

La Reforma Educativa en Argentina*

1. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA

Con el objeto de orientar la formulación de una Política Educacional, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) llevó a cabo en 1967-68 una investigación en la cual se estudian las relaciones entre el sistema educativo, los recursos humanos y el desarrollo. De acuerdo con las conclusiones de dicho estudio, los principales problemas por los que atraviesa el sistema educativo argentino son los siguientes:

a) Bajo rendimiento cuantitativo

... Un problema que se presenta en los tres niveles es el bajo rendimiento cuantitativo, especialmente en términos de repetición y deserción. Aproximadamente uno de cada dos estudiantes que ingresan a cada nivel de enseñanza lo abandona antes de su graduación, y la mayor parte de ellos, en los primeros años. Esta situación es particularmente grave en la enseñanza primaria por su incidencia en las posibilidades educacionales de la mitad de los niños, los que en su mayoría quedan relegados al papel de analfabetos potenciales... (CONADE, 1968, T. I: 8).

Si se considera la cohorte 1961-1967, el índice de desperdicio fue del 57.7% en todo el país, y hubo provincias como las de Santiago del Estero, Chaco, Corrientes y Misiones, en las que se alcanzaron valores superiores al 80%.¹

Las tasas de escolaridad son también significativas. En 1965 el 90.29% de la población entre 6 y 12 años estaba matriculada en el nivel primario; a su vez, el 26.81% de la población entre 6 y 18 años quedó matriculada en las instituciones de enseñanza media.

En cuanto a la tasa de escolarización del nivel superior fue del 6.72% si se toma en consideración la población de 19 a 24 años. (CONADE, 1968, T. I: 75).

b) Deficiencias en la articulación tanto vertical como horizontal

Estas deficiencias se deben a las barreras situadas principalmente al comenzar cada uno de los niveles, lo cual dificulta la reorientación y favorece, en consecuencia, la deserción.

* Este informe fue preparado por la Srta. María del Carmen Sabino, del Centro Nacional de Investigaciones Educativas de Buenos Aires, República Argentina.

c) Desigualdades regionales y sociales en cuanto a la distribución de oportunidades educacionales

Si se considera la población económicamente activa, de acuerdo con el censo de 1960, el 45% de dicha población no ha concluido la escuela primaria y sólo el 5.9% posee enseñanza media completa (CONADE, 1968: 254).

En 1964 el 5.6% de los estudiantes de nivel universitario pertenecían al nivel popular. En 1967, sólo el 75% de los estudiantes de enseñanza media eran de extracción popular, según una muestra realizada en la capital federal y Gran Buenos Aires (CONADE, 1968: 260).

d) Disfuncionalidad de algunos tipos de estudios y necesidad de una mayor diversificación de modalidades y/o especialidades

En 1967 egresaron de la escuela normal 31 050 maestros, y sólo fueron absorbidos por el mercado de trabajo alrededor de 5 000. De las escuelas técnicas industriales egresaron 6 427 y de los bachilleratos agrícolas 1 250.²

En la enseñanza superior se nota la misma tendencia, a cursar carreras de tipo tradicional. En el último decenio el 50% de los graduados lo constituyeron abogados y médicos (CONADE, 1968: 8). Esto se debe al carácter simbólico que mantiene la educación en la Argentina.

e) Inorganicidad de las disposiciones vigentes

... Las disposiciones legales que rigen el funcionamiento del sistema educativo se caracterizan por constituir un conjunto inorgánico ya que no existe una ley básica de educación y sólo existen disposiciones parciales del sistema (CONADE, 1968: 8).

f) Complejidad y falta de coordinación de la estructura institucional

... La complejidad institucional que caracteriza al sistema educativo argentino se ve agravada por la falta de coordinación existente entre las diversas autoridades y organismos que lo atienden. Esto se debe a la ausencia de disposiciones legales, procedimientos y convenios que posibiliten una acción concurrente y con objetivos compatibles y que se complementen mutuamente. Por el contrario, en la mayor parte de los casos, la acción es de carácter competitivo entre organismos pertenecientes a la misma autoridad... (CONADE, 1968: 8).

g) Escaso desarrollo de los organismos técnicos

... Este escaso desarrollo y aún inexistencia en muchos casos, influye en los niveles de eficacia de la administración educativa: no existe tampoco un escalafón que permita incorporar al personal técnico necesario ya que sólo se contempla la existencia de personal docente y administrativo... (CONADE, 1968: 8).

h) Inadecuada utilización de los recursos humanos

... Además de su inadecuada utilización, la relación alumnos-maestros, en la escuela primaria, está muy por debajo de los niveles internacionales (19 por maestro). Existe un marcado déficit en su capacitación, especialmente para el desempeño de las funciones de supervisión, por la falta de un sistema masivo y sistemático de perfeccionamiento y actualización para todos los docentes en actividad... (CONADE, 1968: 9).

i) Déficit cuantitativo y cualitativo en material de edificación y equipamiento

No existen estudios que contengan estadísticas de los recursos completos de equipamiento de las escuelas, pero con respecto a edificación, el 43% de los edificios dependientes del Consejo Nacional de Educación está categorizado como malo y el 32.8% como regular. Globalmente, el 55.8% de los edificios escolares se califica, como bueno, pero la mayor parte de los mismos no son edificios construidos para escuelas.³

II. REFORMA EDUCATIVA: POLÍTICAS ADOPTADAS

La Reforma Educativa se propone, a través de una serie de modificaciones del sistema escolar, dar solución a cada uno de los problemas mencionados. Sin embargo, las autoridades del Ministerio de Educación reconocen que, dado el carácter socioeconómico de algunos de ellos, la solución integral dependerá de la acción conjunta con otras Secretarías de Estado, así como de la colaboración de toda la población, principalmente de aquellos grupos directamente interesados.

La Reforma se llevará a cabo en etapas sucesivas, para dar lugar a la experimentación y a ajustes constantes.

Objetivos

... el acceso a la enseñanza con real igualdad de oportunidades de todos los sectores de la población, sin exclusiones ni grupos marginados... la universalización de la enseñanza media y técnico-profesional de nivel medio y el acceso de las grandes masas de jóvenes a la educación superior, debidamente orientada para satisfacer las exigencias del desarrollo armónico de la Nación...

Es necesario, igualmente, acompañar esta actitud con una orientación de la educación superior que facilite el ingreso de los graduados universitarios al sistema productivo, a los cuadros de conducción públicos y privados y a la investigación científica y tecnológica... (Política Educativa, 1969: 12-13).

a) Modificación de niveles y ciclos

El nuevo sistema consta de un ciclo elemental de cinco años, que puede prolongarse a seis si las provincias lo requieren. En seguida, un ciclo intermedio de tres o cuatro años. Ambos ciclos constituyen el nivel básico de estudios, con carácter obligatorio y con duración de nueve años. De esta manera la obligatoriedad de la escuela se ha extendido hasta los 14 años de edad.

El ciclo medio consta de tres años; contiene disciplinas de cultura general obligatorias y optativas, y especialidades optativas con diferentes orientaciones. Están previstas, además, actividades de todo tipo, tendientes a brindar una formación integral del educando.

Para evitar diferencias motivadas por el origen social se recomiendan escuelas integradas, esto es, en las que se ofrecen distintas especialidades, incluidas las técnicas.

Con el propósito de experimentar el nuevo sistema de ciclos y niveles, se llevó a efecto en cinco escuelas de la ciudad de Buenos Aires (4 oficiales y 1 privada) una "microexperiencia". La misma se extendió a escuelas de doble jornada. Además, se organizaron cursos de nivelación y recuperación y reuniones con los padres de los alumnos. En todos los casos la experiencia se llevó a cabo con el personal de las escuelas afectadas al cual se le capacitó y asesoró durante todo el año lectivo. Se sustituyó la enseñanza por disciplina, con un solo maestro, por la enseñanza por áreas con maestros especiales.

Se modificó el sistema de evaluación incorporándole la evaluación cuantitativa de las actitudes del alumno.

Las áreas del nivel elemental son las siguientes:

- 1) Matemáticas y Ciencias Naturales.
- 2) Lenguaje, Historia y Geografía.
- 3) Actividades prácticas y libres.
- 4) Idioma extranjero.

En el nivel intermedio, a las áreas del nivel elemental se les agregó el área técnico-económica.

La microexperiencia se extenderá en 1971 a diversas regiones urbanas y suburbanas del país, con el propósito de cubrir todo el sistema en 1975.

b) Magisterio de nivel superior

Otro objetivo principal de la Reforma es disminuir el superávit de maestros y aumentar su preparación.

El magisterio se podrá cursar en los Institutos del Profesorado, en Universidades Nacionales, Provinciales y Privadas. Su ubicación se fijará de acuerdo con los requerimientos comunitarios, con los recursos humanos y de equipamiento y con los objetivos del plan de desarrollo.

Las carreras o especialidades son las siguientes:

- profesor de nivel elemental: 2 años;
- profesor de jardín de infantes: 2 años;
- profesor de nivel intermedio con especialización en áreas: 3 años;
- profesor de nivel medio con especialidad en asignaturas: 4 o 5 años.

En todos los casos existen núcleos de materias comunes.

Estudios de posgrado:

- con título docente: conducción educativa: 1 año;
 - capacitación para funciones técnicas por nivel: 2 años;
- profesor nivel elemental:
 - formación para especialidades: rural, física, diferencial, adultos, estética: 1 año.

e) Profesorado de tiempo completo

La Reforma propone eliminar al "profesor taxi", de bajo rendimiento, y sustituirlo por profesores de tiempo completo y medio tiempo. Se considera que no sólo se aumenta la eficiencia del maestro sino que además se disminuyen los costos, aun aumentando los sueldos de los maestros.

La experiencia se realizó en 44 escuelas de enseñanza media, 22 oficiales y 22 privadas, de las cuales ocho pertenecen a Capital Federal y 36 a 12 provincias.

El proyecto pretende la reducción de asignaturas a través de la implantación de la enseñanza por áreas; el desarrollo de actividades extracurriculares; ofrece servicios de orientación y psicopedagógicos; propone, además, la experimentación del régimen tutorial y la participación paulatina de los alumnos en un régimen de convivencia.

d) Federalismo

Con el objeto de descentralizar la educación y facilitar la adecuación del sistema educativo a las necesidades regionales, se ha comenzado el traspaso de las escuelas

nacionales ubicadas en provincias, a las respectivas jurisdicciones provinciales, asegurando la nación el apoyo técnico y financiero.

e) Enseñanza técnica

Con el propósito de estimular la enseñanza técnica en todo el país, el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) ha firmado convenios con empresas, sindicatos y municipios. El más importante de estos convenios es el convenio CONET-BID por 12 millones de dólares, para la construcción de escuelas técnicas, en un plan de cuatro años.

Asimismo, se está experimentando una escuela integrada de enseñanza técnica en Tierra del Fuego.

f) Educación de adultos

Se están realizando dos experiencias. Consiste la primera en un plan de estudios secundarios en tres ciclos de dos semestres cada uno, y con cuatro horas diarias de clase. La estructura del currículum es por áreas, con asignaturas optativas de acuerdo con las siguientes especialidades: Contabilidad Mecanizada, Administración de Empresas, Costos, Comercialización, Técnica Bancaria e Impositiva. Se otorga el título de Perito Comercial.

La otra experiencia se refiere a la creación de Centros móviles de Promoción Profesional Cultural.

Además, se han firmado 600 convenios de servicios educativos con empresas, gremios, organismos provinciales y municipales.

g) Perfeccionamiento docente

Se ha elaborado un Plan Nacional de Perfeccionamiento Docente, a base de cursos generales de actualización docente, organizados en todo el país. En dichos cursos se otorgan puntajes a los maestros y profesores que asisten.

h) Reorganización administrativa

Con el fin de agilizar y descentralizar la administración del sistema educativo se han creado cinco subsecretarías. En consecuencia, el Ministerio de Educación y Cultura es asistido en sus funciones por:

- 1) Un Subsecretario Técnico que tiene bajo su responsabilidad la elaboración de políticas, planeamiento, investigación, cooperación internacional, etcétera.
- 2) Un Subsecretario de Cultura, encargado de los asuntos culturales ajenos al sistema escolar y universitario.
- 3) Un Subsecretario de Supervisión Escolar que ejerce un control directo sobre los distintos niveles del sistema escolar.
- 4) Un Subsecretario de Coordinación Universitaria.
- 5) Un Subsecretario Económico-financiero.

III. COMENTARIOS ACERCA DE LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA LA REFORMA EDUCATIVA

Si se establece un parangón entre los problemas enunciados, los objetivos fijados por la Reforma Educativa y las modificaciones introducidas por la misma, podría concluirse que los objetivos propuestos responden a las necesidades del sistema educativo. Sin embargo, en el plano de la acción no se hizo frente en forma directa a problemas fundamentales como son: el rendimiento cuantitativo, la igualdad de

oportunidades educacionales y la adecuación del sistema educativo a las necesidades regionales.

El conjunto de medidas aplicadas es en mayor parte de carácter pedagógico y administrativo. Aparece entonces el sistema educativo aislado del contexto social, al no considerarse las interrelaciones con las estructuras demográficas y económicas y con aspectos culturales y actitudes sociales. Preocupa también la ausencia de estudios que analicen científicamente en qué medida y en qué aspectos el rendimiento educativo, en cada nivel, está condicionado por factores socio-económicos-culturales, y en qué medida y cómo gravitan los factores endógenos al sistema educativo.

Por otra parte, cabe preguntarse si será posible solventar los costos que suponen dichas modificaciones, en construcciones, recursos humanos y de equipamiento, para que puedan ser generalizados en todo el país. De lo contrario se agudizarán las diferencias regionales apuntadas en el estudio realizado por el CONADE.

La concentración de funciones en la escuela, la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza, el mantenimiento de *currícula* de carácter enciclopédico, muestra la tendencia a no cuestionar la eficiencia del sistema en sí mismo.

No obstante las deficiencias señaladas, las modificaciones introducidas tienden a resolver a mediano plazo, y algunas en lapsos muy breves, los problemas de articulación dentro del sistema, la disfuncionalidad de algunos estudios, como es el caso del magisterio, la coordinación de la estructura institucional, el escaso desarrollo de los organismos técnicos, etcétera.

No es posible, sin embargo, enunciar un juicio certero y definitivo acerca de la Reforma Educativa en Argentina, hasta tanto se hayan evaluado los resultados de las diferentes experiencias que se están realizando y se intensifique la investigación en todas las áreas vinculadas a la educación que permitan valorar científicamente nuestro sistema educativo.

NOTAS

1. Estadística Educativa, Comunicados para la prensa, 1970: 26.
2. *Ibíd.* : 116.
3. La enumeración de estos problemas no se ha hecho atendiendo un orden prioritario. En el estudio mencionado se trata con todo detalle cada uno de los problemas y se dan orientaciones para su solución.

REFERENCIAS

CONADE

1968 *Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-Social* (2 tomos), Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN

1969 *Política Educativa, Bases; Declaraciones del Secretario de Estado de Cultura y Educación*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN

1969 *El Programa Educativo*. Buenos Aires: MCE, Servicio de Prensa.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN

1970 *Formación y Actualización Docente*. Buenos Aires: MCE, Servicio de Difusión.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN

1970 *Profesorado de Tiempo Completo*. Buenos Aires: MCE, Servicio de Difusión.

DINEA

1970 *Misión, Objetivos, Funciones y Actividades*. Buenos Aires: Dinea.

- Resolución núm. 1316 del Ministerio de Cultura y Educación 27/7/1970.
- Decreto núm. 2209 Poder Ejecutivo Nacional 5/11/1970.
- Resolución núm. 2675 del Ministerio de Cultura y Educación 6/11/1970.