

Análisis sobre el denominado “Plan Educativo Maestr@” del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación

Mayo de 2017

El Ministerio de Educación y Deportes de la Nación ha presentado a la consulta un documento que se define como borrador de un proyecto de ley sobre educación, denominado “Plan Educativo Maestr@” (en adelante, PEM). En cumplimiento de nuestras responsabilidades como integrantes de la Universidad Pública argentina, las carreras de Educación (Profesorado y Licenciatura) de las universidades nacionales hemos tomado el PEM¹ como objeto de estudio y debate, en un proceso que ha sido promovido en cada institución por los y las directores o coordinadores de carreras, departamentos o escuelas, según sea la organización institucional propia de cada universidad², y que ha dado lugar a la producción de un aporte escrito de carácter institucional.

Como puede comprenderse, los aportes institucionales en los que se basa este documento expresan distintas miradas, debido al variado posicionamiento teórico y político de las distintas comunidades académicas con respecto a la educación argentina, al estado de situación y a las propuestas del Gobierno Nacional, así como a las mayores especializaciones en determinados aspectos de la educación en cada institución. Sin embargo, hemos podido consolidar un conjunto de observaciones compartidas, que presentamos en este escrito que coordina los análisis, aportes y críticas que los colectivos docentes han realizado sobre el borrador sometido a consulta.

Sobre la oportunidad de presentación del Plan Educativo Maestr@ y los procedimientos de discusión

El inicio del año escolar y académico 2017 ha estado signado por la negativa del gobierno nacional a convocar una paritaria nacional docente, por situaciones provinciales críticas que pretendieron fijar mínimos aumentos respecto de la inflación y avanzar sobre derechos laborales, y por una paritaria de los docentes de las Universidades Nacionales que aún no ha sido resuelta.

En este escenario de fuerte conflictividad, el 21 de marzo de 2017, en un discurso público, el Presidente de la Nación presentó los resultados del Operativo Aprender aplicado por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación en octubre de 2016³, presentación que

¹ Dado que hemos conocido por lo menos dos versiones del Plan, y que no ha habido una presentación formal en el Congreso de la Nación de un proyecto de ley así denominado, hemos trabajado sobre el documento que el Ministerio de Educación y Deportes ha enviado al Consejo Interuniversitario Nacional. Los números de página, los títulos de apartados y los números de meta corresponden en todos los casos a esa versión del documento.

² En el Anexo 1 se incluye la nómina de las carreras y el nivel organizacional concernido en la elaboración y revisión de esta propuesta (**anexo en preparación**).

³ No queremos omitir la referencia a las críticas que se produjeron en las dimensiones política, pedagógica y procedimental de esta acción de evaluación -nacional y no situada- de aprendizajes de los estudiantes y, en base a ello, del trabajo docente.

fue seguida de un diagnóstico en el que se informó sobre “la crisis y emergencia” de la educación en el país, y del anuncio de que se enviaría al Congreso Nacional un proyecto de Ley que formalizaría un plan de metas educativas para el decenio 2016-2026.

El anuncio de la presentación del plan -un proyecto elaborado completamente por el Poder Ejecutivo Nacional sin ningún tipo de consulta y debate público- pasó relativamente inadvertido. Si bien se afirma que el Plan ha sido elaborado con “los aportes del Consejo Federal de Educación y de una mesa de académicos y especialistas en la materia”⁴, esas instancias no tuvieron difusión en el conjunto del sistema educativo y quienes nos dedicamos a la docencia, investigación y extensión en temas y problemas de educación en las Universidades Públicas desconocemos lo discutido en ellas. Por su parte, el Gobierno tercerizó en una ONG “experta en consultas sociales” (Compromiso por la Educación) la apertura de una plataforma digital⁵ para hacer una consulta abierta, *on line*, preparada para recoger opiniones individuales y sumamente inadecuada para recoger argumentaciones institucionales. Esta “discusión pública” que se propone se desarrolla en un plazo acotado (hasta el 31 de mayo de 2017), con poca divulgación del borrador del proyecto y eludiendo de manera visible la creación de las condiciones necesarias para su discusión previa a cualquier presentación al Congreso. Así definida, la “consulta” adolece de falta de estrategias que propicien la participación plena de todos los sectores sociales; se trata de una convocatoria muy limitada que elude los procesos de aprendizaje y de organización democrática que supone un proceso de participación real en el debate de un plan educativo.

Debido a ello, los aportes de las distintas instituciones que convergen en este documento son críticos: en algunos se presume que el Gobierno Nacional descrea que sean necesarios consensos políticos para implementar las medidas que propone; en otros se considera la difusión pública del PEM un buen indicador de la creciente espectacularización y banalización de la política pública, que se presenta como un listado de “promesas /productos” a “entregar” a la población; en otros más se plantea como interrogante si estamos frente a una estrategia de falsificación del consenso.

En este marco, este documento debe ser entendido como un esfuerzo de las carreras, departamentos y escuelas de Educación por suplir la falta de caminos institucionales para la participación de las Universidades en el debate del PEM. Presenta la visión propia de quienes hacemos docencia, investigación y extensión en educación, una visión entre otras si se considera los múltiples sectores concernidos por lo educativo, pero que puede ofrecer al debate institucional la especialización en las temáticas tratadas.

Sobre el Plan Educativo Maestr@ y el ordenamiento legal de la educación argentina

El documento se presenta como borrador de un proyecto de ley; lo hemos analizado en cuanto tal. Se ha tenido en cuenta que el proyecto no propone derogar ni modificar ninguna de las leyes educativas vigentes: como se plantea en la fundamentación, Argentina cuenta con las bases fundamentales para la formulación de este plan (Ley de Educación Nacional N° 26.206 y Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075). En consecuencia, corresponde analizar el PEM en primer término en su coherencia con el ordenamiento legal vigente para la educación en Argentina.

⁴ Véase en <https://dialogo.compromisoporlaeducacion.edu.ar/> [último acceso: 21 de mayo de 2017], esta descripción repetida por distintos medios gráficos al divulgar la noticia.

⁵ <https://dialogo.compromisoporlaeducacion.edu.ar/forums/metas> [último acceso: 21 de mayo de 2017].

En este aspecto, debe hacerse la primera observación en cuanto a la concepción sobre educación que sostiene las formulaciones del PEM. Si bien se observa en el documento una yuxtaposición de enfoques conceptuales disímiles y aún contrapuestos, preocupa la prevalencia de la reducción del sistema educativo a la función de formación de recursos humanos del país y fomento de la competitividad, perspectiva que intenta sin demasiado éxito combinarse con la perspectiva de la educación y el conocimiento como un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado (art. 2° LEN).

La segunda observación se refiere a la distribución de funciones entre los distintos ámbitos estatales concernidos en la educación. En su breve articulado, el proyecto incurre en un error sustantivo, pues designa como autoridad de aplicación al Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (artículo 3° del PEM), en abierto desconocimiento de la Constitución Nacional (art. 5°, art. 125°) y de la Ley Nacional de Educación (artículos 4, 14, 113 y 121), que reconocen competencias específicas en materia educativa a los Estados Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si la finalidad del PEM es establecer un conjunto de metas, hasta el momento esas metas se han debatido y acordado en el seno del Consejo Federal de Educación en término de Acuerdos. Los Ministerios provinciales no son meras instituciones a través de las cuales el Ministerio nacional aplica las leyes educativas, y el Consejo Federal de Educación es el órgano de concertación de las políticas educativas en el esquema legal de distribución de responsabilidades.

El desconocimiento del ordenamiento legal no se detiene allí: debe señalarse que el PEM propone iniciativas que son directamente contrarias al ordenamiento legal vigente. Promover una ley que, en esencia, contiene un plan (con numerosos problemas de formulación, pero que se pretende tal), parece orientado a dejar sin efecto algunos puntos clave contenidos en la LEN y en la Ley de Financiamiento Educativo. Ahora bien, un plan de política educativa (aún si fuera aprobado por ley) no puede yuxtaponer una nueva legalidad en áreas que cuentan con sus propios ordenamientos normativos. Los dos casos más notorios de contradicción con el ordenamiento vigente se refieren al sector docente, lo que no puede interpretarse como algo ajeno al conflicto que el Gobierno Nacional mantiene con los sindicatos que representan a los y las trabajadores de la educación: se enuncia la propuesta de un segundo sistema de carrera docente por Acuerdo Marco, lo que es contrario al carácter estatutario de la carrera docente en Argentina; y se desconoce la Paritaria Nacional Docente como instancia legal que garantiza procesos de igualdad de las condiciones de trabajo docente entre las distintas jurisdicciones del país, las que – pese al discurso gubernamental en ese sentido- no se restringen a la definición salarial.

El desconocimiento del ordenamiento vigente se extiende a distintas áreas. En ningún punto de la sección dedicada a educación y trabajo (capítulo 6 del PEM) se hace referencia a la Ley 26.058 de Educación Técnico- Profesional y sus instrumentos (el Fondo de Mejora, el Catálogo de Títulos y Certificaciones, el Catálogo de Instituciones de ETP). Esta ausencia de la Ley de Educación Técnico- Profesional, en un contexto en que su aplicación parece suspendida de hecho, abre numerosos interrogantes sobre su futuro. En el mismo sentido puede consignarse el silencio del PEM sobre las modalidades que establece la LEN (por ejemplo, sobre la educación intercultural bilingüe, o sobre la educación de jóvenes y adultos); definir políticas – como lo hace el PEN- ignorando las modalidades parece constituir un desconocimiento de la LEN.

Bajo estas condiciones, la evaluación que realizamos es que se identifica en el PEM un intento del Gobierno Nacional por modificar el ordenamiento legal – aunque declare su preocupación por su pleno cumplimiento-, eludiendo el trabajo de elaboración y el proceso de negociación legislativa, sindical y social que supone semejante cambio. En este contexto,

reafirmamos la vigencia de la LEN y la Ley de Financiamiento Educativo, que definen e Argentina el marco legal para el tratamiento de la educación como derecho y como bien individual y social. El PEM, por sus características, no constituiría una normativa capaz de ampliar y profundizar la vigente, por lo que debe inscribirse dentro del marco legal existente y ajustar su contenido contradictorio al fidedigno cumplimiento de la ley.

Sobre los límites de un plan educativo que sólo se refiere a educación

Los especialistas en el campo educativo sabemos bien que los problemas educativos no pueden comprenderse si se los analiza en forma escindida respecto del conjunto de relaciones y condiciones sociales en que se inscriben. Numerosas investigaciones científicas, muchas de ellas realizadas en las Universidades nacionales, señalan la imposibilidad de enfrentar los cambios educativos a partir de su abstracción del conjunto de las relaciones sociales. Se puede discrepar en el modo en que se comprende esas relaciones, pero no puede sostenerse un análisis serio sobre la educación que las omite.

Los fundamentos del PEM parecen hacer caso omiso de estos profundos debates, en una suerte de negación del conocimiento científico acumulado a nivel internacional y nacional en el campo educativo. No se trata sólo de que el PEM transmite una absoluta negación del grave deterioro de la situación social, económica y cultural que vive el país: en términos históricos, las condiciones que producen la desigualdad educativa no son expuestas en su totalidad, son reducidas al funcionamiento del propio sistema escolar o son planteadas desde una falsa neutralidad ideológica. Los fundamentos sobre la “emergencia educativa” de los que parte el documento (en afirmaciones como “La calidad de la educación de un país se define por la calidad de sus maestros y profesores” –pág. 24-), las consideraciones sobre los aportes directos de la mejora educativa al desarrollo social (en afirmaciones como “Es necesario elevar la calidad educativa para que nuestro país logre un desarrollo social y productivo sostenible y duradero” –pág. 13-), entre otras de distinto tenor, son expresiones de una visión simplificadora sobre lo educativo que no puede sustentar un plan serio. Una cosa es analizar los problemas del funcionamiento escolar que contribuyen a la desigualdad y otra muy diferente es escindir los hechos educativos de las condiciones sociales y las políticas educativas del conjunto de las políticas públicas.

Esta forma de argumentación es funcional a la reducción de la problemática educativa al funcionamiento del sistema escolar y, dentro de éste, a la “calidad” del trabajo docente. En distintos puntos del PEM, el derecho a la educación queda redireccionado hacia la figura del docente como principal responsable, desdibujando los múltiples factores que inciden en el proceso educativo, y sin tener en cuenta las condiciones institucionales que el Estado debe otorgar para garantizar este derecho.

La multicausalidad de los problemas educativos, ausente en el diagnóstico que sostiene el PEM, se extiende a las estrategias que propone: se trata de un plan pensado solo desde el sector educativo, carente de toda perspectiva intersectorial, que no considera que para lograr las metas que se plantea la LEN, en especial en situaciones de vulneración de múltiples derechos, se requieren planes vinculados con la salud, el trabajo, el desarrollo local, que coadyuven a garantizar las condiciones mínimas para una vida digna. La educación escolar queda de este modo desligada de otros procesos básicos y necesarios y, bajo estas condiciones, el PEM es un plan que piensa la educación sólo desde la política educativa.

Sobre el Plan Educativo Maestr@ en cuanto plan

Por tratarse de un plan, corresponde evaluar al PEM como resultado de un proceso de planeamiento educativo. En este punto, los aportes de las distintas instituciones son convergentes y sumamente críticos: sobre el diagnóstico del que se parte, sobre las metas que se proponen, sobre las estrategias que se esbozan, sobre la difusa asignación de responsabilidades, sobre el financiamiento de todo ello, sobre los procesos de monitoreo y sobre las ausencias notorias.

Sobre el diagnóstico

Generar un plan educativo para una década supone partir de alguna clase de lectura del presente. La que propone este documento es sorprendentemente inadecuada, debido a la falta de rigor del diagnóstico que se propone.

En el Capítulo 1 del proyecto de ley se construye un estado de situación del rendimiento en el sistema educativo (la “emergencia educativa” ya referida) con datos de los que se desconoce su fuente y, con ello, los procedimientos metodológicos y eventuales sesgos de interpretación con los que construyen esa realidad. A lo largo de la lectura del documento se observa una sistemática disparidad en cuanto al uso de datos; se producen saltos argumentativos en los que una afirmación general se sostiene en un dato específico de un nivel o modalidad. Se combinan datos de distintos momentos históricos sin advertirlo a los lectores, incluyendo datos sorprendentemente desactualizados; en buena medida se utilizan los consignados en un documento de 2010⁶ que se valió de datos 2008, pero también de datos más antiguos, como en el caso de lo que se afirma sobre educación intercultural- bilingüe, que se basa en el censo del año 2004. Y, por cierto, los problemas de la educación argentina tal como los entiende el PEM se encuentran exclusivamente en la educación de gestión estatal; se pone en riesgo la idea de políticas educativas universales, en un documento en el que la escuela pública parece tratada como una suerte de política focalizada para los sectores más pobres de la sociedad.

Se realizan afirmaciones rotundas sobre datos mal interpretados, como cuando se afirma: “5 de cada 10 estudiantes no finalizan la educación formal obligatoria” (pág. 3); probablemente el documento se refiera a la población estudiantil que finaliza la educación obligatoria con la edad teórica supuesta por el sistema escolar (45,4% en 2013⁷), pero si es así desconoce la dinámica de las trayectorias escolares en Argentina y los esfuerzos personales e institucionales que permiten a 2 de cada 5 de quienes no terminan en tiempo, permanecer en el sistema y egresar, un tiempo después.

Aunque realiza unas pocas menciones a algún texto producido en algún marco investigativo, el diagnóstico del PEM desaprovecha notablemente todo lo que la investigación educativa (tanto la realizada en las Universidades y otros ámbitos de investigación como la realizada por el propio Ejecutivo) tiene para decir y ha dicho en los últimos años sobre distintos aspectos de la educación argentina. Como consecuencia, define metas demasiado genéricas, así como estrategias insuficientes para cumplirlas. Colectivos docentes de universidades nacionales ubicadas fuera del Área Metropolitana Buenos Aires coinciden en afirmar que el

⁶ Nos referimos al documento “Bases para un plan decenal de educación”, elaborado por la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina, dependiente de la Presidencia de la Nación (Decreto Presidencial 957/2009). <http://onc-ftp1.argentinacompra.gov.ar/0082/000/040000012016001000/CNV-000694777003.pdf> [último acceso: 21 de mayo de 2017].

⁷ Ministerio de Educación de la Nación (2015). *La política educativa nacional 2003-2015. Inclusión y mejores aprendizajes para la igualdad educativa*. Buenos Aires, noviembre de 2015.

PEM no parte de un estado de situación que permita los análisis necesarios para encarar abordajes educativos más situados. A título de ejemplo, puede señalarse que, debido a la ausencia de análisis específicos, el PEM engloba a todos los pueblos originarios en una situación percibida como homogénea, lo que no se condice con la diversidad de situaciones en que se escolarizan los niños y niñas en distintas regiones del país.

Finalmente, señalamos que el documento presenta como realidades fijas lo que corresponde que sea entendido como puntos en un proceso desplegado en el tiempo. Por ejemplo, se afirma: “Las estadísticas disponibles indican que sólo 57.7% de los niños de 3 años tienen acceso al sistema educativo, mientras que ese porcentaje asciende al 87.7% para los niños de 4 años y al 97.1% para los de 5 años de edad” (pág. 8). No se reconstruyen y, por consiguiente, no se valoran los enormes avances realizados en el nivel inicial desde 1993 en adelante, que se expresan en estas cifras progresivas que se presentan como deficitarias. Como estudiosos de la educación argentina sostenemos que lo que insistentemente se presenta como déficit necesita ser mirado en perspectiva del proceso histórico, para poder distinguir los derechos en proceso de cumplimiento con las políticas educativas en curso de aquellos cuyo incumplimiento no se revertirá sin otras políticas, educativas y de otros sectores.

Sobre las metas

Las metas, el corazón discursivo del PEM y su ariete publicitario, constituyen un aspecto sumamente débil del documento. Comencemos señalando que hay suficiente experiencia internacional acerca del establecimiento de metas cuantitativas genéricas en educación, nunca cumplidas; nuestro país, por caso, tiene los compromisos de las Metas Educativas 2021⁸, que sería interesante revisar en su relación con las metas del PEM, al menos en lo que se refiere a asuntos sensibles de la realidad latinoamericana como la educación de los niños y niñas afrodescendientes o pertenecientes a los pueblos originarios.

Compartimos la preocupación por la proliferación de metas que propone el PEM y por lo injustificado del cronograma con el que se propone darles cumplimiento. En cuanto a la proliferación, debe señalarse que en dos versiones distintas del documento pasaron de 108 a 53, lo que parece ser expresión de cierta volatilidad en el proceso de planeamiento y abre la consideración sobre la construcción mediática de las metas, es decir, el propósito de que funcionen para la difusión masiva a través de los medios descuidando el sentido orientador para el planeamiento educativo. En cuanto a lo injustificado del cronograma, consideramos que un plan decenal para educación debería fijar metas a mediano y largo plazo cuya determinación esté asentada en una proyección de condiciones y recursos presentes, y en la previsión de un flujo de recursos y condiciones a futuro, que garanticen la viabilidad de las metas bajo condiciones relativamente previsibles y que acepten los cambios como consecuencias de los imprevistos. Nada de esto se encuentra en la formulación de metas que propone el PEM.

Con fines ilustrativos, señalaremos algunos de los principales problemas que presentan las metas del PEM en su formulación. Téngase en cuenta que el Plan (en la versión que analizamos) propone 53 metas, por lo cual lo que señalaremos a continuación afecta a un número significativo de ellas:

⁸ “Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <http://www.oei.es/historico/metas2021/index.php> [último acceso: 21 de mayo de 2017]

Metas mal construidas	<p>Se establece en el documento que el 87.7% de los niños de 4 años asiste al sistema educativo (página 8), pero la meta 1.2. propone “Alcanzar una tasa de escolarización para la sala de CUATRO (4) años de edad del OCHENTA Y CINCO POR CIENTO (85%) en el año 2020 y del CIEN POR CIENTO (100%) en el año 2022” (mayúsculas en el texto fuente). No requiere mayor argumentación el sinsentido de una meta de asistencia escolar menor a la que se tiene hoy en día, si los datos que propone el diagnóstico (de fuente no definida) son correctos.</p> <p>La meta 2.3 establece “Lograr para el año 2026 que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de los estudiantes de nivel secundario finalicen sus estudios en el plazo establecido en el diseño curricular correspondiente” (mayúsculas en el texto fuente). Sería una meta ambiciosa, si no hubiera partido de un diagnóstico inadecuado. Con una interpretación adecuada, el incremento propuesto ronda los cinco puntos porcentuales, lo que resulta injustificado como meta a diez años.</p>
Metas injustificadamente restringidas	<p>Aunque la obligatoriedad de la sala de cinco años de Nivel Inicial ha sido sancionada en 1993 (hace 24 años) y el PEM afirma que en la actualidad se cumple para el 97,1% de los niños y niñas, el Gobierno Nacional nos dice, a través del PEM, que no se compromete a llevar esa proporción al 100% durante su gestión, y que la sala de cinco años no quedará asegurada hasta el año 2022 (meta 1.3.).</p>
Metas ya cumplidas	<p>Algunas metas están cumplidas, como es el caso de la existencia de una plataforma digital para la promoción y adquisición de saberes obligatorios para cada nivel educativo (meta 11). Puede suponerse que para el Gobierno Nacional se trata de dismantelar la plataforma existente y generar una nueva, pero no encontramos en el documento ni esta propuesta ni las razones que la sustentarian.</p>
Metas inespecíficas	<p>Un ejemplo: “Lograr en el año 2026 que el CIEN POR CIENTO (100%) de las escuelas primarias y secundarias tengan nuevas estructuras y formatos organizacionales que fomenten nuevos modelos de planificación, enseñanza y aprendizaje colaborativo e interdisciplinario entre docentes y estudiantes” (meta 14). Lo que sea que esto signifique, debería definirse con precisión para determinar si podrá lograrse o al menos (en la lógica del PEM) para medir su grado de cumplimiento.</p>
Metas que no son metas	<p>Universalizar, disminuir, lograr, garantizar, ampliar, son verbos que tienen la potencialidad de expresar una meta. Pero promover (meta 33 y otras), establecer que algo debe ocurrir (meta 35), alcanzar la consolidación (meta 37.1), fomentar (meta 43.1), no la tienen; más bien designan actividades o tareas. Tampoco parece una meta lograr satisfacer demandas que no se conocen (meta 49).</p>

Hemos realizado el ejercicio de analizar la relación entre el diagnóstico de la situación y la definición de fundamentos para las acciones que se proponen (Anexo I del PEM) y las metas que se establecen (Anexo II del PEM), y hemos encontrado problemas de relación entre diagnóstico, fundamentos y metas. El problema es generalizado y no tiene sentido enumerar

aquí todos los puntos en los cuales es inconsistente lo que se describe como problema y lo que se propone como solución. Sólo tomaremos dos ejemplos:

- El PEM reconoce no tener información sobre la situación y perfiles de los docentes de formación profesional, a pesar de lo cual desarrolla la hipótesis de su falta de formación y desactualización técnica, y propone luego un conjunto de metas que se concentra en dar respuesta a las habilidades productivas solicitadas por un supuesto cuerpo demandante del sector productivo, en el entendido de que tales demandas no requieren procesamiento alguno en cuanto a su sentido educativo. La desconexión entre el problema y las metas nos parece evidente.
- El diagnóstico de abandono en el nivel superior tiene como únicas respuestas una ya existente (programas de becas destinados a jóvenes de sectores vulnerables, meta 40⁹) y el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico (meta 45), que “permite a los estudiantes de educación superior transitar por el sistema, cambiar de carrera, o aprovechar tramos de formación específica, de manera fluida, con un currículo más flexible y promueven la mejora del desempeño académico y el egreso” (pág. 57). ¿Cuál es la hipótesis aquí? ¿Que los estudiantes abandonan los estudios porque se trata de *tal* universidad, y que los finalizarían si se tratara de otra? Vuelve a percibirse la escisión entre las condiciones sociales y la educación, en el modo en que el PEM simplifica el problema del abandono de los estudios superiores.

Sobre las estrategias

El plan establece, como hemos visto, una serie de metas de distinta envergadura. Como la lógica de su definición parece justificarse en identificar lo que la LEN compromete y el gobierno considera que no se ha cumplido, cabe interrogarse cuáles con las hipótesis del PEM acerca de cómo lograr, esta vez sí, que esas metas lleguen a cumplirse. Por ejemplo, se han realizado innegables inversiones en educación secundaria y, aunque se ha logrado una mayor asistencia escolar en este nivel educativo, no se ha logrado modificar significativamente la graduación en término. ¿Qué estrategias se proponen para “Lograr para el año 2026 que el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de los estudiantes de nivel secundario finalicen sus estudios en el plazo establecido en el diseño curricular correspondiente” (meta 2.3., mayúsculas en el texto fuente)? Conocer las estrategias que se proponen es indispensable para poder valorar las virtudes de un plan.

En efecto, la cuestión de las estrategias hace a la viabilidad política de un plan, pues establece el conjunto de intervenciones públicas necesarias para arribar a las metas, y presiona sobre su financiamiento, ya que estrategias diferentes pueden requerir erogaciones diferentes. En consecuencia, la debilidad del PEM en la definición de estrategias es un asunto que compromete la posibilidad de que se convierta en algo más que una declaración de intenciones. El PEM se propone, por ejemplo, “mejorar sustantivamente los resultados de aprendizaje en los operativos de evaluación nacionales e internacionales para que al menos el 80% de los estudiantes logren desempeños satisfactorios en las áreas troncales en el año 2021” (meta 6). Cualquiera sea la valoración que nos merezca esta meta, tratamos de considerarla en los términos en los que la propone el PEM. ¿Cuál es la hipótesis que sostiene este plan acerca

⁹ A pesar de que el propio documento enfatiza la preocupación por el problema de la inequidad del sistema universitario según sectores sociales, la única estrategia que se propone es la ampliación de los sistemas de becas. Debemos insistir en que las políticas públicas tendientes a asegurar el sostenimiento material de los estudios son necesarias pero no suficientes para asegurar el derecho a la educación superior.

de por qué los resultados no son en la actualidad los que esperan los planificadores de las pruebas? ¿Y cuáles son, en consecuencia, las estrategias concretas para su mejora, en relación con esas hipótesis? Porque las que encontramos (capacitación docente, producción de materiales, plataforma *on line*, evaluaciones estandarizadas, promoción de “innovaciones educativas”), son estrategias que están en curso desde hace mucho tiempo en el sistema educativo argentino. ¿Qué se hará de distinto modo, para que este plan no constituya una declaración de intenciones, en este caso impregnada además de descalificación hacia los docentes y las escuelas del sector estatal?

Se advierte también la reiteración de estrategias controvertidas cuyas evaluaciones no se consideran, como es el caso de la acreditación como política para los Institutos de Formación Docente, iniciativa desarrollada en los noventa y cuya evaluación de procesos y resultados no aparece en el plan¹⁰. No se comprende por qué se la actualiza, ni se explicita qué propone el gobierno como estrategias de fortalecimiento de los institutos, en la línea de lo que venía realizando el Instituto Nacional de Formación Docente desde su creación.

Hay un aspecto sustantivo de las estrategias que el PEM no parece tomar en consideración: no se requiere lo mismo para expandir notablemente un nivel educativo todavía restringido (por ejemplo, la sala de 3 años del nivel inicial, o el ciclo superior de la educación secundaria) que lo que se requiere cuando se han alcanzado altos niveles de cobertura, pero persiste el incumplimiento del derecho para un pequeño porcentaje de la población (por ejemplo, en cuanto a la sala de cinco años, o a la educación primaria). Cuando el sistema escolar se acerca a su techo de incorporación de la población, las estrategias que pueden haberlo llevado hasta allí no son las que van a asegurar su avance desde ese punto. El PEM no parece advertir esto; tal vez eso explique el incomprensible silencio sobre la cobertura de la educación primaria, que sólo aparece referida cuando se habla de los pueblos originarios y de la población con discapacidades, sin mención a los problemas de cobertura que se generan de manera continua en los grandes centros urbanos.

No queremos finalizar este aporte sin dejar constancia de que se encuentran en marcha unas políticas educativas que desactivan muchas de las estrategias que podrían contribuir al cumplimiento de las metas propuestas en el PEM. En el PEM se enuncian problemas que fueron objeto de políticas que el gobierno ha desmantelado o reducido a su mínima expresión, sin que hayan sido objeto de evaluación y sin que se propongan otras alternativas para los mismos problemas. Así, las afirmaciones sobre el acompañamiento y sostenimiento de las trayectorias escolares o sobre la ampliación del tiempo de participación en propuestas educativas no se condicen con el desmantelamiento de los programas socioeducativos, por vía de la transferencia de sus recursos a las provincias sin aseguramiento de su destino; el interés en la formación profesional no parece coherente con la desactivación de hecho de los instrumentos de la Ley de Educación Técnico- Profesional; la preocupación por la inclusión digital y la incorporación de TIC en la enseñanza no parece consistente con la inmensa demora en proveer el equipamiento del programa Conectar Igualdad o con la reducción de sus equipos profesionales, técnicos y docentes; se destacan las acciones desarrolladas por el Instituto Nacional de Formación y simultáneamente se han desactivado sus principales líneas de acción y se han dado de baja a una gran cantidad de profesionales y técnicos que tenían a su cargo el sostenimiento de los programas de formación continua, con una elevada experiencia acumulada. Son unos pocos ejemplos de políticas en curso frente a las cuales se refuerza la impresión de que el PME es en verdad un instrumento destinado a dejar

¹⁰ No se han realizado evaluaciones de este proceso frenético en el que se vieron envueltas las instituciones y sus profesores con el fin de alcanzar los plazos que, por otra parte, se fueron postergando hasta su cancelación, por la fuerza que imponía la realidad que vive ese nivel educativo.

en la escena pública un conjunto de declaraciones y a rodearlas de un halo de consulta y consenso, y no un instrumento serio de política educativa que pueda orientar los esfuerzos de distintos gobiernos a lo largo de una década.

Sobre la asignación de responsabilidades

En concordancia con la débil definición de las estrategias, el PEM es difuso en la asignación de responsabilidades. En el PEM se establece de manera general que *“el Gobierno nacional financiará con sus recursos los programas destinados a cumplir las metas de infraestructura, mantenimiento escolar, tecnología y conectividad, formación docente y educación superior universitaria. Por su parte, la inversión de los gobiernos provinciales deberá destinarse al incremento de la planta docente para asegurar la cobertura universal en todos los niveles y la extensión de la jornada en las escuelas primarias y secundarias”* (pág. 47). Sin embargo, fuera de estas determinaciones generales, no se establece cuáles son las instancias estatales responsables de “universalizar”, “disminuir”, “lograr”, “garantizar”, “ampliar”, e incluso “fomentar” o “promover”.

Este vacío en las responsabilidades deja un gran espacio abierto para que, alternativamente, éstas sean asumidas por diversas instancias, tales como ONGs, empresas del sector privado, etc., o transferidas hacia las familias y las escuelas. A pesar de su retórica excluyente sobre la función del Gobierno Nacional (recuérdese el señalamiento que se realizó sobre el art. 3° del proyecto de ley), en el PEM el Estado aparece como un actor más entre varios co-responsables para garantizar las metas que se proponen. En este sentido, resulta sugerente, por ejemplo, el desdibujamiento de responsabilidades en metas vinculadas al abastecimiento y mantenimiento de tecnologías. Del mismo modo, la atractiva retórica sobre “reconfigurar la idea misma de lo escolar, ampliando sus sentidos” que “permite abrir las puertas de la escuela y aprender en diversos espacios y ámbitos donde se desarrollen renovadas iniciativas” (pág. 19), en un contexto de vacío de responsabilidades, refuerza y reafirma las desigualdades existentes entre los niños y niñas que pueden acceder a una trayectoria educativa en instituciones del Estado y aquellos que realizan tránsitos diferenciados en instituciones a cargo de otras organizaciones.

Un aspecto que no debe minimizarse es que las metas del PEM no comprometen a los gobiernos actuales en su cumplimiento; ni al nacional ni a las gestiones provinciales. Aunque el PEM aclara que no constituye un plan de gobierno sino para el Estado argentino, la casi totalidad de las metas se establecen para 2021 y 2026, lo que no define las responsabilidades que le caben al gobierno que de hecho impulsa este plan. El Gobierno Nacional sólo asume metas inmediatas en el campo de las transformaciones de la carrera docente y de los mecanismos de definición salarial, ello en un contexto de creciente conflictividad con los sindicatos del sector y en abierto desafío a las leyes vigentes. Entendemos, desde luego, que determinadas metas requieran plazos prolongados para cumplirse y consideramos adecuado que se las desagregue por consiguiente en metas parciales. Pero no parece aceptable que, a un año y cinco meses de comenzar su gestión y teniendo más de dos años y medio por delante, el gobierno nacional no comprometa algún grado de cumplimiento de las metas que propone en el PEM en su período de gobierno.

Sobre el financiamiento del plan

Contar con los recursos económicos es una de las condiciones básicas para el desarrollo de las políticas públicas y, en tal sentido, suele ser una de las preocupaciones fundamentales de quienes diseñan procesos de cambio. El conjunto de iniciativas del PEM (por ejemplo, la extensión de la jornada escolar o la reducción de la deserción), requeriría el

correspondiente desembolso de nuevos recursos que permitan su cumplimiento. Sin embargo, no hay ninguna mención de cómo se logrará atraer nuevos fondos hacia la educación y solo se menciona en el capítulo 8 que *“El Plan considera declarar protegida esta inversión educativa (el 6% del PBI como gasto educativo establecido en la Ley de Educación Nacional 26.206), de manera que no pueda ser objeto de ajustes”*.

Para dotar de realismo a la iniciativa sería necesario establecer un aumento de los recursos a un porcentaje mayor del PBI en el marco de una propuesta que pretende incrementar significativamente la jornada escolar, lo que supone importantes erogaciones salariales que, además, no aparecen estimadas. La LEN estableció un 6% del PBI como piso de gasto educativo y permitió elevarlo hasta ese porcentaje. Nada se dice en el PEM sobre la necesidad de incrementar dicho valor porcentual ni qué año se tomará como referencia del PIB, hecho que adquiere centralidad teniendo en cuenta que en la actualidad dicho indicador macroeconómico se encuentra en descenso. En consecuencia, sería necesario indicar una correspondencia seria y precisa del gasto incremental con los fondos requeridos y cómo se generarán los recursos para solventarlo.

Se mencionan dos cifras de inversiones (\$ 135.136 millones anuales y \$ 55.238 millones anuales) sin ninguna desagregación que permita establecer la pertinencia de las estimaciones ni cómo se obtendría el financiamiento. Es llamativo que las cifras presupuestarias queden expresadas en valores nominales, que se distinguen por no tener en cuenta los efectos del nivel general de precios. En un país como Argentina, con procesos inflacionarios recurrentes, esta cuestión adquiere centralidad. Por otro lado, debería indicarse si los recursos provendrán de nuevos impuestos, reasignaciones presupuestarias, o de qué otra fuente.

En la medida en que no haya pautas precisas de compromisos específicos de parte de la Nación y las jurisdicciones sobre los aportes de recursos (como determinaba la Ley de Financiamiento Educativo 26.075, que implicó una suba significativa de fondos), el Plan tiene el serio riesgo de quedar como una expresión de deseos. Más aún, la propuesta de *“declarar protegida la inversión educativa”* no resulta funcional por dos motivos: por un lado, no se necesita una declaración sino un mecanismo explícito que genere obligaciones a los distintos niveles de gobierno y, por otro lado, se requiere elevar los recursos en educación y no limitarse a la cuantía previa de fondos que resultó insuficiente para cumplir con metas similares a las ahora planteadas.

Finalmente, señalamos que el PM no ofrece soluciones a las asimetrías provinciales. Debido al carácter *“mano de obra intensivo”* de la educación reportado por la experiencia internacional para todos los casos y niveles educativos, el gasto corriente (especialmente salarios) es el componente más importante del gasto educativo. Este rubro, según el planteo del PEM, quedaría a cargo de las provincias; la Nación se haría cargo solo de la infraestructura y de las Universidades Nacionales. Esta distribución de responsabilidades en el financiamiento resulta presumiblemente inviable porque las provincias son el eslabón más débil desde el punto de vista de las finanzas públicas, ya que su capacidad recaudatoria resulta muy inferior a la del gobierno nacional. Otorgarles la obligación en un gasto creciente sin un compromiso concurrente del Estado Nacional luce poco factible para su realización.

El compromiso del Estado nacional en la garantía del derecho a la educación compensando las desigualdades salariales entre las provincias, tal como quedó establecido en la Ley de Financiamiento Educativo, queda desdibujado. En el Plan Maestr@ se hace referencia al acuerdo marco instaurado por dicha ley como instancia de negociación entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los sindicatos docentes de representación nacional. Así,

en el último acuerdo marco se acordó que el salario mínimo de un docente será siempre un 20% mayor al salario mínimo vital y móvil definido anualmente por el Consejo del Salario; para ello, el gobierno nacional estableció un nuevo Fondo Compensador. El PEM prescribe mayor descentralización salarial y propone la desaparición del Fondo Compensador, con la cual el estado nacional se desentiende de la mitigación de las asimetrías provinciales.

En síntesis, el escaso compromiso del estado nacional en el aporte de fondos futuro, haría inevitablemente defectuoso el cumplimiento de los objetivos y profundizaría la desigualdad educativa, al dejarse librada a las jurisdicciones la consecución de los recursos en un contexto de marcadas diferencias entre las distintas provincias.

Sobre el monitoreo del plan

El PEM establece un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de las metas establecidas, en el que cobran importancia los resultados del Operativo Aprender 2016 del Ministerio nacional, propuesto como piso para monitorear el avance del Plan en las metas que no se miden con parámetros clásicos de cobertura, pasaje entre niveles y egreso.

Operan aquí dos reducciones: de todos los procesos involucrados en la evaluación de la educación a la medición de la calidad educativa; y de la calidad educativa a los resultados en las pruebas estandarizadas de evaluación de aprendizajes de materias troncales.

Así, el Gobierno Nacional da por cancelado el importante debate en torno a los operativos internacionales y nacionales de evaluación de la calidad. La función del Estado se concentra en evaluar, vigilar y verificar resultados de aprendizaje, como si se tratara de un actor ajeno al derrotero que ha tenido la educación y sin ninguna responsabilidad por él, en lo que ha sido definido en uno de los aportes como el montaje de un aparato de asedio al sistema escolar, que además contempla la apertura a que grandes corporaciones¹¹ intervengan en la educación nacional a través de sus propias pruebas.

Estas pruebas, incorporadas sin hacer mención a ningún tipo de problematización, no pueden tomarse como únicas fuentes confiables a la hora de proponer alternativas de monitoreo, pues –como todo instrumento evaluativo– obtienen datos a partir de procedimientos que pueden tener sesgos en la recolección de información (por ejemplo, pueden no medir conocimientos aprendidos sino habilidad o capacidad de adaptación a situaciones de estrés y de formulación de respuestas).

Dos aspectos relacionados con la evaluación del sistema se advierten como los más críticos: el resguardo de la información y el uso de los datos. En relación con el resguardo de la información, si las bases que contienen los datos de la evaluación del sistema se van a encontrar en el extranjero (como ya denunciara esta Red de Directores en agosto de 2016) los mismos resultan fuertemente vulnerables, al mismo tiempo que cuestionable la soberanía del país respecto a información sensible sobre su ciudadanía. En relación con los usos, el PM no especifica los alcances públicos de su uso y a quiénes considera potenciales usuarios de la información. Por otro lado, dada la visión simplificadora del PEM para la que “*un estudiante es tan bueno como lo es su maestro*” (pág. 22), puede pensarse que el objeto de la evaluación no son los aprendizajes de los alumnos sino el trabajo de sus docentes. Por otro lado, se hace caso omiso de las consecuencias negativas de los operativos de evaluación estandarizados para los

¹¹ Por ejemplo, se omite que las corporaciones que parecen referentes indiscutidos de la calidad educativa de los países no son entidades de bien público interesadas en el bienestar general o el desarrollo humano sino empresas que venden pruebas que ellas mismas validan.

sistemas educativos, ampliamente registradas en diversas experiencias internacionales y sistematizadas en investigaciones (el fenómeno *“teaching to the test”*, incremento de controles externos, responsabilización por los resultados exclusivamente en la docencia, elaboración de *ranking* de instituciones y estudiantes, competencia entre escuelas, etc.).

Ausencias destacadas

Identificamos omisiones muy importantes que refieren a discusiones y derechos conquistados fijados en la LEN que no son tenidas en cuenta por el Plan. Las más notorias son las que atañen a la Educación Sexual Integral (ESI) y a la educación en Derechos Humanos, dos terrenos en los que hubo avances importantes en los últimos años y que parecen quedar fuera de este plan decenal. Del mismo modo, advertimos la escasa referencia a la educación de adultos; a la educación para la diversidad (la educación intercultural, en el documento, se refiere exclusivamente a la educación destinada a los pueblos originarios); a la educación en contextos de encierro. Tampoco aparecen referencias significativas a la educación artística, ni a la formación en otros lenguajes que permitan ampliar la capacidad de análisis de los mensajes mediáticos.

Sobre la Educación Superior

Como investigadores y docentes que nos desempeñamos en el Nivel Superior, dedicamos especial atención al capítulo respectivo (capítulo 5 del PEM). Pese a su título, el capítulo se restringe exclusivamente a la educación universitaria; no incluye ninguna alusión a la educación terciaria o no universitaria, la que se encuentra distribuida entre la sección referida a formación docente y el capítulo sobre formación profesional.

Dicho esto, la presentación del capítulo concluye señalando un conjunto de desafíos formulados *“a raíz del diagnóstico presentado”* (pág. 34). Encontramos que la mayor parte de los llamados *“desafíos”* no se sustentan en ningún dato o valoración expuestos en tal diagnóstico. En particular los que refieren a la *necesidad de mejorar la calidad, garantizar la pertinencia de la oferta académica, favorecer la movilidad, promover la profesionalización de los docentes, aumentar las estrategias de internacionalización, favorecer la formación integral cultural y deportiva, generar buenas prácticas de gobierno, gestión y administración*, constituyen metas que no derivan de ni se sustentan en el sucinto diagnóstico presentado.

En relación con el gobierno de las universidades, en distintos párrafos del capítulo se hace referencia a la incorporación de políticas de transparencia institucional, rendiciones de cuentas y gobierno abierto. En este caso resulta aún más grave la falta de datos que presenten el problema que estas políticas pretenden resolver, lo que desde nuestra perspectiva pone en evidencia las sospechas implícitas del gobierno sobre el sistema universitario en lo que se refiere a la transparencia en el manejo de los recursos. Hay un presupuesto peyorativo sobre el gobierno de las universidades, junto con un énfasis en la necesidad de planificación estratégica de las instituciones, lo que a todas luces avasalla la autonomía universitaria. En especial, cabe hacer notar que el modelo de *“gobierno abierto”* constituye una figura que está promoviendo el Ministerio de Modernización, que pretendería imponerse por esta vía al conjunto de las universidades nacionales en un claro avasallamiento de su autonomía. Al respecto tengamos en cuenta que entre las metas se consigna *“promover que para el 2026 el ciento por ciento de las universidades del país posean planes de desarrollo que contengan políticas de transparencia institucional y gobierno abierto”* (meta 33.3).

Distintas propuestas, metas o líneas de acción ponen en cuestión la autonomía universitaria y deberán, por lo tanto, requerir la mayor atención. Entre ellos, las referencias a procesos de autoevaluación de carreras, institucionalización de prácticas pre profesionales con carácter de acciones sociales de extensión universitaria, políticas de gobierno abierto, revisión de planes de estudio (dimensiones y duración) para que puedan “homogeneizarse interinstitucionalmente” (pág. 37), caracterización de planes de desarrollo y procesos de gestión de la calidad, obligación de disponer de un “plan estratégico de internacionalización” (pág. 56).

Especial atención merece la meta 33: *“Promover para el año 2026, que el CIENTO POR CIENTO (100%) del financiamiento autorizado por la Cartera Educativa, se encuentre orientado al desarrollo de las universidades públicas, en base a planes de desarrollo institucional medibles y evaluables, y en coordinación con los objetivos de política nacional determinados”*. Es explícita la intención de que la totalidad del financiamiento universitario sea por medio de planes relativos a la política nacional, lo que funcionaría condicionando el genuino proyecto de cada universidad, postergando los fines y compromisos político-institucionales, autodefinidos y relacionados con sus fortalezas académicas, sus proyecciones a futuro y la zona de influencia de su actividad. El condicionamiento se produce por vía del financiamiento: parece en riesgo el financiamiento por presupuesto y se acentúan mecanismos que dan lugar a la búsqueda de formas de financiamiento no necesariamente equitativas, públicas y genuinas.

La referencia al artículo 43 de la LES representa un retroceso en relación con la interpretación que vienen acordando el CIN y el CRUP, que coinciden en que los estándares y actividades reservadas de las titulaciones reguladas no constituyen herramientas de mejoramiento de la calidad, sino de preservación del bien público frente a actividades profesionales de riesgo.

En el capítulo se realiza una referencia a la modalidad de educación a distancia, que omite la resolución del Consejo de Universidades, que aprueba la normativa que regulará dicha modalidad que ya prevé la creación de un sistema institucional¹².

Para conocimiento del Consejo Interuniversitario Nacional

Los aportes producidos por las carreras, departamentos o escuelas de Educación de las Universidades que dirigen los y las Rectores convocados en el CIN contienen desarrollos específicos mucho más detallados sobre los siguientes temas incorporados en el PEM:

- La educación inicial
- La educación primaria
- La educación secundaria
- La jornada extendida y el aumento del tiempo de enseñanza
- La enseñanza de una segunda lengua
- La promoción y premio a la innovación pedagógica
- La formación profesional y el desarrollo de la Educación Técnico- Profesional
- La formación docente, tanto la inicial como la propia de distintos momentos de la trayectoria laboral y la formación en la escuela
- El sistema nominal de información
- La carrera docente

¹² Si bien esta resolución no se encuentra vigente, es necesario aclarar que se debe a que está pendiente su aprobación del Ministro de Educación.

- La evaluación de la educación

Se los consigna para conocimiento del CIN, considerando que los y las Rectores pueden requerir de los especialistas de sus propias universidades mayores ampliaciones sobre estos temas educativos específicos, en el ejercicio de su función como órgano que analiza y debate la educación argentina.

Para revisión

Anexo. INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Producción de aportes para la elaboración de este documento:

Universidad de Buenos Aires: Departamento de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras.

Universidad Nacional de Córdoba: Escuela de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Humanidades.

Universidad Nacional de Cuyo: Departamento de Ciencias de la Educación y Formación Docente.

Universidad Nacional de Entre Ríos: Facultad de Ciencias de la Educación. Observatorio de Políticas Educativas y cátedras de Gobierno y Planeamiento de la Educación.

Universidad Nacional de General Sarmiento: Licenciatura en Educación, con el apoyo del área de Investigación en Educación del Instituto de Desarrollo Humano.

Universidad Nacional de La Plata: Departamento de Ciencias de la Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Universidad Nacional de Luján: Departamento de Educación.

Universidad Nacional de Quilmes: Área Educación del Departamento de Ciencias Sociales.

Universidad Nacional de Rosario: Comisión asesora de la Escuela de Educación.

Universidad Nacional de San Luis: Departamento de Educación y Carrera de Ciencias de la Educación.

Universidad Nacional de Tucumán: Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras.

Universidad Nacional de Villa María: Licenciatura en Ciencias de la Educación del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Humanas.

Revisión de este documento:

A completar.