

INSTITUTO DE DESARROLLO HUMANO LICENCIATURA EN EDUCACIÓN

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

Los Polvorines, 10 de 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 distintos puntos del PEM, se propone establecer por ley las acciones futuras de política educativa que permitirían que, en un plazo de diez años, se cumplan totalmente las estipulaciones de la Ley 26206 de Educación Nacional (en adelante, LEN) o se avance significativamente en aquellas cuyo cumplimiento se encuentra más distante. En términos generales, como especialistas en el campo educativo, podemos coincidir con las autoridades nacionales en la necesidad de planificar, desarrollar y evaluar acciones efectivas que permitan el cumplimiento pleno de los derechos educativos que la LEN compromete garantizar a la población de la República Argentina. Dar cumplimiento efectivo a la obligatoriedad de la sala de cinco años y ampliar la cobertura en las salas de 3 y 4 años hasta su universalización; asegurar la obligatoriedad del nivel secundario a los jóvenes y, progresivamente, a los adultos; finalizar con la situación de analfabetismo de la población adulta; mejorar la conectividad y el equipamiento de las escuelas, son ejemplos de metas con las que es fácil coincidir, aunque no compartamos que se requiera para ello una nueva ley.

Los investigadores docentes de la Licenciatura en Educación del Instituto de Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, con la colaboración del Área de Investigaciones en Educación del mismo Instituto, hemos tomado el PEM como objeto de análisis y debate¹ y hemos generado este documento como resultado. Consideramos que el PEM presenta una serie de problemas, no todos los cuales podremos considerar en este breve escrito, pero pretendemos contribuir a señalar los que entendemos principales.

Sobre la clase de documento ofrecido a la consulta

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

-

¹ Hemos trabajado sobre el documento que el Ministerio de Educación y Deportes ha enviado al Consejo Interuniversitario Nacional, enviado a su vez a nosotros por la Rectora de nuestra Universidad. Los números de página, los títulos de apartados y los números de meta corresponden en todos los casos a esa versión del documento.

ninguna de las leyes educativas vigentes, por lo cual corresponde analizarlo en primer término en su coherencia con el ordenamiento legal del sector educación.

En este aspecto, debe advertirse que ya en su artículo 3° el proyecto incurre en un error sustantivo, pues designa como autoridad de aplicación del Plan Maestro al Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, en abierto desconocimiento de la Constitución Nacional (art. 5°, art. 125°,) y de la Ley Nacional de Educación (poner artículos 4, 14, 113 y 121), que reconocen competencias específicas en materia educativa a los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En tal sentido, los Ministerios provinciales no son meras instituciones a través de las cuales el Ministerio nacional aplica las leyes educativas; tienen responsabilidades específicas, y otras concurrentes con la Nación. En el mismo sentido, debe señalarse que el articulado del proyecto no prevé la actuación específica del Consejo Federal de Educación, órgano de concertación de las políticas educativas en el ordenamiento legal vigente.

También se señala en este punto que el PEM parece decidido a sortear el debate legislativo que se requiere para las iniciativas que propone que son contrarias al ordenamiento legal vigente. El caso más notorio es lo que se enuncia sobre la carrera docente: la propuesta de aprobar un segundo sistema de carrera por Acuerdo Marco es contraria al carácter estatutario de la carrera docente en Argentina. Sin entrar siquiera en consideraciones sobre la pertinencia del modelo de carrera que se propone, es necesario advertir que un plan de política educativa (aún si fuera aprobado por ley) no puede yuxtaponer una nueva legalidad en áreas que, como la carrera docente, cuentan con sus propios ordenamientos normativos. Si se considera necesario cambiar la carrera docente, hay que asumir el trabajo de elaboración y el proceso de negociación legislativa y sindical que supone ese cambio.

Acompañaremos siempre todo esfuerzo honesto y plausible que se proponga para dar cumplimiento a los derechos educativos que establecen las leyes vigentes y ampliarlos inclusive más allá. Hecha esta consideración, señalamos que se observa en el documento una yuxtaposición de enfoques conceptuales disímiles y aún contrapuestos (por ejemplo, sobre la educación como derecho o como emprendimiento de formación de recursos humanos; como función del Estado, como iniciativa de otras organizaciones o como logro individual). Imaginamos que muchas manos han intervenido en la composición del texto y que el producto resultante no ha sido objeto de un trabajo de conciliación. En estas condiciones, sería sencillo caer sobre el texto con minuciosidad y señalar sus numerosas contradicciones. Vamos a evitarlo. Procuraremos además no centrarnos en la clase de discurso contrario al ordenamiento legal vigente que propone el documento (por ejemplo, la reducción del sistema educativo a la función de "formación de recursos humanos del país", contraria a los artículos 2° y 3° de la LEN), entendiendo que este documento ha sido elaborado desde marcos conceptuales muy distantes que luchan sin demasiado éxito por 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). Vamos a posicionarnos en la perspectiva del art. 2° de la LEN y, desde esa posición, presentamos nuestros aportes al necesario debate político sobre las orientaciones de la política educativa nacional.

Sobre el diagnóstico del que se parte

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, precisión y entendimiento de los datos que se utilizan. El documento combina datos de distintos momentos históricos sin advertirlo a los lectores, incluyendo por ello diagnósticos desactualizados² que no pueden funcionar como base de un plan pertinente; omite las fuentes de los datos que utiliza, lo que impide su corroboración o control por los lectores³; realiza afirmaciones sobre datos mal interpretados⁴; produce saltos argumentativos en los que una afirmación general se sostiene en un problema específico de un nivel o modalidad⁵.

Aunque realiza unas pocas menciones a algún texto producido en algún marco investigativo, el diagnóstico del PEM desaprovecha notablemente todo lo que la investigación

² El señalamiento inicial sobre la formación docente está notoriamente desactualizado. Dice el PEM: "Los diagnósticos disponibles acerca de la formación docente inicial en el país coinciden en señalar que existe una significativa fragmentación del sistema formador, percibido como un conglomerado de instituciones (institutos y universidades), débilmente articuladas entre sí. Asimismo, existe un alto grado de disociación entre los contenidos de la formación docente y las exigencias para el desempeño, provocado entre otros factores por la escasa o nula integración de las instituciones formadoras con las escuelas para las cuales se forman los docentes" (pág. 8). Este es un diagnóstico antiguo, formulado a mediados de la década del 90, que desconoce los avances en la articulación del sistema formador en veinte años, a través de distintos acuerdos federales sobre cuestiones curriculares, institucionales y de formación continua de los formadores; así como los numerosos programas de articulación que existen entre la formación ofrecida en los institutos y las escuelas, no sólo para la formación inicial sino para la inducción de docentes noveles.

³ Por ejemplo, en página 32 el documento se afirma que "Según investigaciones recientes, existen en la actualidad más de 7.500 establecimientos distribuidos a lo largo del país que se encuentran en condiciones de acceder a internet de forma inmediata, a partir de las redes ya instaladas"; no sabemos de qué investigaciones se trata, ni si se basan en un relevamiento censal o una estimación. Esta situación se encuentra en todo el documento.

⁴ Por ejemplo, en página 3 del documento se afirma: "5 de cada 10 estudiantes no finalizan la educación formal obligatoria". Datos ministeriales sobre fuente EPH INDEC señalan que la Población 25-29 años con secundaria completa (total país) pasó de 58,9 % en el año 2003 a de 71,4% en el año 2013 (Ministerio de Educación, 2015), y si esto es así no es posible afirmar que sólo la mitad de los estudiantes finalizan la educación obligatoria. 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 2013, Ministerio de Educación, 2015), 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 y forma permanecer en el sistema y egresar, aunque evidentemente con rezago; por otra parte, si es así, no es lo que se afirma.

⁵ Por ejemplo, cuando fundamenta la importancia de "Mejorar significativamente los resultados de aprendizaje" (págs. 14 a 16) y afirma: "En relación con los resultados de aprendizaje, el Plan MAESTR@ también se propone terminar con el analfabetismo. En la Argentina, 641.828 personas son analfabetas absolutas según el último Censo de Población (2010). Este problema se concentra en las comunidades indígenas, en el ámbito rural y en las zonas urbanas de extrema marginalidad." (pág. 16)

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. Trataremos sólo un asunto, por su importancia intrínseca y como ejemplo del problema que señalamos.

Sección: Asegurar la cobertura de la escolaridad obligatoria de niños y jóvenes pertenecientes a comunidades indígenas

Dice esa sección (páginas 12 y 13 del PEM):

"La Argentina tiene aún una deuda histórica en materia de educación con sus comunidades indígenas. Si bien se han realizado avances significativos en los últimos años, impulsados por nuevos marcos normativos donde se reconocen y encuadran las necesidades de este grupo poblacional —un indicador de ello es que el 94,5% de los niños y niñas indígenas entre 5 y 14 años asiste a un establecimiento educativo— subsiste aún una deuda pendiente en materia de la calidad de sus trayectorias y la oferta educativa disponible.

Es necesario avanzar en políticas orientadas a garantizar una educación de calidad que permita a este grupo completar la educación obligatoria y contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica. Esta deuda es posible de saldar en el corto plazo con el acuerdo y consenso de todos los sectores vinculados a esta problemática.".

El valor de 94,5% corresponde a los años 2004-2005, ya que proviene de la *Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 (ECPI)*. Al respecto, una publicación más reciente de UNICEF (2010) señala:

"La absoluta mayoría de los niños y las niñas indígenas entre 5 y 14 años asiste a un establecimiento educativo (94,5%). Esta proporción es apenas menor a la observada para el total de niños y niñas del país de similar edad que, de acuerdo con el último censo nacional, alcanza al 95,3% (cuadro 2.1). El nivel de asistencia escolar varía entre el 82 y el 100%, si bien la mayoría de los pueblos se ubica en un rango entre el 93 y el 97%. Los pueblos mbyá guaraní, wichí, pilagá y toba son los que tienen las tasas de asistencia escolar más bajas." (UNICEF, 2010: página 23)

Con respecto a los adolescentes, las diferencias entre pueblos es más grande:

"El porcentaje de adolescentes indígenas entre 15 y 19 años que asiste a un establecimiento escolar alcanza el 64,5, levemente inferior a la del conjunto de los adolescentes del país (68,5%) (cuadros 2.2 y 2.3). Sin embargo, a diferencia de lo observado en la población infantil, el nivel de asistencia varía de manera significativa entre los pueblos. Los pueblos comechingón, guaraní, huarpe, kolla

y mapuche tienen tasas comparables, o incluso algo más altas, a la de los adolescentes del país, entre el 64 y el 80%. Los adolescentes de los restantes pueblos, en cambio, tienen tasas de asistencia significativamente menores. Los mayores déficits se detectan entre los adolescentes mbyá guaraní, pilagá, toba y mocoví, cuyos niveles de asistencia van de un máximo del 46% a un mínimo del 33%, lo cual indica que, en el mejor de los casos, uno de cada dos adolescentes de estos pueblos asiste a la escuela". (UNICEF, 2010: páginas 25-26)

La ausencia en el PEM de análisis específicos engloba a todos los pueblos originarios en una situación percibida como homogénea. Ahora bien, el desconocimiento de las diferencias entre pueblos no parece un buen punto de apoyo para la definición de políticas, y algo de esto se confirma en las metas: se propone que las tasas de acceso y escolarización alcancen o superen los niveles del conjunto de la población escolar (meta 5, página 48), pero las estrategias giran casi exclusivamente en torno a servicios educativos específicos, lo que no se condice con la diversidad de situaciones en que se escolarizan los niños y niñas de pueblos originarios. Señala el PEM:

5.2.- Dotar, para el año 2021, de supervisores, directivos y docentes capacitados para el abordaje de una educación intercultural al CIEN PORCIENTO (100%) de las escuelas que atienden a este grupo de población (página 48).

En las áreas rurales se hace relativamente sencillo identificar a estas escuelas. Pero en los grandes conglomerados urbanos de Argentina, los niños y niñas de origen indígena asisten a la escuela junto con niños y niñas de otros grupos étnicos. ¿Estarán estas escuelas consideradas en la meta del PEM? Pero además, un plan que considere la situación de las poblaciones indígenas debería especificar qué piensa hacer con la modalidad creada por la LEN, que tiene sus propios debates en la actualidad, principalmente la disputa por quién y cómo se define lo que es la modalidad y cómo se organizan las escuelas. El silencio del PEM sobre esta y otras modalidades no puede dejar de señalarse y cabe advertir que definir políticas ignorando las modalidades podría constituir un desconocimiento del ordenamiento legal vigente.

Finalmente, ¿qué se entiende en el PEM por "educación intercultural"? El documento parece entender la interculturalidad como un rasgo que la educación sólo debe asegurar en las escuelas a las que asisten los niños y niñas de pueblos originarios, en lugar de ser una característica de toda la educación, difícil de lograr, pero a la que no debería renunciarse.

Finalmente, señalamos que el documento presenta como realidades fijas lo que en verdad tiene que ser entendido como puntos en un proceso desplegado en el tiempo⁶. De este

5

⁶ Por ejemplo, se afirma en página 8: "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

modo, 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 educativas⁷. El problema es que, al proceder de este modo, el PEM se priva y nos priva de conocer sus apreciaciones acerca de cómo la situación ha llegado a ser la que es y acerca de qué habría que hacer para seguir avanzando en las áreas en las que se ha avanzado mucho y para revertir el estancamiento en las áreas en que éste se presenta. Este problema se encuentra en la base del insuficiente trabajo de planeamiento que revela este plan, asunto que consideraremos en el apartado que sigue.

Sobre el planeamiento en este Plan

Por tratarse de un plan, corresponde también evaluarlo como resultado de un proceso de planeamiento educativo. Al referirnos al diagnóstico, comenzamos a señalar problemas de este plan educativo en cuanto tal; en definitiva, el diagnóstico está construido con numerosos fallos que tornan inviable considerarlo un punto de partida serio para un plan decenal. Añadiremos aquí otras consideraciones que, sumadas a la anterior, hacen de este documento una referencia inadecuada para enmarcar las políticas futuras.

Metas mal construidas:

Algunas metas están decididamente mal construidas. Por ejemplo, se establece en el documento (una vez más, sin que sepamos la fuente de la información) 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" (página 47, 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.

Otro caso de construcción inadecuada de metas se produce cuando el PEM propone metas que se superponen o inclusive reducen el alcance de la LEN. Por ejemplo, en el caso de del modelo "la escuela sale del aula" del Plan Maestro, no se mencionan la acción solidaria o la apropiación crítica de las distintas manifestaciones de la ciencia y la cultura que sí se mencionan en el art. 32 e de la LEN al referirse a los espacios extra curriculares.

Problemas de relación entre diagnóstico y metas:

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

de 4 años y al 97.1% para los de 5 años de edad". No se reconstruyen los enormes avances realizados en este nivel desde 1993 en adelante.

⁷ Por ejemplo, que las cifras anteriores expresan una importantísima ampliación de la cobertura del sistema escolar en el nivel inicial.

metas que se establecen (Anexo II del PEM) y hemos encontrado problemas de relación entre diagnóstico, fundamentos y metas. Trataremos sólo un asunto como ejemplo del problema que señalamos, que se reitera en distintas secciones del plan.

Sección: **Política activa de formación profesional**⁸. (págs. 39- 41 del PEM)

El PEM reconoce no tener información sobre la situación y perfiles de los docentes de formación profesional (en adelante, FP), a pesar de lo cual desarrolla la hipótesis de su falta de formación y desactualización técnica.

Propone ampliar el acceso público a la información general sobre la oferta y las políticas que se diagnostica, a la vez que no se hace referencia alguna a los relevamientos del Catálogo Nacional de Títulos y Certificados desarrollado en el marco de la ley 26.058 Sólo menciona la falta de regulación a la participación privada en la FP, sobre lo cual no hace una propuesta de ningún tipo; desde luego es muy necesario regular la actividad privada en el subsector en su conjunto, pero el tema desaparece en las metas.

Es significativa la ausencia de propuestas para poner en relación la FP con la terminalidad de nivel secundario, como una vía formativa y de incorporación de personas al circuito de escolarización. Cabe destacar que en jurisdicciones como Córdoba, CABA, Santa Fe, y Provincia de Buenos Aires entre otras, existen experiencias exitosas de articulación entre FP y escuela secundaria, para jóvenes así como también para adultos.

El conjunto de postulados en relación con la escuela secundaria de modalidad ETP se concentra en dar respuesta a las habilidades productivas solicitadas por un supuesto cuerpo demandante del sector productivo. La gran respuesta a los problemas formativos está en que se realicen prácticas profesionalizantes. Se conceptualiza a la modalidad sólo como una proveedora de mano de obra, de recursos humanos, dislocando sus funciones formativas de jóvenes en un sentido amplio e integral, así como su carácter propedéutico. Especialmente se toma como supuesto que las demandas del sector productivo no requieren procesamiento alguno en el sentido formativo de un nivel educativo obligatorio, no se hace referencia a la capacidad del sistema educativo de formar en conocimientos de fundamento y en tecnologías más allá de la demanda; se concentra en dar respuesta a habilidades laborales requeridas.

En la formación de capacidades técnicas de docentes y de estudiantes el rol de los

_

⁸ Por cierto, aunque como se ha dicho el PEM no propone derogar ni modificar las leyes vigentes, es notable que en ningún punto de esta sección se refiera a la Ley de Educación Técnico- Profesional y sus instrumentos (el Fondo de Mejora, el Catálogo de Títulos y Certificaciones, el Catálogo de Instituciones de ETP), en un contexto en que su aplicación parece suspendida de hecho, lo que abre numerosos interrogantes sobre su futuro, interrogantes que se agravan dada su ausencia en el plan.

ministerios de educación y del estado en general queda desdibujado bajo la supuesta capacidad y pertinencia de la formación que pudieran desarrollar las empresas.

Problemas de ausencia de estrategias específicas para asegurar el cumplimiento de las metas:

El plan establece una serie de metas de distinta envergadura. Como la lógica de su definición parece haber sido buscar lo que la LEN compromete y el gobierno considera que no se ha cumplido, cabe interrogarse cuáles con las hipótesis del plan 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 documento que se presenta como plan.

En este punto, el Plan afirma que "La Red Federal para la Mejora de Aprendizaje creada por Consejo Federal de Educación es el ámbito en que hoy se está desarrollando una propuesta de nuevo modelo de escuela secundaria que imperiosamente hace falta acordar para que se cumpla en tiempo, forma y con calidad de enseñanza y aprendizaje el nivel obligatorio en todo el territorio Nacional" (pág. 10). Sin embargo, no detalla rasgos de ese nuevo modelo ni la estrategia de implantación que se propone, la que debería formar parte en un plan, inclusive para determinar sus costos.

A ello se añade que no se hace mención a lo que establece el artículo 32 de la LEN (incisos a-h) como nuevo modelo de educación secundaria: a. revisión de la estructura curricular por núcleos de aprendizaje prioritarios, b. alternativas de acompañamiento escolar, c. mínimo de 25hs de clase, d. concentración de horas y cargos en una institución, e. creación de espacios extra curriculares fuera del horario escolar, f. alternativas de reingreso para jóvenes no escolarizados, g. proyectos de intercambio, voluntariado y solidaridad, g. gabinetes de atención interdisciplinaria en las escuelas. ¿Cuáles de estas características establecidas por la LEN están siendo consideradas? ¿Cuál es su costo y la estrategia para su instalación? Nada dice sobre esto el PEM.

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 plan. ¿Por qué una estrategia que el gobierno parece considerar que no ha funcionado (de lo contrario, no se señalarían los problemas institucionales que el PEM identifica en los institutos de formación docente) se propone nuevamente? ¿Será consecuencia del diagnóstico desactualizado del que se parte en este tema? ¿Qué se 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?

La cuestión de las estrategias hace a la viabilidad política de un plan, y repercute en su financiamiento (al que nos referimos más adelante), ya que estrategias diferentes pueden requerir (y suelen hacerlo) 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.

Trabajo docente y salarios del sector

Aunque se reconoce que la inversión educativa es responsabilidad tanto del gobierno nacional como de los distintos gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como queda establecido en la LNE⁹, 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).

Del Plan se desprende que el Estado nacional ve reformulado su rol respecto a garantizar condiciones de igualdad entre las jurisdicciones en lo que respecta a ciertos aspectos vinculados al financiamiento educativo, como es el establecimiento del salario docente. 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. Se sostiene, así, que los distintos niveles de gobierno que participan en la política salarial deberán asegurar la estabilidad del poder adquisitivo de los salarios, mientras que las pautas de incremento salarial

⁹ En la LNE queda fijada la concurrencia entre ambos niveles de gobierno en lo que respecta al financiamiento. Precisamente, el artículo 12 sostiene lo siguiente: "El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiamiento del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos de gestión estatal. El Estado nacional crea y financia las Universidades Nacionales".

para el conjunto de los docentes deberán surgir de los acuerdos marco en cada jurisdicción. El rumbo de la política educativa propuesto en lo que respecta al rol del Estado nacional en el financiamiento de la política salarial docente supone las siguientes cuestiones a destacar:

- En primer lugar, el no reconocimiento de la Paritaria Nacional Docente como instancia legal que garantiza procesos de igualdad de las condiciones de trabajo docente entre las distintas jurisdicciones del país, que no se restringen a la definición salarial.
- En segundo lugar, la desaparición progresiva del Fondo Compensador establecido en la Ley de Financiamiento Educativo.
- En tercer lugar, la posibilidad ya concreta de que el piso salarial establecido en el nuevo acuerdo marco funcione también como un techo que limite los aumentos salariales.

Cabe observar que este nuevo rumbo de la política educativa no contó con la discusión ni el apoyo de actores centrales del sector educativo como son los sindicatos docentes, con quienes se mantiene en la actualidad un grave conflicto educativo respecto a la política salarial docente.

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). Comencemos señalando que, a pesar de que el capítulo se titula Educación Superior, 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 FP.

Dicho esto, la presentación del capítulo concluye señalando un conjunto de desafíos formulados "a raíz del diagnóstico presentado" (página 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 ni se sustentan del 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. 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).

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.

Distintas propuestas, metas o líneas de acción ponen en cuestión la autonomía universitaria y deberán, por lo tanto, requerir la mayor atención. Por ejemplo 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", caracterización de planes de desarrollo y procesos de gestión de la calidad, obligación de disponer de un "plan estratégico de internacionalización", entre otras.

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. Al respecto huelga decir que está ya ampliamente comprobado que las políticas públicas tendientes a asegurar sostenimiento material de los estudios son necesarias pero no suficientes para asegurar a todxs el derecho a la educación superior.

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 institucional¹⁰.

Sobre el financiamiento del "Plan Educativo Maestr@"

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. Analizar la estrategia financiera del PEM se vuelve entonces una cuestión central. Para tal fin se toma como principal referencia el capítulo 8 titulado "Financiamiento del Plan".

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*"

¹⁰ Si bien esta resolución no se encuentra vigente, es necesario aclarar que se debe a que está pendiente su aprobación del Ministro de Educación.

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, etcétera.

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 asegurarse 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 Plan Maestro, quedaría a cargo de las provincias y la Nación se haría cargo solo de la infraestructura y 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.

A la situación descripta se suma la prescripción sobre la mayor descentralización salarial ("De esta forma, cada jurisdicción, según sus posibilidades y realidad económica será responsable de negociar los salarios docentes en los respectivos acuerdos marco

jurisdiccionales y la Nación garantizará, a través del nuevo Fondo Compensador que el salario mínimo docente, independientemente de las condiciones de la provincia en donde el docente ejerza, se encuentre siempre como mínimo un 20% por encima del salario mínimo, vital y móvil"), con lo 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. Las discrepancias interjurisdiccionales se expresan en forma notoria en los niveles salariales de los docentes y en las evaluaciones de calidad, con niveles inferiores en las provincias periféricas (especialmente en el NEA y el NOA) y el Plan no prevé ningún mecanismo de financiamiento para revertir esta situación.

Las metas de este gobierno

Un aspecto que ha llamado poderosamente nuestra atención es que ninguna meta del denominado Plan Educativo Maestr@ compromete al actual gobierno en su cumplimiento. Aunque aclara que no constituye un plan de gobierno sino para el Estado argentino, la casi totalidad de las metas establecidas se definen para 2021 y 2026, lo que no define las responsabilidades que le caben al gobierno que de hecho impulsa este plan. Sólo asume metas inmediatas en el campo de las transformaciones de la carrera docente y de los mecanismos de definición salarial, y ello en un contexto de creciente conflictividad con los sindicatos del sector.

Entendemos 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 el cumplimiento de ninguna de las metas que propone en el PEM en su período de gobierno.

Ni siquiera una meta de inaceptable incumplimiento como la obligatoriedad de la sala de cinco años de Nivel Inicial entra en los compromisos de la actual gestión: aunque esta obligatoriedad ha sido sancionada en 1993 (hace 24 años) y el gobierno nacional nos dice que en la actualidad se cumple para el 97,1% de los niños y niñas, también 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.). Niños que todavía no han nacido, podrán no asistir a la sala de cinco años, según el PEM.

A tono con estas imprecisiones, establece un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de las metas establecidas fundado en múltiples reducciones: de todos los procesos involucrados en educación a la medición de la calidad educativa; y de la calidad educativa a los resultados en las pruebas estandarizadas de evaluación de aprendizajes.

¿Cómo entender estas situaciones? ¿Cómo entender el silencio del PEM sobre la proporción (probablemente similar a la de la sala de 5 años) de niños y niñas que no asisten a la escuela primaria? Hemos cavilado mucho sobre estos asuntos. Como especialistas en educación, y como ciudadanos de este país, nos parece necesario que el gobierno asuma compromisos con la educación, respecto de los cuales pueda ser evaluado por la ciudadanía al final de su gestión en 2019. De lo contrario, deberemos interpretar este PEM como una suerte de "fuga hacia adelante" de los compromisos de este gobierno en materia de política educativa.

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; el interés en la FP 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 desarticulación de equipos del programa Conectar Igualdad. 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 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.

Referencias

Constitución de la nación Argentina: publicación del Bicentenario - 1a ed. - Buenos Aires: Corte Suprema de Justica de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, 2010. Disponible en: https://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf [último acceso: 8 de mayo de 2017].

Ley N° 26206. Ley de Educación Nacional. Disponible en: http://www.me.gov.ar/doc pdf/ley de educ nac.pdf [último acceso: 8 de mayo de 2017].

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

UNICEF (2010). Los pueblos indígenas en Argentina y el derecho a la educación Los niños, niñas y adolescentes indígenas de Argentina: diagnóstico socioeducativo basado en la ECPI. Documento elaborado por Georgina Binstock y Marcela Cerrutti. Buenos Aires.

INDEC (2004). Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004- 2005 (ECPI). Disponible en: http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/ECPI/index_ecpi.asp [último acceso: 8 de mayo de 2017].