrucción, intensificar su rol de investigación y consultoría en el desarrollo humano del país. Para ello, necesita estrechar sus relaciones con el sector productivo de la sociedad.

Por último, se debe reafirmar la necesidad de financiar plenamente el sistema para que se puedan producir cambios profundos en la educación. Es fundamental corregir las disparidades de financiamiento que se producen entre las diversas regiones del país e invertir para tener un sistema educativo integrado y articulado. Gran parte de la inversión adicional debe estar destinada a jerarquizar la función docente a través del otorgamiento de salarios dignos a los trabajadores de la educación que expresen una valoración por su esencial tarea. Es preciso recordar que los seres humanos son el elemento central de todo sistema educativo.

## Fuentes

### Bibliográficas

Aristóteles, La Política.

Etcheverry, Guillermo Jaim. La Tragedia Educativa. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español, 1999.

Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes.

Pestalozzi, Johann Heinrich. Cartas sobre educación infantil.

### Estadísticas

Informe de Desarrollo Humano 2004 de las Naciones Unidas.

Compendio Mundial de la Educación 2004. Instituto de Estadística de la UNESCO.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Datos de los años 2000 a 2005 del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Americas's Best Colleges 2005. US News and World Report.

The Good University Guide. The Times.

### Normativas

Constitución de la Nación Argentina.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Ley Federal de Educación 24.195.

Ley de Educación Superior 24.521.