

---

# EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA. SITUACIÓN Y PERSPECTIVA<sup>(1)</sup>.

ALFREDO M. VAN GELDEREN

Academia Nacional de Educación.  
Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

---

Me parece conveniente precisar la óptica desde la cual analizo los actuales tiempos de búsqueda de la educación argentina, la realización de su nuevo modelo educativo, fijado por la legislación nacional y los procesos de transformación, para su ejecución y funcionamiento.

Debo dejar precisado, antes de mi comunicación, que soy optimista en la cuestión que consideraré y que para mí, el país está yendo, que es lo importante, en posición de búsqueda, hacia una educación mejor. Creo que los problemas son de gestión.

Seguiré cuatro grupos de reflexiones esquemáticas que he titulado: **I. Diagnóstico;** **II. Cambio;** **III. Necesidades;** **IV. Desafíos.**

## I. DIAGNÓSTICO.

Coinciden los diagnósticos en el país desde hace ya mucho tiempo. El mío, de noviembre de 1976, en la revista del Instituto de Investigaciones Educativas, que dirigía el que fue nuestro par, el académico Luis Jorge Zanotti, lo titulé "El agotamiento del sistema educativo".

La cátedra de la que soy titular, en la Pontificia Universidad Católica Argentina, se dedica hace más de dos décadas al análisis crítico de las pobreza del sistema, en el que señalamos siempre las insuficiencias axiológica, profesional, material y tecnológica. Ese cuadro de pobreza o insuficiencias es, para mí, lo que erosionó a la educación argentina y provocó el

agotamiento de su sistema educativo escolar.

Para usar palabras del Club de Roma, de los años '70, nuestro "fracaso escolar", producía el "desfase humano" de los argentinos.

Lo que creo que debemos hoy señalar es que esas pobreza se agravaron, por el mantenimiento de la inalterabilidad del sistema, a través de todo el siglo XX.

El cambio histórico y la inalterabilidad escolar produjeron una enorme brecha entre la obra educativa y la demanda social de competencias.

Fracasos legislativos de Roca a Perón, para reestructurar el sistema dentro de las instituciones de nuestra república en funcionamiento constitucional. Reformas fracasadas durante los gobiernos no regidos por nuestra Constitución. Planteo claro de políticas educativas libres por el gobierno del Presidente Frondizi, que produjeron un aporte cualitativo sectorial privado y de la educación técnica, pero que no llegaron a innovar el tronco y las bases inalterables comunes del sistema. Es justo reconocer que lo producido nos parecía, en su momento, suficiente.

Dentro de ese cuadro carente de replanteos de fondo, se producen dos hechos nuevos, relacionados. En la década del '80, el Congreso Pedagógico y en la década del '90 la nueva legislación escolar-educativa, nunca lograda hasta entonces, y que conforman un conjunto de leyes nacionales "de organización y de base", como lo pide el nuevo inciso 19, del ahora

---

<sup>(1)</sup> Comunicación presentada a la Academia Nacional de Educación, el 7 de junio de 1999. Es publicada con autorización del autor.

artículo 75, de la Constitución Nacional, reformada en 1994.

Las leyes Nro. 24.049 (de transferencias o de federalización), la Nro. 24.195 (federal de educación) y la Nro. 24.521 (de educación superior) conforman un cuadro legislativo de bases y organización suficiente para una modernización que quiebra la inalterabilidad histórica del sistema.

Lo que nunca habíamos logrado, se dio en la última década. Tengo para mí, que las conclusiones del Congreso Pedagógico tuvieron su influencia. Al analizar ese Congreso, en un capítulo de un libro que titulé "Un congreso que no terminó", afirmé al poco tiempo de la Asamblea de Embalse, que el Congreso Pedagógico, "no siendo vinculante, será gravitante en los futuros trabajos de revisión y transformación de la educación argentina". Creo que la predicción se cumplió y se está cumpliendo.

Este modelo legislativo innovador pretende atacar las pobrezas señaladas, pero considero que decantadas las ponencias del Congreso Pedagógico y sus conclusiones, la propuesta global es la superación de las notas diagnósticas que como esquema propongo considerar:

- a) Modelo del sistema escolar decimonónico. Inalterabilidad.
- b) Crisis de agotamiento mantenida. Fracaso escolar y desfase humano.
- c) Centralización estatista y federalismo débil.
- d) Tímida descentralización. Falta de autarquía y autonomía escolar.
- e) Gestión conservadora. Insuficiente profesionalismo docente y carencias de capacitación innovadora.
- f) Servicios deficitarios y equipamientos insuficientes. Exclusiones. Pobre tecnología.
- g) Desarticulación de los niveles educativos. Inadecuación a las edades de los alumnos. Escasa calidad de resultados.
- h) Desinversión o inversiones insuficientes, no eficaz uso de los recursos existentes.
- i) Falta de investigación, para la innovación.

## II. CAMBIO.

Dictadas las leyes nombradas, se ponen en marcha los procesos de transformación, cuya situación actual es de difícil consideración conjunta, pero la intentaré describir, en su compleja

diversidad, con los datos sobre dos de las innovaciones puestas en marcha. La aplicación de la renovación curricular de la nueva estructura escolar y la estructura para la innovación de la formación de los docentes para conducir las nuevas enseñanzas programadas. Los datos que usaré se basan en informes de las jurisdicciones al Ministerio Nacional, documentados.

### II.1. TRANSFORMACIÓN CURRICULAR.

Educación inicial. Sala de cinco años del Jardín de Infantes. Legalmente, primer año de los diez obligatorios, de acuerdo con los contenidos básicos comunes y dictado sus diseños curriculares todas las jurisdicciones. La Ciudad de Buenos Aires no informa, pues aguarda la legislación de base local, de acuerdo con su constitución, como ciudad autónoma. La Educación General Básica, en sus ciclos I y II (1° a 6° años, antes grados) presentan la misma situación en la aplicación extensiva de la transformación curricular. Es necesario señalar que el modelo de los dos nuevos ciclos ha desplazado la primaria histórica. Ello es comprobable en los textos propuestos para todo el país, donde se han adoptado criterios de renovación. Los proyectos de capacitación docente se han realizado, con sus defectos y aciertos, sobre la base de esta renovación que se señala.

Donde el cuadro de aplicación varía es en el tercer ciclo de la Educación General Básica (7° grado primario y 1° y 2° años secundarios). Es esta una de las grandes dificultades. La articulación de la escuela primaria y de la secundaria nunca fue resuelta. Las experiencias, de escuela intermedia, de 1916 y 1970 fueron anuladas después de aplicaciones iniciales. Se perdió así, dos veces, la oportunidad de tener escuela para la pubertad.

Actualmente en forma masiva han transformado el tercer ciclo de la educación general básica: 16 jurisdicciones sus 7mos. grados; 3 en más de la mitad de los cursos; 2 en menos de la mitad; 2 en forma experimental y la Ciudad de Buenos Aires no informa, por las razones ya expuestas. El 1er. año anterior fue modificado masivamente en 14 jurisdicciones; 2 en más de la mitad de los cursos; 2 en menos de la mitad y dos en forma experimental.

El 2° año se renovó masivamente en 7 jurisdicciones; en 2 más de la mitad de los cursos; 2 en menos de la mitad y 9 en forma experimental.

El proceso es de aumento progresivo 7, 14 y 16. Debe señalarse el aporte cuantitativo de la Provincia de Buenos Aires en el proceso de reforma, casi el 40% del total y la adhesión de la enseñanza privada, gestión experimentada en transformaciones curriculares, con centenares de planes propios, aprobados definitivamente y en experiencia. Además la Provincia de Córdoba con su estructura propia de 6 cursos primarios y 6 secundarios ha aplicado sus transformaciones masivamente.

Respecto del nivel polimodal de tres años, puede señalarse que es, quizá el principal nudo de la transformación. El 1er. año polimodal se aplica sólo en dos jurisdicciones masivamente. Córdoba y Buenos Aires. En la segunda con carácter obligatorio, con un sistema de becas, para toda la provincia, de cien pesos por mes, durante diez meses, para cada alumno necesitado. No hay jurisdicciones con más de la mitad de cursos de polimodal aplicados, hay 3 con menos de la mitad de cursos y 10 experiencias provinciales. Debe señalarse que no informan: Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tucumán.

Esta ausencia de informes muestra una meseta o pausa, en este especial año económico político del país. Provincias con experiencias renovadoras fuertes como Mendoza, La Pampa, Misiones y Río Negro están hoy en espera de nuevas condiciones o de ratificación de circunstancias, para continuar procesos iniciados de transformación de la escuela secundaria.

El 2do. año del polimodal, con estructura propia está masivamente aplicado sólo en Córdoba, en las condiciones ya señaladas, en más de la mitad de los cursos en Chubut y experimentalmente en Corrientes y Neuquén.

En el 3er. y último año, se da la misma situación en Córdoba y se repite el carácter de experimental en Corrientes.

En síntesis:

- Inicial y E.G.B. I y II todas las jurisdicciones, excepto la Ciudad de Buenos Aires.

- E.G.B. III masivos 16-14-7

- Polimodal: Prov. de Buenos Aires. Experimental Corrientes y con caracteres propios Córdoba.

Debe señalarse que la Universidad Nacional de Cuyo, que con problemas y reclamos, ha

transformado sus colegios secundarios en exclusivos polimodales y la Universidad Maimónides que ha diseñado un polimodal propio articulado con la Universidad.

## II.2. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DOCENTE.

El reconocimiento de la validez nacional de los títulos docentes demanda la existencia de unidades de evaluación, regionales o jurisdiccionales, con evaluadores registrados nacionalmente y aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación.

Me refiero a esta etapa del proceso de transformación, ya que la Academia ha publicado, dentro de los 26 trabajos de su tomo "La formación docente en debate" una comunicación mía (pags. 289 a 301) donde pretendo "ordenar, con criterios de información lo resuelto sobre el tema y explicar" el marco ya establecido, la secuencia existente.

Partimos de la aprobación ya dada a los documentos de base sobre contenidos, campos de formación, exigencias de renovación, evaluación y acreditación.

El proceso de acreditación de los institutos, su inclusión en la Red Federal y el reconocimiento de la validez de los títulos se ha resuelto, considero yo, con uso de criterios de nueva centralidad nacional, que innova en los criterios descentralizadores que hemos interpretado en la Ley Federal de Educación.

La evaluación y acreditación de los institutos superiores no universitarios formadores de docentes reclaman diseños curriculares jurisdiccionales realizados sobre la base de los contenidos básicos dictados por el Ministerio Nacional y aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación. En la actualidad Buenos Aires, La Rioja, Salta, Mendoza, Catamarca y Chubut, seis en total, los han dictado.

Santa Cruz, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Santa Fe, Entre Ríos, Chaco, Misiones, Corrientes y San Juan, diez jurisdicciones provinciales, están avanzadas y pueden terminar la elaboración de sus diseños.

No tienen encaradas estas cuestiones: Ciudad de Buenos Aires (me consta que está en proceso inicial), Tierra del Fuego, Río Negro, Jujuy, Córdoba, La Pampa, Neuquén y San Luis, ocho en total. Para poder formar las unidades

evaluadoras han presentado evaluadores para el Registro Nacional 16 jurisdicciones, con 120 especialistas en total y 8 provincias no tienen en la actualidad evaluadores registrados. Estas son: Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Corrientes, La Pampa, Neuquén y San Luis.

Estos son ejemplos del variado y complejo cuadro de la transformación educativa en marcha.

La federalización del sistema depende de manera preponderante, del nivel de los equipos técnicos de cada jurisdicción, especialmente para no crear centralidades locales que no permitan, en la práctica, que la descentralización inteligente llegue a cada unidad escolar de base.

Los ejemplos de diversidad en las aplicaciones innovadoras deberá tener metas muy claras para transformar a un sistema que con cifras posteriores al "Anuario estadístico educativo. 1996" del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación publicado sobre la base de los trabajos que, desde 1996, realizó el nuevo sistema federal de estadísticas continuas de relevamientos anuales, publicación de abril de 1999, abarca a 9.702.511 alumnos no universitarios más 998.383 alumnos superiores, los que suman 10.700.894 alumnos cursando, en 52.117 unidades educativas y con 650.000 personas que ejercen la docencia.

Los datos que también habría que tener presentes son las de los estudios universitarios. 36 universidades nacionales, 22 universidades privadas con autorización definitiva y 21 con autorización provisoria. Lo que suman 36 institutos universitarios estatales y 43 privadas. Los institutos universitarios con autorización definitiva son 2 y con autorización provisoria son 3. Lo cual da para la gestión universitaria privada argentina 43 universidades y 5 institutos universitarios. Las cifras consignadas han sido tomadas de publicaciones últimas del Ministerio Nacional.

No incluyo el análisis y descripción de la aplicación de la ley de educación superior, porque ello será tratado en otras comunicaciones y sesiones públicas de la Academia.

### III. ESQUEMA DE NECESIDADES.

Esta transformación, desapareja, con dificultades, con falta de medios, precisa de condi-

ciones integrales para continuar su marcha.

El 19 de mayo último, en el diario La Nación, marqué diez necesidades de la transformación educativa argentina. Me permito sintetizarlos y dar el título de cada uno.

1) Decisión de cambio y de modernización mantenidos.

2) Resolución política y legal nacional y federal.

3) Apoyo de la sociedad y, en especial, los padres de familia.

4) Comprensión, adhesión y consenso de los docentes. Modernización de sus condiciones laborales, en términos de profesionalización, capacitación y equidad.

5) Continuidad de los procesos de cambio. Necesidad de considerar a la educación por su carácter de perfeccionadora individual y social, en las políticas de estado.

6) Renovación de la escuela, como unidad de prestación de servicios educativos, en todos los niveles y modalidades, en lo estructural, organizativo, curricular, de gestión, administración, financiero y tecnológico.

7) Asumir los tiempos necesarios para superar décadas de crisis. Objetivos claros, factibles y evaluables. Bases generales nacionales mínimas y capacidad de autogestión para las escuelas.

8) Respetar e incrementar el federalismo escolar. Asistir a las jurisdicciones, sin sustituir. Respetar los tiempos de aprendizaje federal, para llegar a culturas de descentralización escolares.

9) Mayor financiamiento, seguridad en el destino de los recursos disponibles, prelacones claras para las inversiones educativas y eficaz utilización del crédito externo. Destinar fondos, en la mayor cantidad posible, para achicar brechas culturales de la población y bolsones de pobreza educativa en el país.

10) Fomentar la investigación educativa, para dar fundamento a la innovación y poder preparar a quienes protagonizan el cambio en marcha y a los que deberán conducir los cambios futuros, que se sucederán con cada vez más pequeños lapsos de diferencia.

Los títulos de las diez necesidades enunciadas son:

- 1- Cambio y modernización.
- 2- Decisión política mantenida.
- 3- Apoyo familiar y social.
- 4- Comprensión docente y capacitación.

Nueva formación.

5- Continuidad de procesos. Políticas de estado.

6- Renovación escolar. Modernización de la gestión.

7- Tiempos suficientes.

8- Respeto federal.

9- Financiamiento adecuado.

10- Investigación para la innovación.

#### IV. DESAFÍOS.

Si las reflexiones diagnósticas usadas sirven y si se aceptan las necesidades marcadas para un proceso de transformación puesto en el marco de la nueva legislación, creo que correspondería, siguiendo el mismo camino dificultoso de los esquemas sintéticos, señalar, a la manera de las perspectivas del título de esta comunicación, lo que he llamado en un libro que publiqué ("Los desafíos de la ley federal de educación". De. Cesarini Hnos. Buenos Aires. 1995) los desafíos de la ley federal de educación, hoy aceptados y desaparejamente ejecutadas sus respuestas.

a) Compromiso con la calidad educativa. Necesidad de retención. Achicar la exclusión que representa la baja calidad educativa. Mediciones muestrales y censales. Orientaciones para disminuir déficits. Argentina fracturada, de acuerdo con los índices obtenidos.

b) Modernización del modelo escolar. Eficacia sustitutiva del cambio de estructura. Escuela cíclica. Respuestas a las edades. Debate no resuelto sobre la Educación General Básica. Intermedia primarizada o secundarizada del ciclo tercero de la E.G.B. Polimodal sin salida laboral. Primera aproximación vocacional al trabajo, no al empleo. Trayectos técnicos profesionales (TTP) para la formación de técnicos, post-polimodal o paralelos al polimodal. Dos modelos fuertes: Nación y provincia de Buenos Aires. La Ciudad de Buenos Aires aspira a conservar la educación técnica, como modalidad.

c) Educación para todos, durante más tiempos (días y horas diarias). Necesidades compensatorias. 10.000 escuelas por debajo de las necesidades educativas reconocidas como

aceptables. Necesidad de superar las diferencias a pesar de las condiciones socioeconómicas.

d) Autonomía escolar y libertad curricular. La escuela total (usando terminología del académico Lic. Juan Carlos Tedesco en "El nuevo pacto educativo". De. Alauda Anaya. Madrid. 1995) demanda graduales descentralizaciones inteligentes.

No tenemos planteada la descentralización municipal, debemos revisar la normativa y dar atribuciones a la escuela, para su gestión completa. El decreto 371/64, llamado comúnmente, de gestión propia es prueba de las posibilidades que el sistema tiene de descentralizar. La ley 24.049, que yo llamo ley Salonia, previó, en su capítulo V, titulado "Aspectos pedagógicos", como la reforma que se pone en marcha, en 1991, tenía no sólo aspectos políticos de transferencias o descentralizaciones jurisdiccionales, sino que era el nuevo cuadro desde el que se pretendía poner en marcha procesos de modernización escolares abarcativos.

e) Profesionalización docente. Es el docente el que debe renovar la educación, como transmisión crítica de la cultura con sentido e intención formativos, en el aula, en la clase, que los antiguos alumnos del Normal Mariano Acosta llamamos, siguiendo el himno de Arturo Marasso, "la hora sagrada".

Considero que lo hecho para el aumento de la profesionalización docente es parcial y desestructurado.

Primero, la normativa sobre las condiciones de ejercicio profesional docente es inadecuada para procesos de modernización. Su enfoque está más de acuerdo con la visión corporativa de los gremios docentes, que son las necesidades de la profesión, en función del bien de los alumnos.

Lo realizado para la capacitación profesional, significativo en las cifras de participantes e importantes en los costos financiados ha tenido un enfoque, para mí equivocado. Creo que se debieron capacitar equipos de unidades escolares, no docentes individualmente y casi mayoritariamente con metodologías presenciales, cara a cara.

Considero que se necesitan directivos preparados en su autoridad-sabiduría para plantear estudios en cada escuela, medios para financiar proyectos en las unidades y equipamiento tecnológico, para que cada equipo

pueda preparar los caminos que conjuntamente transitará. Se debió capacitar equipos para perfeccionar docentes y fortalecer escuelas, simultáneamente.

g) Pasar, definitivamente, de la educación para la conservación a la educación para la innovación. Para ello, son necesarios universidades, centros de investigación y profesorado para lograr que sobre las bases nacionales existentes de los nuevos estudios argentinos concreten las jurisdicciones diseños adecuados, que permitan, exijan desarrollos curriculares institucionales para vivir procesos de transformación, no con fechas angustiosas, como el 2.000, imposibles de cumplir, sino con capacidad y aptitud para cambiar todas las veces que sea necesario.

Termino este conjunto de ideas para la reflexión y el diálogo.

Creo que en la sociedad actual globalizada de este fin de milenio, la educación argentina, para dar respuestas a los reclamos de competencias en la formación de sus mujeres y de sus hombres, no tiene opciones. Deberá continuar, ajustar, perfeccionar, completar los procesos inicia-

dos, pero nunca, jamás volver a los esquemas educativos formales que fueron respuestas a necesidades del siglo XIX. Volver a la escuela-museo, como llamó a nuestra escuela tradicional el académico Luis Jorge Zanotti ("La Nación", 26/2/70).

Argentina para enseñar a vivir, a convivir, a aprender toda la vida y a emprender en la vida activa, tendrá que continuar procesos de modernización escolar y educativos, que formen capacidades y aptitudes, las descubra y las cultive, para que permitan aprender a hacer, con ciencia y con conciencia, que es como yo entiendo la definición de las competencias que buscan todas las reformas educativas contemporáneas.

Completemos este esquema expuesto, de por sí insuficiente, pero sin "mentalidad afectiva", con "entusiasmo y adhesión", "pasión y compromiso", para usar nuevamente palabras del académico Tedesco, en su obra citada (pag. 176).

Entre todos completemos y corrijamos las insuficiencias y los errores de esta comunicación, con propuestas mejoradas.