

Calidad educativa y políticas públicas

Alberto Sileoni

2016

Introducción

El sentido y alcance que damos a la expresión calidad educativa, desde hace años provoca una controversia teórica (y política), que está lejos de agotarse.

Siendo en extremo sintéticos, hay una interpretación, que podemos llamar tradicional o tecnocrática, que señala que la calidad educativa se refiere exclusivamente al rendimiento escolar efectivamente medido a través de diferentes tipos de evaluaciones nacionales e internacionales.

Existe otra postura, que sin negar valor a la evaluación de los aprendizajes como un insumo básico para construir políticas, propone introducir otros indicadores que amplían el razonamiento, tales como condiciones socioeconómicas, análisis del sistema educativo en su conjunto, cobertura, condiciones materiales, factores asociados, existencia de materiales didácticos, acceso a tecnologías, etc.

Será propósito de este artículo realizar un breve repaso de estas posturas en conflicto, además de relacionar el concepto de calidad educativa con las políticas públicas implementadas en nuestro país en los últimos tiempos.

Posturas en pugna

Hacia la década del 60/70 del siglo pasado, los países centrales, que en general habían logrado expandir su cobertura e infraestructura escolar, comenzaron a enfatizar la necesidad de mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Utilizarán la expresión calidad educativa, tomada en préstamo del mundo de la excelencia empresarial, y estimularán prácticas que transformen las instituciones (las escuelas en este caso), con el fin de obtener mejores resultados educativos. Se inscribe en un modelo enfocado en los resultados, una idea de calidad

únicamente entendida como la obtención de un producto final, y el afán de medir para establecer comparaciones, rankings y nóminas meritocráticas.

Al subrayar la relación economicista de costo-beneficio, gobiernos, técnicos y organismos internacionales, coincidían en realizar y exponer un diagnóstico extremadamente negativo de los sistemas educativos de la región, destacando su ineficiencia (*se invierte, pero no se nota*), responsabilizando a los docentes por la baja calidad de los aprendizajes y generando alta desconfianza en lo público, expresado por un Estado que, por ineficaz y costoso, representa un obstáculo, más que una institución enfocada en resolver los problemas de la sociedad. Sabido es que los diagnósticos nunca son neutrales, ya que a partir de ellos se establecen las políticas y por lo tanto, para llevar adelante transformaciones profundas, muchas de ellas de probada ineficacia y que generan mucha resistencia, resulta necesario exagerar en los aspectos negativos del sistema educativo, sostener su crisis terminal, o vaticinar el estado de tragedia en la que se encuentra sumida la educación pública.

En general, esas interpretaciones van acompañadas de miradas nostálgicas, que nos recuerdan que alguna vez supimos construir un país de ensueño, en el cual había una educación de excelencia, orgullo que fuimos perdiendo con los años por reiterados desaciertos, siempre atribuidos a las gestiones de populismos demagógicos. Otra estrategia similar, utilizada hasta el hartazgo, consiste en exaltar el pasado para denostar el presente, recordando un pasado dorado que si ocurrió, habrá estado reservado a una porción extremadamente pequeña de argentinos y argentinas, en general habitantes de la ciudad de Buenos Aires y algunas grandes ciudades del interior.

Esos razonamientos, sostenidos por los sectores más conservadores de la sociedad, no se detienen a analizar desigualdades de origen o condicionamientos de clase; sólo se limitan a realizar una ecuación simple entre inversión y graduación, sin analizar la significación concreta y simbólica del

ingreso de miles de niños y jóvenes de los sectores más carecientes al sistema educativo, desestimando el profundo valor político y ético de la inclusión.

Caracterizar al sistema educativo como una estructura en permanente crisis, permite con más comodidad realizar las tareas de control, ajuste, reducción, y las modificaciones profundas, históricamente resistidas por amplios sectores de la sociedad, (que en estos días se quieren reverdecen) y que ocultan adrede, que ya fueron implementadas, con consecuencias negativas y dolorosas, que nos llevaron a la fragmentación y destrucción del sistema educativo argentino.

El retiro del Estado nacional, la transferencia de las escuelas a las provincias sin los recursos necesarios, el inocultable prejuicio sobre la responsabilidad de los docentes por el fracaso, los intentos de arancelar la Universidad pública, y otros, son ideas que cíclicamente vuelven a tratar de imponerse, y que en estos tiempos cuentan con la colaboración de ciertos medios de comunicación que construyen representaciones erróneas e interesadas.

Coincidimos en la necesidad de efectuar modificaciones y mejoras, siempre que no rompan la estructura del sistema educativo abandonando a los Estados subnacionales a su suerte. En un país de federalismo débil como es la República Argentina, con apenas cinco jurisdicciones sobre veinticuatro que concentran el grueso de la inversión y del PBI geográfico, el abandono de la responsabilidad del Estado nacional respecto del sistema educativo, ha traído , y sin dudas volverá a traer, consecuencias de enorme gravedad.

Los epígonos de la calidad tecnocrática, se desentienden de la inclusión y la igualdad, afirmando que de nada vale estar en la escuela sin obtener los aprendizajes necesarios. Después de haber recorrido incansablemente las escuelas de nuestra patria, podemos asegurar que la diferencia entre estar dentro o fuera de

la escuela es profunda y decisiva. Resulta innecesario y doloroso tener que explicar los beneficios de la inclusión para las subjetividades y biografías de niños, niñas, jóvenes y familias. Ciertos sectores privilegiados para los cuales la escuela y la Universidad son presencias habituales en sus historias familiares, destinos naturales, quizá no puedan advertir el significado y sentido de la inclusión. Tener conciencia del derecho, poder ejercerlo, recibir una netbook con el nombre propio del estudiante, acceder a la Universidad como primer integrante de una familia, son conquistas difíciles de valorar para quienes las poseen desde “siempre”.

En la escuela los jóvenes se encuentran con pares con los que comparten proyectos de vida, con adultos que aconsejan, orientan y enseñan, con los derechos de una democracia más profunda y más justa. Afuera, en la esquina, los amenaza el sinsentido, la violencia, las adicciones, no solo a los sectores más vulnerables, también a los jóvenes de los sectores medios que son víctimas del puro consumismo, de la lógica individualista y sobre todo, del abandono e incompreensión de los adultos.

Frente a esa idea de calidad desvinculada de la justicia social, la igualdad y la inclusión, muchos autores, docentes y colectivos sociales, sostenemos un concepto más amplio, que reconoce la urgente necesidad de mejorar los aprendizajes, pero a la vez, incorpora otros indicadores. ¿Se puede considerar de calidad un sistema educativo con buenos rendimientos en las evaluaciones y con baja tasa de cobertura o inclusión? ¿Puede ser de calidad un sistema educativo desigual?

La calidad debe alcanzar a todos; si es para pocos, no es calidad en nuestra concepción social y en el proyecto político de país que soñamos y por el cual luchamos. En general, aquellos que hacen referencia reiterada de los conceptos de calidad y excelencia, poco o nada dicen del imperioso deber moral de que todos los niños y jóvenes se encuentren dentro de la escuela.

Habiendo formado parte de una gestión que gobernó desde el año 2003 hasta el 2015 en nuestro país, nuestra visión es optimista respecto de los avances realizados en la sociedad y en la educación argentina, perspectiva que no impide reconocer la magnitud de la tarea que habría que realizar: mejorar los aprendizajes en todas las disciplinas y en todos los niveles, evaluar a los educadores, lograr el efectivo cumplimiento de un calendario escolar de 190 días, mejorar las condiciones para enseñar y aprender, involucrar a las familias, ampliar la jornada en el nivel primario, vincular la escuela secundaria con la Universidad, y tantos aspectos más, que no es objeto de este artículo enumerar.

La calidad del sistema educativo en su conjunto

La discusión sostenida en estos años ha sido valiosa y permite ver argumentos, con los que no coincidimos, pero a los que reconocemos honestidad, puesto que proponen caminos para construir mejores políticas públicas, más amplias y enfocadas en la resolución de problemas concretos.

Los argumentos que desestimamos, son los que proponen demostrar que aquellos que defendemos la importancia de la inclusión, lo hacemos en desmedro del rendimiento académico, aceptando que esa inclusión se produzca de cualquier modo, con la simple ocupación de un banco escolar, sin asignar importancia al efectivo aprendizaje; en definitiva, actos puros de demagogia y populismo, cuyo único objetivo es hacer más presentables las estadísticas educativas. Falso absolutamente. En reiteradas ocasiones destacamos que el fraude de no incluir es proporcional al fraude de no aprender, pero que para que ocurra la enseñanza y el aprendizaje, el primer requisito, la condición necesaria, aunque no suficiente, debe ser estar en la escuela, incorporar esa enorme cantidad de niños y jóvenes, que aún están sin escolaridad. Es arduo, y lo prueban las evidencias científicas, pretender que coincidan los procesos de inclusión y

obtención de buenos aprendizajes; en general, son fenómenos que tienen velocidades distintas, y uno precede al otro.

A propósito, las políticas públicas que a continuación presentaremos, expresan la cuidada y decidida intervención que el Estado nacional realizó en los últimos años, con la intención de incluir a niños y jóvenes y con la rigurosidad técnica y humana que ese derecho exige.

La calidad educativa también debe ser considerada como un atributo sistémico, no sólo individual; será un concepto que incluya la necesidad de buenos aprendizajes, sin dejar de analizar al sistema en su conjunto, con todos sus niveles, modalidades, cobertura, rendimiento, equipamiento, inversión, derechos efectivamente ejercidos.

¿No es de mayor calidad un sistema educativo más cohesionado y menos fragmentado, que da respuestas a mayor cantidad de estudiantes, que tiene más docentes (bibliotecarios, preceptores, profesores,) y mayor cantidad de alumnos con necesidades especiales, que posibilita que se estudie con libros y tecnología, en escuelas confortables, con tornos, tractores, laboratorios, con docentes mejor pagados, y más capacitados?

¿No será mejor aquel sistema en cuyas aulas los jóvenes se sientan en la libertad de exponer sus preocupaciones en torno a la sexualidad, y sean escuchados, donde aprendan el significado de las dictaduras en la historia patria, en el que las maestras de los niños pequeños les trasmitan la alegría que significa la aparición de un nuevo nieto recuperado?

¿No será de mayor calidad un sistema en el cual los padres tengan trabajo y puedan ver que sus hijos acceden a la Universidad pública y puedan ver materializado (no sólo prometido) el sueño de que las nuevas generaciones superen a sus antecesores?

El concepto ampliado

El conocido e influyente Informe Delors de UNESCO de 1996, define calidad como un concepto complejo y multidimensional integrado por cuatro grandes aprendizajes: *aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir con los demás y aprender a ser*. Resulta una clara afirmación de que la calidad educativa debe integrarse con otras dimensiones además de la eficacia y la eficiencia asociadas al logro de los aprendizajes cognitivos en los alumnos¹.

El mismo organismo en el año 2005 afirma que una educación “es de calidad cuando logra la democratización en el acceso y la apropiación del conocimiento por parte de todas las personas, especialmente de aquellas que están en riesgo de ser marginadas”, reivindicando la educación como un derecho personal y un bien público.

También UNESCO incorpora el concepto de los denominados **factores asociados a la calidad educativa**, que posibilitan “mejorar las oportunidades de aprendizaje...”² y que son condiciones o variables, algunas propiamente escolares y otras – extraescolares- más vinculadas al estudiante. Entre esos **factores escolares** se incluye el clima escolar, los servicios que la escuela presta, la disponibilidad de computadoras para los estudiantes y la gestión del director.

Los **factores extraescolares** son entre otros, el clima escolar percibido por los propios estudiantes, la posibilidad de cursar la educación inicial, la repitencia, la condición de trabajador o indígena³, y el contexto educativo del hogar.

¹ Ya la OCDE en su Informe Internacional de 1990 acerca de las escuelas y la calidad de la enseñanza, reconocía “... la naturaleza subjetiva del concepto y

de la carga política del debate sobre el mejor modo de aumentar la calidad educativa”

² UNESCO-LLECE. Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe, documento informativo

nº 1/2010, Santiago, Chile, noviembre 2010.

³ Ibidem.

Las políticas públicas que mejoraron la calidad del sistema educativo

En nuestra gestión de gobierno (2003-2015), sostuvimos que la calidad educativa debía ser una medida que posibilitara a todos educarse en las mejores condiciones materiales y humanas, con el fin de alcanzar los aprendizajes necesarios para desempeñarse como ciudadanos plenos, obtener trabajos dignos y continuar estudiando a lo largo de toda la vida. Pero además, y en el mismo nivel de importancia, esa calidad debía promover activamente la inclusión, la permanencia y el logro educativo de todas las niñas, niños, jóvenes y adultos de la República Argentina, ratificando el principio irrenunciable de la igualdad.

Estas convicciones se sustentaron con medidas concretas: un nuevo ordenamiento legal que reconoce a la educación y al conocimiento como un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado; que define la responsabilidad principal e indelegable del Estado en materia educativa y sostiene el derecho de todos los ciudadanos a acceder a la información y al conocimiento, y que además asegura el financiamiento con un porcentaje mínimo de inversión equivalente al 6% del PIB; protege integralmente los derechos de niños y jóvenes; recupera y fortalece la Educación Técnico Profesional, entre otras medidas.

Desde el año 2003 se sancionaron las siguientes leyes:

Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clases (N.º 25.864, 2003)
Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Nº 25.919, 2004)
Ley de Educación Técnico Profesional (Nº 26.058, 2005)
Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Nº 26.061, 2005)
Ley de Financiamiento Educativo (Nº26.075, 2005)
Ley de Educación Sexual Integral (Nº26.150, 2006)
Ley de Educación Nacional (Nº 26.206, 2006)
Ley de Obligación de la Educación desde los 4 años (Nº 27.045, 2014)

Al mismo tiempo, la vigencia de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), resultó una decisión clave para

restablecer la base económica de la dignidad de las familias argentinas, y trajo consecuencias positivas respecto de la incorporación de niños y jóvenes en la escuela, y fundamentalmente, logro sostener a aquellos que ya estaban incluidos.

La calidad de un sistema educativo, también se manifiesta en la temprana incorporación de sus niñas y niños: por eso la vigencia de la Ley que determina la obligatoriedad y universalización de la educación inicial para niños de 4 y 3 años de edad y la expansión de los jardines maternales para los de 45 días a 3 años.

Otras medidas implementadas que consideramos imprescindibles para construir un sistema educativo de calidad han sido:

1. Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa (PNIDE)

Este plan articulaba el Programa **Conectar Igualdad (CI)**, el de **Primaria Digital** y el **Programa de Formación Docente en tecnologías**.

Conectar Igualdad llegó a más de 11 mil establecimientos y a 5.2 millones de estudiantes de nivel secundario y terciario, de educación especial y a docentes de esos niveles. Para el 30% de los estudiantes fue la primera computadora de su hogar, porcentaje que se eleva al 47% para los hogares con vulnerabilidad socioeconómica. Por su parte, el Programa **Primaria Digital**, ha distribuido **7200 Aulas Digitales Móviles** y complementa la estrategia anterior, ya que distribuye tecnología en escuelas primarias de todo el territorio nacional.

Esa presencia tecnológica, se acompañó con importantes líneas de capacitación para docentes, acciones presenciales y virtuales, postítulos y materiales impresos para todas las disciplinas y niveles. ¿Esta dotación de recursos tecnológicos, no representa

acaso una mejora de la calidad del sistema educativo? ¿No sostenían los eternos opinadores que no era posible enseñar en el siglo XXI sin tecnología? Cuando esa tecnología llega a las escuelas, afirman que no alcanza por sí sola. Lo sabemos. Reiteradamente sostuvimos que las netbooks no sustituían al libro, ni mucho menos a la tarea de los educadores frente al aula, y recordamos que esa tecnología debía usarse prioritariamente con fines pedagógicos y didácticos.

2. La TV pública educativa: los canales Encuentro y Pakapaka.

La programación de ambos canales es una afirmación del derecho democrático a la información, y tuvo el objetivo de difundir la producción intelectual, artística y educativa de la Argentina. Raíces, identidad, valores, acompañamiento a las escuelas y herramienta de expresión de esas mismas escuelas, ya pertenecen al patrimonio cultural y afectivo de la sociedad argentina. Canales al servicio de las escuelas y sus actores, cuyos contenidos fueron elaborados para fortalecer y acompañar la tarea educativa de los docentes y de las familias.

3. Inversión Educativa

El incremento histórico de la inversión en educación ha tenido diferentes destinos, y su enumeración exhaustiva sería muy larga. Sólo a modo de síntesis:

Inversión del 6% por ley de la Nación, aumento significativo de los salarios de los docentes de la educación obligatoria y de la educación superior y Universitaria, incremento de la inversión por alumno, acceso de esa inversión a cada una de las escuelas con 35.657 escuelas bancarizadas.

Además: el Plan de Infraestructura Escolar, con 1921 edificios escolares nuevos construidos entre mayo de 2003 y julio de 2015, 982 edificios en proceso de ejecución, tarea realizada por el Ministerio de Educación, junto con el de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios; refacción profunda de más de 7000 edificios escolares, construcción de jardines maternos,

ampliación de salas, construcción de playones deportivos y 13.000 escuelas beneficiadas con el Fondo para Reparaciones menores y equipamiento escolar. La dignidad de las escuelas, la ampliación de las mismas, el acondicionamiento de los espacios de aprendizaje, las bibliotecas y espacios deportivos, sin duda construyen un sistema educativo con mejores condiciones para la enseñar y aprender.

4. Sistema Universitario

La creación de 17 nuevas Universidades Nacionales, el Programa de Infraestructura Universitaria y la sostenida inversión realizada a través de becas, programas de calidad, tutorías, equipamiento, deporte, proyectos solidarios y atención a las discapacidades, entre otros, son muestras de un sistema Universitario en expansión, preocupado tanto por el ingreso y egreso de sus estudiantes, como por la calidad de los aprendizajes impartidos.

En el año 2001 había 1.412.999 estudiantes, que pasaron a ser 1.883.532 en 2014. Esa diferencia de 470 mil estudiantes es una referencia de calidad, entendiendo por tal la posibilidad de que más hogares argentinos cuenten con estudiantes universitarios. De igual modo se ha incrementado la cantidad de egresados, que en 2001 eran 65.104 y en 2014 125.738, incremento del 93% respecto de la cifra anterior. Por su parte, el 77 % de los estudiantes universitarios en el país concurre a instituciones públicas.

De especial importancia ha sido el Plan Estratégico de Formación de Ingenieros (2012-2016), cuya meta es que nuestro país tenga un ingeniero cada 4000 habitantes, profesionales claves en el proyecto de un país productivo e industrial. Desde 2006 a 2014 se incrementó en más del 60% la cantidad de graduados. En esta política se advierte la íntima relación entre proyecto educativo y proyecto político, y la educación inscripta en un proyecto de país que la trasciende.

5. Formación Docente

Implementada a través de acciones de formación continua y desarrollo profesional impulsadas por el Instituto Nacional de Formación Docente desde su creación en 2007 y concretada por el Programa Nuestra Escuela, que tuvo acuerdo paritario, consensuado con las organizaciones gremiales, implementado en todo el territorio nacional. Pudimos hacer efectivo el antiguo reclamo de nuestros educadores de acceder a procesos de formación permanentes, pertinentes, gratuitos y en servicio. Se ha extendido la formación para ser maestro de 3 a 4 años en la Argentina, se ha dotado de tecnología a los estudiantes de los institutos terciarios, y en estos últimos tiempos miles de educadores en todo el país participaron en experiencias formativas de calidad.

6. Recuperación de la Educación Técnica

La vigencia de la Ley de Educación Técnico Profesional N.º 26.058, permitió la creación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, destinado a la dotación de Tecnología de la Información y Comunicación, a insumos y equipamiento, a la formación de los docentes, a la ampliación y refacción integral de edificios, y a la adquisición de 121 Aulas Talleres Móviles, que recorren el país dando respuestas a miles de compatriotas que tienen la posibilidad de realizar diferentes cursos de formación laboral en sus lugares de vida y trabajo.

7. Plan Fines

Más de 2 millones de inscriptos, más de 600 mil egresados, 23000 sedes en todo el país, dan cuenta de un Plan que ha repuesto derechos a muchos compatriotas que por diferentes razones no pudieron concluir sus estudios secundarios, y a los cuales el Estado, tal cual es su naturaleza y obligación, les brindó una nueva oportunidad.

8. Compras de libros para bibliotecas escolares

Entre 2003 y 2015 se distribuyeron 92 millones de libros en miles de establecimientos educativos, para enriquecer la tarea de

enseñar y aprender, para que nuestros niños y jóvenes cuenten con textos, literatura, poesía, ficción, diccionarios, colecciones de aula y otros materiales diversos, bellos, de calidad. En esas adquisiciones, el Estado privilegió la industria nacional, asegurando el trabajo de imprentas, autores, diseñadores, dibujantes, distribuidores de papel y tinta, editoriales pequeñas y medianas, que sin esa decisión no podrían haber accedido a ese derecho.

9. Plan de Lectura, educación en la sexualidad y Memoria

El Plan Nacional de Lectura, ha realizado miles de acciones en las que participaron más de 2.4 millones de personas, capacitándose más de 300 mil docentes y editado más de 90 millones de ejemplares literarios (la mayoría de los cuales está digitalizado), con producción de materiales pedagógicos priorizando los autores nacionales.

El Programa de Educación Sexual Integral (ESI), ha realizado un trabajo permanente de capacitación, construcción de consensos, y ha distribuido millones de ejemplares de sus producciones: láminas para las escuelas, la revista “Para charlar en familia”, cuadernillos para educación inicial, primaria, secundaria, de adultos y especial, lineamientos curriculares, y programas para la televisión educativa.

A través de nuestro Programa de Educación y Memoria, alentamos el conocimiento del pasado, porque creemos que ese valor debe ser tenido en cuenta al evaluar la calidad de una sociedad y de un sistema educativo; sobre todo en países como el nuestro, donde el pasado conserva una densidad política que es necesario transmitir a nuestras generaciones más jóvenes. Los jóvenes argentinos conocen lo que ha ocurrido en la dictadura a través de sus escuelas, además de la temática referida a nuestras Islas Malvinas y a los diversos genocidios ocurridos en la historia, en todo el mundo. Diversas investigaciones dan cuenta de la utilidad de esa transmisión, y del papel divulgador insustituible de la escuela.

10. Centros Educativos para niños y jóvenes y materiales

diversos

Actualmente se encuentran en funcionamiento 1161 Centros de Actividades Infantiles y 2752 Centros de Actividades Juveniles, además de 232 radios escolares,

Se han distribuido 12.000 ludotecas en escuelas infantiles, han visitado Tecnópolis 1 millón de niños y adolescentes, se han otorgado fondos para la movilidad de los estudiantes en 8000 escuelas de todo el país y se ha entregado material a 8200 escuelas secundarias artísticas, porque consideramos el arte como una forma de conocimiento, no como un saber subalterno a otros.

Podríamos añadir el crecimiento de la matrícula de niños y jóvenes con discapacidades y su incorporación al Programa Conectar Igualdad, el incremento de los estudiantes en contextos de encierro, y tantas medidas más que mejoran la educación, que la hacen más justa, que acercan a niños jóvenes a condiciones de dignidad, que mejoran, en definitiva, la calidad personal y sistémica.

Tras doce años de políticas de inclusión social y de reducción de las desigualdades existentes, la Argentina se encuentra hoy entre el grupo de países que registran los menores niveles de población bajo la línea de pobreza en Latinoamérica. Según el informe “Los olvidados. Pobreza crónica en América Latina y el Caribe”, difundido en marzo de 2015 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, Banco Mundial), tenemos uno de los niveles de “pobreza crónica” más bajos de la región, y junto a Uruguay y Chile ostentamos “las cifras más bajas, con tasas de alrededor del 10%”.

El Índice de Desarrollo Humano 2014 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que evalúa expectativa de vida, acceso a la educación y nivel de vida digno, ubicó al país entre los 49 de “muy alto desarrollo” (sobre un total de 187 naciones que abarca la medición), por encima de Uruguay (50), Venezuela (67) y Brasil (79).

Se produjeron sustantivas mejoras en los índices educativos de los tres niveles de la educación obligatoria. **En el Nivel Inicial** hay importantes avances: la cobertura en sala de 5 años alcanzó en 2014 al 97,3 %, y en sala de 4 al 84,1 %, según los datos del Relevamiento Anual 2014. Por su parte, la sala de 3 años ha aumentado su matrícula significativamente, ya que el incremento en el período 2003-2014 fue de 45,7 %. En estos años se han incorporado al nivel más de 320 mil niños y niñas, que por supuesto, pertenecen a los sectores más carecientes de la sociedad.

La tasa neta de matrícula en educación inicial según el Instituto de Estadística (UIS) de la UNESCO señala que la expectativa de años de escolaridad en educación preprimaria en la Argentina es **una de las más altas de América Latina con 2,28 años y en aumento.**

También supera la media latinoamericana la **cobertura de escolaridad primaria, que llega al 99,8 %**, cuando en la región es del 92,4 %. Esa tasa neta de escolarización indica que hoy la educación primaria es prácticamente universal en la Argentina. La mejora en el Nivel Primario se observa también en **los índices referidos a las trayectorias escolares**: la repitencia ha disminuido notablemente, y en 2011 ya había alcanzado una tasa del 3,73 % (UIS UNESCO), existiendo un alto nivel de terminación de la educación primaria. Para 2011 la tasa de supervivencia al último año de estudios de este nivel era del 97,10 % (UIS UNESCO). En 2008, poco después de la sanción de las normas citadas, las escuelas primarias con Jornada Extendida o Completa (en adelante, JEC) eran 2.353, es decir, un 10,2 % del total nacional. Atendían bajo este régimen a 332.730 alumnos, el 6,9 % del total. Mientras que en 2014 la cantidad de escuelas con JEC se incrementó sustantivamente, **alcanzando a 4.313.**

Respecto de la educación secundaria, el informe de la OREALC destaca a la Argentina por el aumento del gasto

público por alumno, que en 2012 ascendía a 27,54 % del PIB per cápita, frente al 17,61 % que representaba en 2000. Integramos el grupo de países con las tasas netas de matrícula en educación secundaria más altas de Sudamérica: **89,06 % en 2012 (UIS UNESCO)**. La igualdad de acceso se advierte en que nuestro país registra niveles de matrícula mayores para todos los quintiles que el resto de la región, en particular en el quintil más desfavorecido: **el 80 % de los estudiantes de más bajos recursos están matriculados en secundaria**, índice que supera en 24 puntos porcentuales el promedio regional.

El porcentaje de jóvenes de 12 a 17 años que asiste al Nivel Secundario es del 84,6 %, según los datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos - INDEC - 2014. Si se analiza esta asistencia según niveles de ingreso, **en el quintil más pobre (1) el 79,6 % asistía a la escuela en 2014, mientras que en 2012 ese porcentaje era del 76%,2**. La escolarización de jóvenes de 12 a 17 de los quintiles más pobres **añadió 3,4 puntos**.

Se han incorporado al nivel más de 420 mil jóvenes, que pertenecen a los quintiles más pobres de la sociedad; junto con Chile somos el país de mayor cobertura en América, aunque debemos seguir mejorando el nivel de egreso que, si bien en estos últimos años ha aumentado significativamente, aún es bajo respecto de lo que debiera ser.

La tasa de analfabetismo (población de 10 años y más) se redujo de 2,6 % en 2001 a 1,9 % en 2010, de acuerdo con los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas realizados en esos años, y seguramente en estos años ha seguido descendiendo como señalan algunos estudios referidos a poblaciones urbanas.

La calidad educativa y el Consejo Federal de Educación

El Consejo Federal de Educación, es el órgano que representa a la totalidad de los ministerios de Educación de nuestro país. En los últimos años en varias oportunidades aprobó normas

referidas a distintos aspectos de la calidad educativa, al alcance de su definición y a las políticas que se implementaban para mejorarla. Solo a modo de ejemplo, incluimos tres resoluciones:

1. La Resolución Nº 116/10 la define como un concepto (que no es) “abstracto y neutro. Por el contrario, una característica (...) es su carácter social e históricamente situado. Las cualidades que se le exigen a la educación responden a los sentidos que se le asignan a ésta en un momento dado y en una sociedad concreta. Dado que estos factores son dinámicos y cambiantes, la definición de este concepto polisémico varía en distintos períodos. La concepción tradicional de la calidad educativa, basada en una visión tecnocrática de rendición de cuentas, la reduce a las dimensiones de eficiencia y eficacia, medidas a través del rendimiento de los alumnos en las pruebas de aprendizaje” (...) “Nociones tales como igualdad de oportunidades, inclusión educativa, respeto a la diversidad, justicia social, relevancia y pertinencia de los aprendizajes, están indisolublemente ligadas al concepto de calidad educativa.”

2. La Resolución Nº 134/11, sostiene que el Consejo Federal “está realizando un profundo análisis del concepto de calidad educativa así como de las estrategias para su evaluación, a los efectos de servir a una plena comprensión de los procesos educativos. Que en la última década la concepción de calidad educativa, que se reducía a las dimensiones de eficiencia y eficacia, se amplía por aquella que la entiende como un derecho, donde igualdad de oportunidades y dimensión social de la educación son componentes intrínsecos, por lo que los resultados de los aprendizajes son solo una de las variables”

3. Por su parte, una de las resoluciones más representativas del CFE, **la Nº 74/12,** aprobó el documento: “Pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje y las trayectorias escolares, en el nivel inicial, nivel primario y modalidades, y su regulación”, en donde se desarrollan estrategias múltiples relacionadas con la mejora de la calidad

educativa, en todos los niveles y modalidades del sistema Educativo.

La inclusión de estas normas en este trabajo, tiene el objetivo de presentar la discusión sobre el concepto de calidad como una preocupación que tiene varios años en la vida educativa argentina, y como una responsabilidad asumida por el conjunto de las ministras y ministros de todo el país, pertenecientes a diversos signos políticos, realizada con el objetivo de caracterizar y trabajar sobre un concepto complejo.

Los desafíos de la educación argentina

Las medidas de política pública implementadas en los últimos años, han obtenido resultados muy satisfactorios y posibilitaron la construcción y consolidación de un sistema educativo amplio, democrático, inclusivo y justo, encaminado a mejorar su calidad todos los días; es necesario que continúe su expansión, mejore sus resultados y prácticas, responda a las nuevas exigencias de la sociedad y las familias que, al ser conscientes de sus derechos, exigen al Estado, a sus autoridades y a sus educadores, que encuentren las condiciones para que sus hijos e hijas puedan hacer efectivos esos derechos. Los argentinos aprendimos que los derechos que no se ejercen, no se tienen, por más que las leyes nos los concedan en teoría.

La dispersión del trabajo docente en el nivel secundario, el ausentismo de estudiantes y docentes, que en algunas zonas y niveles educativos es demasiado alto, la mejora de los aprendizajes para todos y todas, el aumento del egreso en los niveles secundario y universitario, la plena utilización pedagógica de la tecnología, el cumplimiento de las normativas referidas a adicciones, sexualidad y memoria, la profundización de la inversión, la mejora de los salarios y condiciones de trabajo, y tantos otros temas, son las deudas o los pendientes sobre los cuales se deberá seguir trabajando, con esfuerzo e imaginación.

Sin embargo, esos desafíos no deben impedir el reconocimiento de los importantes y evidentes progresos realizados en el sistema educativo argentino, que es uno de los más igualitarios de América, tal como se advierte en diversas investigaciones, y lo certifican indicadores varios, entre ellos el Coeficiente de Gini. Las discrepancias expuestas en torno al concepto de calidad expresan intensas diferencias ideológicas y políticas.

Consideramos una victoria de la democracia y un signo de la madurez social, que se puedan discutir en libertad, con pasión y respeto hacia los otros.

Sostenemos la firme convicción que nos lleva a enlazar educación y proyecto político, y vamos más allá: los sectores conservadores que han impugnado la política educativa de los últimos años, y que sostienen la “neutralidad” educativa, son los que históricamente con mayor tenacidad han tratado de imponer una visión hegemónica y dominante de la realidad. La han naturalizado al punto que parecieran indiscutibles las zonceras y los mitos que la sostienen.

Simplemente no acordamos con las posturas que ven a la educación como un gasto, que creen que hay niños y jóvenes que no se pueden educar, porque no son un mercado rentable o porque es necesario que tengan destinos subalternos a otros, de mayor brillo. Sí coincidimos con esos sectores en la importancia de la educación en la transmisión de valores y en la construcción de identidades, coincidencia solo instrumental que, por supuesto, no incluye lo axiológico.

Reiteramos, para finalizar: no discutimos la afirmación de que aún resta mucho por hacer y lograr; discutimos el estado de decadencia en que algunos sectores ven sumida a la educación argentina. Nos oponemos a los que reiteradamente califican al sistema y a la calidad educativa desde una situación de carencia: calidad es lo que falta, lo que ocurrió en el pasado o lo que sucede en el extranjero.

Tantos años de ejercicio de esa hegemonía discursiva y de imponer interpretaciones sesgadas y apocalípticas, tienen como resultado representaciones erróneas.

El que nomina, domina, nos recuerda Pierre Bourdieu, cabalmente, para que no olvidemos que los etiquetados deben ser puestos en tensión, porque no aluden a diferencias técnicas, sino a discusiones políticas sobre el sentido de educar y los sujetos a los cuáles debemos educar; se trata de interpretaciones que, al generar un corpus ideológico, construyen la realidad.

Aquel educador que aún no se ha convencido que el nivel secundario debe ser para todos, generará prácticas cuyas consecuencias confirmarán ese prejuicio. Por el contrario, aquellos que están convencidos que todos tienen derecho a educarse, que todos tienen derecho a todo el saber, que todos están en condiciones porque no tienen límite cognitivo, formarán escuelas generosas, abiertas, escuelas de calidad, en el sentido más profundo de la palabra.

Estos últimos, felizmente, son mayoría en las aulas de nuestra Patria.