

La educación sigue postergada

JUAN J. LLACH
PARA LA NACION

CUATRO leyes aprobadas en esta década reavivaron las esperanzas de empezar a saldar la deuda con nosotros mismos, sobre todo con los más pobres, por haber postergado reiteradamente la educación. Sin embargo, sus efectos resultaron muy insuficientes.

Con los fondos de la ley de educación técnica, se aprobaron planes de mejora para unas 2500 escuelas, un avance indudable, pero que todavía debe atravesar la prueba de la evaluación de sus resultados, tarea que aún tiene escaso arraigo en nuestro sistema educativo. La ley de 180 días de clases fracasó estrepitosamente, ya que ha sido cumplida por una minoría de provincias, y, en, 2009 sólo por dos, Chubut y Formosa, que se esmeraron para recuperar los días perdidos por la gripe.

Pese a algunos avances, la mayoría de los objetivos de la ley de educación nacional tampoco se han cumplido. Se está poniendo en marcha la nueva estructura de ciclos y niveles, para reemplazar al EGB y el Polimodal por una primaria de seis o siete años y una secundaria de seis o cinco.

Aunque hubiera sido mejor establecer la misma estructura en todo el país, para eliminar las "aduanas educativas", surgidas cuando algunas jurisdicciones, como la ciudad de Buenos Aires, no aplicaron la ley federal.

El cambio es sobre todo formal, pero hace posible, lo que se verá en los hechos, volver a dar nivel secundario a los dos o tres primeros años de la escuela media. Ha sido positiva la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, pero es muy lento el avance hacia su objetivo central de mejorar los institutos de formación, y se han dejado de lado los necesarios mecanismos de acreditación, al estilo de los vigentes para algunas carreras universitarias.

De la ley de financiamiento educativo, hay que empezar celebrando que lo más probable es que se cumpla en 2010 su meta de invertir el 6 por ciento del producto interno (PBI) en educación, ciencia y tecnología. Doble celebración, porque cumplir las leyes no es habitual entre nosotros.

El aumento total de recursos para educación, ciencia y técnica fue de 44.000 millones de pesos, equivalentes a una mejora real del 40%. Cerca de tres cuartas partes de ese aumento fueron absorbidas por mejoras de las remuneraciones docentes, que subieron el 25% en términos reales desde 2003.

Es indudable que mejorar la educación requiere dar adecuada jerarquía académica, económica y social a los maestros, profesores y directivos. Pero semejante participación en los recursos ha ido en desmedro, como se verá en seguida, de otros objetivos igualmente importantes.

Estos tibios logros quedan empañados por numerosos y cruciales incumplimientos.

Los avances en la escolarización inicial son insuficientes; nada se ha progresado para llegar a la meta de un 30 por ciento de escuelas de doble jornada, prometida para 2010, y que en las escuelas de gestión estatal es hoy de un 6 por ciento a nivel nacional, pero sólo porque en las escuelas primarias de la ciudad de Buenos Aires supera el 50 por ciento; hay retrocesos en la graduación a tiempo en la enseñanza media; en vez de la prometida mejora de la calidad educativa, se observa un claro deterioro, visible en las pruebas internacionales; tampoco se ha avanzado en la concentración de horas cátedra en la enseñanza media para lograr docentes más comprometidos con cada institución, ni en lograr que los mejores maestros y directivos ejerzan en las escuelas que más los necesitan.



Pero el peor de los incumplimientos es el que se muestra en la persistencia de la segregación y aun discriminación ejercida por el sistema educativo, en franco contraste con la reiterada proclama de equidad de las leyes.

Pese a muchos casos maravillosos, que muestran que es posible brindar educación de calidad en contextos desfavorables, la realidad es que el promedio de las escuelas a las que asisten las chicas y los chicos de menores recursos son de inferior calidad.

De la ley de financiamiento educativo es celebrable que en 2010 se invierta el 6% del PBI en educación, ciencia y tecnología

Peores edificios, peor equipamiento, escaso mantenimiento, directivos y docentes menos calificados, todo ello en un contexto de magro capital social, en el que los familiares de los chicos no tienen tiempo para tratar de enmendar tales carencias o establecen un lógico lazo afectivo con las escuelas que les hace creer que todo en ellas es bueno, o por lo menos razonable.

Tan flagrante es esta discriminación, tan duro su contraste con los juramentos de justicia social de numerosos gobernantes, políticos, legisladores y gestores del sistema educativo, que muchos se preguntan si no se lo hace ex profeso, para mantener a los más necesitados, desposeídos también de educación y políticamente cautivos.

Es probable que eso pase por la mente de algunos, pero su miopía quizá les impide ver que la mayoría de los chicos privados de educación de calidad perte-

necen a hogares cuyos electores son la gran mayoría del tercio de la población que no vota.

La educación es casi siempre campo de luchas intensas, como en los debates de la ley 1420 de 1884; la reforma universitaria de 1918; laica o libre en 1958 y el congreso pedagógico de 1985. Ellas tuvieron, sin embargo, buen final, lográndose acuerdos que se pusieron en práctica, aunque sus efectos fueron decreciendo en el tiempo por el deterioro económico y social del país.

Para reverdecer tales logros es necesario crear un clima proclive a acordar políticas de Estado que protejan, bajo un paraguas de excepción hoy inexistente, a los más necesitados, y poner en ello la misma pasión que vemos aflorar en declaraciones y contradeciones sobre dichos de funcionarios, aunque ellos sean, como hoy lo son, muy cuestionables. En contraste, aflora el constructivo documento de propuestas educativas del vicepresidente Julio Cobos.

El vencimiento de las metas económicas de la ley de financiamiento en 2010 abre una nueva oportunidad. Si bien la ley de educación nacional manda que de allí en más deberá invertirse el 6 por ciento del PBI sólo en educación, esto puede convertirse en mera expresión de deseos y, además, no contempla la principal tarea, que es la de acabar con el estigma de la discriminación educativa y con sus consecuencias.

Por ello sería mejor pensar en una ley de desarrollo humano, no sólo de financiamiento educativo, orientada a dar una batalla estructural contra la pobreza.

Ella podría aunar la universalización de la asignación por hijo, dirigiéndola además a erradicar la malnutrición, y el compromiso de la Nación y de las provincias, con garantías de sus recursos, de sostener una inversión de por lo menos

el 6 por ciento en educación, y metas análogas en salud, nutrición y ciencia y tecnología.

Por cierto, deberían establecerse también metas sustantivas y procedimientos institucionales para lograrlas -para dar prioridad a quienes más lo necesitan- referidas a escolarización, jornada completa, calidad educativa, nutrición, mortalidad infantil y esperanza de vida.

Todo ello podría tomar la forma de un "fondo de convergencia" que permitiera, gradualmente, nivelar hacia arriba la

Todavía mejor sería pensar en una ley de desarrollo humano orientada a dar una batalla estructural contra la pobreza

calidad de vida y la oferta de servicios públicos sociales en todas las regiones del país, como manda la Constitución.

Será imposible lograrlo, claro está, sin modificar al mismo tiempo el sistema unitario de distribución de la renta fiscal, que tanto daño ha hecho en esta década. Dado que una nueva ley de coparticipación luce imposible, debería, al menos, recurrirse a cambiar los criterios de distribución de los impuestos en vigor.

La insólita pasividad gubernamental en casi todo lo dicho abre al nuevo Congreso con mayor presencia opositora una interesante oportunidad, porque una ley de este tipo difícilmente caería en el veto generalizado con el que se amenaza.

©LA NACION

El autor es economista y sociólogo; fue ministro de Educación y actualmente se desempeña como profesor e investigador del IAE-Universidad Austral