

LA ARTICULACION ENTRE LA UNIVERSIDAD Y EL POLIMODAL: INTERROGANTES Y EXPECTATIVAS*

ADOLFO LUIS STUBRIN¹



¹ Secretario Académico de la Universidad Nacional del Litoral.

Historia

1. Con la Ley 1420 de 1884 la Argentina fundó su sistema educativo, para entonces moderno y progresista, que fue una de las claves de la fase de expansión y modernización de la sociedad. Desde aquella época hasta hoy la historia de nuestros cambios político-educativos está llena de marchas y contramarchas, avances fragmentarios, desfasajes pronunciados y fracturas. Tan acusado es ese estilo de desenvolvimiento que hace ya décadas que diversas iniciativas para introducir transformaciones o reordenamientos sustanciales en la educación han fracasado. Se han venido analizando las razones de tantas frustraciones que, además, signan un constante desencuentro entre los resultados educacionales del sistema y las demandas y necesidades nacionales a su respecto.

Democracia

2. Es harto evidente que las discontinuidades de régi-

* El título corresponde a un Seminario destinado a docentes secundarios y directivos de enseñanza media así como a especialistas universitarios en diferentes disciplinas. Fue organizado en la ciudad de Santa Fe en abril de 1996 por la Universidad Nacional del Litoral, con el auspicio del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Santa Fe y de la Red Federal de Formación Docente Continua. Se propuso como la culminación de un intenso año de trabajo en capacitación teórico-práctica de docentes secundarios en el marco de la vinculación interinstitucional establecida por la Universidad con el Ministerio alrededor de la problemática de la incorporación de alumnos a las aulas universitarias. El autor preparó este trabajo sobre "El marco político-educativo" como una de las bases de discusión del Seminario.

men político y los espasmódicos cambios de orientación de los sucesivos golpes de Estado han sido una de las causas fundamentales que explican el peculiar modo de desarrollo de nuestra educación. Por ello es pertinente observar lo sucedido a partir de la reconquista de las instituciones democráticas en 1983. Se distinguen tres lapsos: (i) el que transcurre entre diciembre de 1983 y mediados de 1988 durante el cual se desarrolla la normalización institucional del sistema y la realización del Congreso Pedagógico; (ii) el que prosigue hasta comienzos de 1993, oportunidad en que se sanciona la Ley Federal de Educación n° 24.195; y (iii) el que corre bajo la vigencia de esa norma legal hasta la actualidad.

3. (i) El primer lapso se caracteriza por la recuperación de los derechos y libertades suprimidas por la dictadura militar, la fuerte expansión de la matrícula en todos los niveles educativos y la instalación de la idea de que el progreso y mejoramiento de la enseñanza dependen de la apertura de una nueva época de amplios consensos cívicos sobre la reforma integral del sistema educativo. Estos consensos debían construirse mediante la participación lo más directa y cierta posible de los sectores interesados y no sólo de ellos sino de los ciudadanos en general y de los protagonistas cotidianos del quehacer pedagógico, en especial. La tesis de que las irreductibles enemistades políticas habían impedido la consolidación en el tiempo de todo intento de cambio estructural, a raíz de bloqueos recíprocos entre promotores y opositores a sucesivos intentos, estaba abriendo paso a la idea de concebir y ejecutar políticas públicas asumidas como superiores a un gobierno determinado y propias del Estado más allá de partidos, corrientes ideológicas u opciones técnicas frecuentemente enfrentadas.

4. (ii) Durante el segundo lapso acontece la transición entre el sexenio del presidente Alfonsín y el del presidente Menem. Se extiende durante los, aproximadamente, 14 últimos meses de gobierno del primero y los 45 primeros meses de gobierno del segundo de los nombrados. Son los rasgos salientes: el intento de dar comienzo de ejecución a recomendaciones de políticas extraídas de las conclusiones del Congreso Pedagógico en el marco de un debilitamiento de la capacidad decisional del gobierno radical; la drástica discontinuidad de aquellos intentos por parte del nuevo gobierno y la repentina implementación de las transferencias del tramo secundario y del terciario (dedicado a la formación de docentes) del servicio educativo administrado por el Estado Nacional a manos de las Provincias y, por último, el impulso para el tratamiento parlamentario y la aprobación de la Ley Federal de Educación con votación dividida entre el oficialismo y las principales bancadas opositoras en la Cámara de Diputados. La secuencia descripta expone claramente la prevalencia de una tendencia desestructurante en lo político y lo orgánico hasta culminar, paradójicamente, en un texto legal para la reorganización del sistema.

5. (iii) El tercer lapso marca el comienzo de una nueva situación definida por la presencia de un texto legal de

regulación general que estatuye pautas de cambio para el sistema educativo. Esa generalidad incluye diversos planos, entre los cuales cabe enumerar: (a) el de la distribución y asignación del poder público, (b) el de la instalación y reconocimiento de las agencias de enseñanza, (c) el de la fijación y control de los contenidos y rendimientos escolares. Durante 1994 el debate y aprobación de una reforma a la Constitución Nacional cobra gran importancia, ya que modifica el inciso 16 del artículo 67 del texto histórico, que fuera la cláusula en que se basara la Ley Federal de Educación. La mencionada legislación es una plataforma para establecer políticas educativas, dado que desde 1853 nunca se había logrado sancionar una norma de ese género. Pero en cuanto a la legitimidad, como condición político-moral a partir de la cual las leyes imponen su programación ante los actores sociales libres, no se registró un avance correlativo.

Legitimidad

6. La tensión creada entre el estatuto y los defectos de consenso en su instauración es el rasgo central de este lapso y probablemente influya en la suerte futura del sistema educativo como un signo decisivo. Ello puede rastrearse en los tres planos antes enunciados: (a) ¿cuál será el rol del gobierno nacional, desprendido de responsabilidades escolares directas pero erigido en mentor y rector de los gobiernos provinciales?; (b) ¿qué configuración social e institucional alcanzarán las unidades escolares frente a la reforma legal de la estructura de ciclos y niveles?, y (c) ¿qué grado de cumplimiento se verificará en los contenidos básicos curriculares, erosionados por la censura sectorial y la ausencia de condiciones básicas para su aplicación? Buena parte de las respuestas se hallará en la conducta de los actores sociales y escolares; en la percepción que tengan de que los objetivos explícitos de la ley están entrelineados por propósitos ocultos en la trama del poder; en la predisposición anímica con que se sitúen: si es a la colaboración, si es a la lucha o si es a la adaptación pasiva; y, por qué no, en la aptitud conceptual y operativa con que los impulsores de la reforma manejen sus tiempos, sus mensajes, sus recursos.

7. La viabilidad de la reforma educativa se encuentra, pues, en entredicho. La dimensión jurídica, las significaciones discursivas y los mandatos del poder (manifestado por igual en la asignación de recursos y en el ejercicio de la dominación política) han estado modificándose desalineadamente, por lo cual se suscita una complicación de la situación, que está abonada también por silencios, sospechas y acechanzas diversas. La reforma educativa padece críticas por insuficiente legitimidad, adolece de una formulación estratégica conocida (o no la tiene o no la publica), y no dispone de las condiciones materiales, técnicas y humanas para el logro de sus metas. Cada uno de esos factores y con más razón el complejo entrecruzamiento de todos ellos repercute en el imaginario de los actores como un elevado nivel de incertidumbre acerca de su cumplimiento. En tales condiciones los

cambios son impulsados por el gobierno pero en medio de un cierto aislamiento que induce al conjunto de los otros actores a una conducta por reacción, en la que se mezclan actitudes defensivas, precauciones y especulaciones, con ciertos preparativos positivos, a menudo emprendidos con escepticismo cuando no con desgano.

Legislación

8. La Ley Federal de Educación ha sido concebida como un pronunciamiento del Poder Legislativo de una vez y para siempre. Ese carácter pugna con el sistema constitucional de división de poderes, en especial a partir de la Constitución Nacional de 1994. La privación al Congreso de la Nación de facultades efectivas de diseñar bases estratégicas y de hacer un seguimiento en el desarrollo de los cambios es una fuente de renovados problemas de legitimidad para cada paso que -en ejercicio de una delegación expresamente prohibida (artículo 76 de la C.N.)- va adoptando el Poder Ejecutivo. En ese sentido el dispositivo decisional creado en torno al Consejo Federal de Cultura y Educación es conceptualmente insatisfactorio, pero más aún lo es en la práctica. Efectivamente, los supuestos de pluralismo y deliberación en que descansa la actuación de dicho cuerpo no se cumplen dado que sus integrantes (los ministros de educación de las provincias) se sitúan en un extremo asimétrico de las relaciones de poder y aunque tengan oportunidad de no consentir las posturas del Ministerio de Cultura y Educación no cuentan con la posibilidad real de oponerse.

Estado

9. La extensión de la obligatoriedad escolar a diez años sitúa a la reforma educativa en una encrucijada. Primero, por el enorme orden de magnitud de la meta de cobertura que se agiganta con la sumatoria de los déficits pendientes, y luego por su constante incremento en medio de un modelo socioeconómico que empobrece y margina a los sectores poblacionales desfavorecidos. Segundo, porque la apelación a una reforma curricular e institucional, que aparece como coherente, importa una yuxtaposición problemática de objetivos, que presiona excesivamente sobre los agentes educativos. En este punto hace crisis la cuestión del financiamiento de la educación como servicio público, puesto que se trata de una palmaria manifestación de la contradicción del Estado moderno. Esa contradicción es, para decirlo en dos palabras, que depende de la inversión capitalista para aumentar la base tributaria en la que recolecta fondos fiscales, pero no la controla. La política económica de corte neo-liberal que tiende a retirar al Estado de sus roles sociales y el financiamiento de la educación gratuita como distribuidor de posibilidades sociales, son extremos difícilmente conciliables: de allí que la reforma comenzara anunciándose como una duplicación del presupuesto sectorial para exponerse tres años después a ser calificada como una expresión sofisticada del ajuste.

Conocimiento

10. La redacción de documentos con contenidos básicos curriculares es condición necesaria pero no suficiente para el cambio de las prácticas escolares. La factura técnica, desprendida de bases de legitimidad política y soportadas frecuentemente en la sinéresis entre dos o más corrientes teóricas resulta científicamente observable, tanto más cuando sobrevinieron recortes oscurantistas de sus postulaciones. Pero es también importante que su desconexión operativa de la realidad pedagógica cotidiana establece una brecha que será arduo salvar. No existiendo demostraciones de su aplicación en comunidades educativas concretas, su fiabilidad es baja y su postulación como cartilla de cambio universal y simultáneo aparece arriesgadamente ambiciosa. Una oferta de capacitación que, por el momento, ensaya sus propuestas, completa un panorama en que las condiciones de factibilidad están ausentes. Más aún cuando está pendiente -apenas insinuada- la cuestión de los grados de uniformidad o diversidad que se desea consentir o promover en las diversas áreas del sistema. Y cuando, también, el reconocimiento de las diversidades culturales no figura entre las prioridades para lograr una superación efectiva de los magros aprendizajes que logran los alumnos de los sectores populares. En el mejor de los casos, es una estrategia cuyas metas están descompensadas por la falta de medios para construirlas.

Secundaria

11. En base a las premisas expuestas deseamos situarnos ahora frente a los temas que atañen a la articulación del nivel universitario con la escuela media. Nuestra ubicación habrá de ser lógicamente constructiva, pero también crítica e indagatoria; cautelosa acerca de la viabilidad de los cambios y realista en cuanto a que iniciada una alteración de las condiciones tradicionales, la dinámica de la realidad suele plagarse de consecuencias no previstas ni buscadas. El nivel medio atraviesa una crisis más alarmante que el resto de los niveles, quizás por razones cotemporáneas, pero también por causas históricas. El nivel medio fue fundado como una instancia elitista, destinada a la formación de cuadros dirigentes y profesionales. Esa matriz, apropiada para un desempeño adecuado de unas pocas unidades educativas habitadas por selectos grupos de estudiantes y docentes, no fue alterada cuando la democratización de la sociedad fue masificando la matrícula y provocando la multiplicación del servicio. La cobertura, lograda con una mera reproducción de unidades, fue acumulando en el modelo un deterioro, que condujo a su segmentación y, por fin, a una caída libre en sus niveles de calidad.

12. Su articulación con la Universidad, sin ignorar el cúmulo de dificultades y limitaciones de ésta, revela en la enseñanza media dos órdenes de problemas: los que afectan a todas las escuelas, cualesquiera sean sus características individuales, y los que recaen especialmente en

las escuelas que atienden estudiantes provenientes de sectores populares, urbanos y rurales. Es fundamental tener presente en todo momento que los del segundo orden son más difíciles de encarar y resolver, entre otros motivos porque son menos visibles y existen escasas o nulas presiones sociales o políticas para darles respuesta. Es parte de la catástrofe silenciosa que sacude a toda la educación de los grupos desfavorecidos de la sociedad argentina. Es exigua, casi nula, la llegada de egresados de estas escuelas a los bancos universitarios y por poca que sea la información reunida alrededor de ese fenómeno de desarticulación estructural, todo diagnóstico y todo esbozo de desarrollo educacional debe imperativamente hacerse cargo de este enorme lastre.

Estrategia

13. En cuanto al primer orden de problemas, corresponde idear políticas de carácter sistemático, que atiendan simultánea y armónicamente la actualización de contenidos, el mejoramiento de las relaciones pedagógicas y el fortalecimiento institucional de las unidades educativas y de las redes escolares a las que pertenecen. Los vectores de una política con esos objetivos podrían ser: la formación y capacitación de los profesores; la labor, concertada con los gremios, para la reorganización y jerarquización remunerativa del trabajo; y la estructuración comunitaria de las escuelas en base a pautas democráticas de gestión. La ley federal de educación no explicita una estrategia para la acción del Estado, tal que pueda denominarse una política pública. Pero sí sobresale por ciertas definiciones de fuerte gravitación: la extensión de la obligatoriedad escolar a 10 años, la adopción de un mecanismo para fijar los contenidos básicos curriculares, el cambio de la estructura de niveles y ciclos del sistema, la duplicación del financiamiento en cinco años.

Estructura

14. Durante un siglo obligatoriedad escolar y escuela primaria fueron una pareja inseparable. La necesaria y oportuna decisión de actualizar los años de obligatoriedad ubica en la disyuntiva de retocar la estructura tripartita entre escuela-colegio-facultad que venía siendo practicada históricamente. El modelo bipartito, venía discutiéndose y adoptándose en algunos países de Europa Occidental a partir de la generalización de la educación secundaria, en las décadas de los 60 y 70. En estas nuevas situaciones los sistemas educativos tendían a estructurarse en dos grandes etapas: la primera dedicada a satisfacer la obligatoriedad, distribuir uniformemente los conocimientos básicos para el desenvolvimiento pleno de los jóvenes como sujetos integrales y activos, y la segunda, voluntaria, destinada a canalizar todas las vocaciones e intereses de continuar estudios formales o no formales, ya bajo el carácter de una educación superior, subdividida a su vez en formatos, estilos y contenidos diversificados.

15. Por ejemplo en España en los primeros años de la

década de los 70 fue dable pensar que un bloque de 10 años de estudios obligatorios (la denominada Educación General Básica) no requería ser prestado en más de un establecimiento escolar. Y, a la vez, otro razonamiento de sentido común (consagrado por España a principios de los 90 en la LOGSE) indicaría que un instituto educativo resulta soporte insuficiente para satisfacer agrupamientos de edad muy diferentes y objetivos educativos múltiples. He allí el origen de la idea de promover un realineamiento de las instituciones intervinientes, implicando la reforma masiva de su organización interna. La Ley Federal de Educación n°24.195, que induce a una reestructuración de tal género en su artículo 10, no contiene pasos estratégicos para concretarla. En ese espacio se concentran buena parte de las inquietudes y angustias reinantes en los ambientes educacionales, hoy en día. La secuencia política vivida en el país, marcada por la desestructuración arriba descripta (discontinuidades políticas y transferencia masiva de escuelas), proseguida por una ley notoriamente ambiciosa orientada aparentemente en sentido inverso, choca con un alto grado de atomización política (cada provincia con su respectiva configuración estructural, su Constitución Provincial, su propia ley general de educación -en muchas de ellas-, y su particular grado de penuria fiscal).

Polimodal

16. El arranque del ciclo polimodal coincide con el punto de despegue teórico al que los alumnos son conducidos por el completamiento de la educación básica. El debate parlamentario reiteró a este respecto una antigua diferencia entre quienes defendían su ubicación en el año del 15 cumpleaños de los jóvenes y el criterio que terminó imponiéndose de trazar la línea a los 14 años. El primer supuesto -homologable, en el comparado, a una mayoría de países- implicaba tres ventajas que fueron dejadas de lado: 1. articular la decisión con la legislación civil en la que se adquiere autonomía laboral a los 16 años, 2. profundizar las experiencias de provincias (Misiones, Mendoza, Río Negro) y de la Dinem-Conet en materia de ciclo básico general o unificado, todas las cuales incluían hasta el tercer año, 3. hacer que haya diez años de obligatoriedad a partir del cumplimiento de los 6 años y uno más de jardín de infantes. Al fin y al cabo el polimodal se delinea con tres años, equivalentes a los 3°, 4° y 5° de la actual escuela media. Pero se trata -conforme a la definición legal del art. 16- de un ciclo y no de un nivel, con lo que cabe preguntar si el legislador tuvo dudas o estipuló una ambigüedad intencionada. ¿Se tratará de un ciclo que suplementa el nivel básico, que prepara para el nivel superior, que constituye un nivel medio revivido, o que se manifiesta como un tramo extranivel? Ese interrogante no está claramente respondido hasta ahora, como tampoco otros igualmente inquietantes.

17. La traducción del ciclo polimodal a la vida real de las instituciones escolares, supone una especialización de éstas. Dicha especialización está prevista ¿en una cualquiera de las modalidades a determinarse o (valga la

aparente contradicción) en varias o todas ellas? Preguntado de otra manera, el ciclo polimodal: ¿supone establecimientos polimodales o una pluralidad de sendos unimodales? Las repercusiones de una definición al respecto alterarían en mucho el modelo tenido en vista y, desde luego, cambiarían los planes y programas y las orientaciones políticas. ¿Qué superación traerá el polimodal con respecto al ciclo superior de la tradicional escuela media, como no sea que empiece un año antes, si cada escuela seguirá teniendo una sola modalidad? Dicho sea de paso, las modalidades previstas en los documentos oficiales hasta ahora elaborados son casi las mismas que ya existen, con una presentación por cierto aggiornada. Nos seguimos preguntando ¿y en las localidades pequeñas? ¿y en el campo?, donde haya menor abanico en la oferta de modalidades ¿cómo se cumplirá el principio de igualdad de oportunidades?

Institucionalidad

18. Pero, el esclarecimiento de ese nudo de opciones técnicas, organizativas y políticas en las que se compromete la relación entre el poder público nacional y provincial y los protagonistas cotidianos de la vida escolar, depende -a nuestro entender- de su subsunción en el contexto socio-político global del país. Una vertiente interpretativa con bastante arraigo indica que la desestructuración continúa en otro terreno, empleando una legislación y un discurso reestructurante sólo con fines distractivos. Otra vertiente interpretativa (la oficial) señala que la reestructuración ha comenzado, en medio de muchas dificultades, pero con una firme determinación de reorganizar y consolidar la presencia del Estado en la educación popular. En tanto el imaginario de los actores presente esa polaridad, el futuro de los cambios es de diagnóstico reservado. Porque los actores son esenciales a los cambios. Ello así, si nos valemos del paradigma institucional declarado en la Ley Federal de Educación en sus artículos 2 y 3 (y a pesar de otros que lo relativizan) y reforzado por la «cláusula del desarrollo humano», contenida en el inciso 19 del artículo 74 de la Constitución Nacional de 1994 que determina que la educación es responsabilidad indelegable del Estado y garantiza los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal.

Mercado

19. Cuando abogamos por la vigencia de un paradigma institucional estamos pensando en adoptar la lógica de la reforma de una organización llamada sistema educativo, que forma parte del Estado, que como tal está regida por el derecho público, y a la cual es imperioso robustecer y perfeccionar. Al propio tiempo advertimos que existe otro paradigma, cuya hegemonía sobre la cultura de la clase dirigente se percibe como telón de fondo, que es el del mercado. Si la reforma educativa quisiera llevarse adelante -como tememos- según este otro paradigma los

actores no serían esenciales, en nuestro criterio, o no lo serían de la misma manera sino que concurrirían como demandantes de trabajo docente o clientes de servicios educativos a intercambiar el valor de sus aportes con oferentes de puestos de trabajo y bancos escolares, quienes habrían tomado el papel gerencial de organizadores de la educación. En Chile, sin ir más lejos, ese paradigma estuvo en plena aplicación, durante la dictadura de Pinochet, a través de escuelas que compiten entre sí, disputándose los alumnos y los docentes. Es cierto que el costo es asumido con fondos fiscales -aunque parcialmente- pero para constituir una curiosa forma de mercado con dinero público. Lo que quedó claro en Chile es que el mecanismo de mercado puede asignar aceptablemente recursos existentes, pero no crea recursos por sí solo ni mucho menos los redistribuye con pautas socialmente éticas ni equitativas.

20. Un planeamiento extrañamente demorado, una estrategia no sustentable, un uso normativo de los contenidos básicos curriculares (que los hace sólo documentos y no procesos reales de enseñanza y aprendizaje), una proliferación de esquemas competitivos en diversos aspectos de la realidad escolar, una asignación de recursos que prioriza inversiones físicas por sobre inversiones en recursos humanos, una llamativa armonía entre el temperamento oficial y los diagnósticos y recomendaciones políticas del Banco Mundial son sugestivos elementos para el análisis. En definitiva la continuidad de la desestructuración bien podría, como el camino del infierno, estar empedrado de buenas intenciones. Reestructurar el sistema educativo argentino requiere no sólo una adecuación de los contenidos de la enseñanza, sino un agregado simultáneo de condiciones que atiendan a la organización, retribución y mejoramiento de la tarea docente y la capitalización de las experiencias concretas de innovación educativa preexistentes.

Tecnocracia

21. En el pasado los gobiernos autoritarios intentaron modernizaciones sin consenso. El cuño tecnocrático con que fueron concebidas las ayudó poco, porque carecían de legitimidad, se pensaba en imponerlas masiva y repentinamente y encubrían propósitos inconfesables de privatización del sistema educativo. Bien se ha empleado la categoría de la desjerarquización cognitiva para ligar esos procedimientos con consecuencias perversas. La realidad de las aulas sufre, en los crueles términos de disminución de los aprendizajes relevantes de los alumnos, la osadía de imponer cambios a contrapelo del consenso de los actores. Aquellas tragedias debieran aleccionarnos: no siempre la desestructuración es utilizada como una flexibilización que propicia el cambio positivo de la realidad; en ocasiones tiene una directa intencionalidad destructiva. En los pasos que todos los responsables demos en nuestra esfera de competencias en pro de la reforma de la educación debiéramos tener

presente tres premisas fundamentales: normas jurídicas con el respaldo de un consenso político-social tan amplio como sea necesario para plasmar sus metas; discursos y mensajes claros y unívocos que conmuevan y movilicen a los actores educativos sin propaganda y con racionalidad; y un ejercicio democrático del poder, con participación real de los interesados y una distribución equitativa de los recursos económicos.

Universidad

22. Deseamos que una nueva oleada de desjerarquización cognitiva o de segmentación diferenciadora no estén, arteramente, amenazándonos a los argentinos en un recodo de nuestro próximo futuro. Que, muy por el contrario, sepamos preservar y acrecentar el legado histórico que desde Sarmiento es parte esencial de nuestro patrimonio: el sistema educativo público, ese tejido societal de escuelas, maestros, profesores, alumnos y

padres con el que supimos levantarnos orgullosos como una de las naciones más promisorias de la tierra. El ciclo polimodal es uno más de los escenarios en el que se dirimirán estos interrogantes. Pero es especialmente interesante el desafío que plantea para quienes, como los universitarios nos sentimos directamente responsables de contribuir a su diseño y construcción. Ello por el modo como las disciplinas científicas y profesionales están comprometidas en la definición de sus contenidos, por el grado en que nuestras facultades de formación docente están llamadas a perfilar a sus docentes, educándolos y capacitándolos, y porque profundamente nos concierne que los adolescentes que egresen del ciclo polimodal serán alumnos de nuestras carreras de grado en el siglo XXI. De tal suerte el ciclo polimodal es para la conciencia lúcida de la Universidad de hoy, preocupada por todo lo que atañe a la educación popular, un asunto candente, un apasionante objeto de investigación y, hacemos votos, un campo fértil para fecundas experiencias socioeducativas.



FLE