

LOS PROGRAMAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD, LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN: RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y DISEÑO DE POLÍTICAS EN LA ARGENTINA

MARIA BETANIA OREJA CERRUTI
Universidad Nacional de Luján, Argentina
betaniaoreja@sion.com

Resumen

En las últimas dos décadas, el Ministerio de Educación nacional argentino ha llevado adelante numerosos programas cuyos objetivos explícitos se proponen el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión.

El desarrollo de los programas para los niveles obligatorios de enseñanza se encuentra asociado a la culminación del proceso de transferencias de las escuelas nacionales a las provincias a inicios de los `90, como parte de las nuevas funciones que asumió un Ministerio de Educación nacional sin escuelas a su cargo. El tipo de intervención se orienta hacia la resolución de objetivos específicos y con plazos “a término” permitiendo al Estado nacional dar respuesta a los problemas que se delimitan como parte de la “agenda educativa”.

Sin embargo, la construcción de esa “agenda educativa” no se restringe al ámbito nacional. En efecto, en los países de América Latina puede observarse una profusión de programas con características similares que han sido recomendados por los organismos internacionales de crédito. Así, durante los años `90 los organismos internacionales han recomendado y financiado programas focalizados que –aceptando como natural la escasez de recursos– fueron presentados como una estrategia efectiva y un uso eficiente del gasto social. En el ámbito educativo se enfatizó en la necesidad de implementar políticas de mejoramiento de la calidad y la equidad a través de intervenciones de tipo compensatorias promoviendo el diseño de programas de ayuda alimentaria, distribución de textos escolares, formación en servicio para los docentes, programas de “clases-extra” para niños con retraso escolar y programas de becas. En el marco de las recomendaciones por implementar procesos de descentralización, se sugirieron nuevas formas de regulación a través de una ejecución descentralizada de programas y proyectos con control de resultados y auditorías para el mejoramiento de calidad de la educación.

En este trabajo nos proponemos sistematizar las recomendaciones de los organismos internacionales (Banco Mundial- BID) para la Argentina –a partir de la crisis de 2001 y hasta la actualidad- en lo concerniente al papel del Estado nacional en el diseño de programas para los niveles de enseñanza básica. A partir del análisis de los documentos de los organismos, buscaremos establecer relaciones entre las recomendaciones y los programas diseñados e implementados en la última década.

PALABRAS CLAVE: programas nacionales – calidad de la educación - organismos internacionales

Presentación

Desde finales de los años '80, los organismos internacionales (Banco Mundial, CEPAL-UNESCO, BID) han recomendado con énfasis la descentralización de los sistemas educativos de América Latina. Se argumentaba la necesidad de modificar las políticas centralizadas en el nivel nacional y de dotar de mayor autonomía a las instituciones de manera de superar la burocratización del sistema y de alcanzar mayores niveles de participación en las decisiones. Al mismo tiempo, se señalaba la necesidad de que los Estados nacionales se reservaran la atribución de evaluar el sistema educativo y de poner en marcha diversos programas focalizados en las regiones y escuelas más pobres.

En Argentina, la reforma educativa de los '90 implicó entre sus primeras medidas la transferencia de las escuelas nacionales de nivel medio a las jurisdicciones provinciales¹. Esta medida acentuó la fragmentación del sistema y no implicó, sin embargo, la descentralización de las decisiones. Por el contrario, al tiempo que delegaba la ejecución de las políticas, el Poder Ejecutivo Nacional concentró atribuciones esenciales como la definición de las políticas, la evaluación del sistema educativo y decisiones sobre el financiamiento interno y externo (MÁS ROCHA y VIOR, 2009). En ese contexto, el Ministerio de Educación comenzó a diseñar una serie de programas cuyos objetivos se proponen la mejora de la equidad y la calidad de la educación.

¹ Así culminaba un proceso que se había iniciado a mediados del siglo XX con los diversos intentos de transferencia de las escuelas nacionales a las provincias. En 1978 y 1980 -durante la última dictadura militar- se transfirieron las escuelas pre-primarias y primarias (de Educación común y de adultos).

A partir de 2003, el nuevo gobierno impulsa cambios en la normativa educacional que se pretende superadora de la etapa anterior. La distribución de responsabilidades entre las provincias y el Ministerio de Educación no se modifica. Mientras las provincias administran y sostienen a las escuelas, el Ministerio complementa la acción provincial a través de programas para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión.

El proyecto de investigación que llevamos adelante² se propone estudiar la intervención del Estado nacional en las instituciones educativas a través del diseño e implementación de los distintos programas. Nos interrogamos acerca de los objetivos políticos que los sustentan y de sus posibilidades y limitaciones para dar respuesta a los objetivos planteados. La metodología de la investigación implica el análisis documental de una selección de los programas desarrollados desde 2003 a 2010 para los niveles de enseñanza obligatoria³ y la realización de un estudio de caso a partir de la selección de un programa con el objeto de analizar su implementación en instituciones de la provincia de Buenos Aires.

En este trabajo nos proponemos sistematizar las recomendaciones del Banco Mundial (BM) para Argentina y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para América Latina, específicamente, en lo concerniente al desarrollo de programas nacionales para el mejoramiento de la equidad y la calidad de la educación en la década de los 2000⁴. Se relevan los problemas identificados por los organismos en nuestro sistema educativo y se detallan sus recomendaciones y los programas que, efectivamente, se han financiado durante la década de los 2000. Sobre el final se plantean algunas consideraciones sobre la relación entre las orientaciones recomendadas por los organismos y las políticas educacionales nacionales.

² “Programas nacionales para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en educación. Políticas y procesos institucionales” dirigido por Susana E. Vior en el marco de la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la Universidad Nacional de Luján.

³ La Ley Federal de Educación (1993) establecía la obligatoriedad desde el último año del nivel inicial hasta el 9º año de la Educación General Básica. La Ley de Educación Nacional (Nº 26.206 de 2006) modifica la estructura del sistema (nivel primario y nivel secundario) y establece la obligatoriedad del nivel secundario.

⁴ La selección del BM y del BID responde a que son esos organismos los que vienen financiando este tipo de programas desde la década de los '90 hasta la fecha.

Las recomendaciones de los organismos y las políticas educacionales en Argentina en la década del '90

Durante la década del '90, Argentina cumplió rigurosamente las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito a través de una política que benefició al sector financiero y provocó un aumento sin precedentes de la desocupación, la pobreza, la marginación y la polarización de la sociedad. Con el fin de recuperar los niveles de acumulación capitalista, se impulsó la apertura al mercado internacional, la privatización de empresas estatales, la desregulación económica y la flexibilización laboral como instrumentos de la hegemonía del capital financiero en países presionados por el endeudamiento externo (Sader, 2006). Estas medidas se vieron acompañadas por una reforma profunda del Estado que incluyó al ámbito educativo.

Los organismos internacionales (BM, BID, CEPAL-UNESCO) recomendaron la descentralización de los sistemas educativos y la focalización del gasto social a través de programas que procuraban concentrar los recursos disponibles en el sector más pobre de la población y que naturalizaban la escasez de recursos disponibles.

En un documento en el que se revisa el progreso de la reforma educativa implementado en Argentina hasta el momento y en el que se identifican los desafíos por delante, Experton (1999) destaca el proceso de focalización de los recursos federales y señala que el Ministerio de Educación debía reforzar aún más su papel como “sustentador y promotor” mediante la provisión de fondos de inversión para compensar las diferencias interprovinciales.

El documento destaca el desarrollo del Plan Social Educativo (PSE), creado en 1993 e integrado por una serie de programas para la mejora de la infraestructura escolar y la dotación de recursos pedagógicos⁵. Se valora también el “Programa Nacional de Becas Estudiantiles”, con financiamiento del BID, especialmente destinado a alumnos del tercer ciclo de la EGB y del Polimodal⁶.

⁵ El Plan incluía el Programa “Más y Mejor Educación para Todos” dividido en distintos proyectos de acuerdo a los tipos de escuela a las que estaban dirigidos (de nivel inicial, Educación General Básica, de educación especial, rural o para poblaciones aborígenes).

⁶ Otros programas que se llevaron adelante en esta década fueron el Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE) con financiamiento del BID y el Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria (PRODYMES I y II) con fondos del BM. El Programa de

Experton defiende la necesidad de implementar políticas compensatorias y recomienda dirigir los fondos federales al logro de “objetivos de equidad”. Para ello, indica que las políticas compensatorias del gobierno deberían incluir:

(i) metas basadas en criterios claros estrictamente ligados a indicadores de pobreza; (ii) mecanismos para compensar efectivamente las diferencias de niveles educacionales entre provincias; y (iii) sistemas de información para dar seguimiento continuo y evaluar el impacto de los programas” (EXPERTON, 1999, p.32).

Se añade que las provincias deberían complementar los programas federales implementando sus propias políticas compensatorias y dirigiendo sus recursos hacia las escuelas “con mayor número de estudiantes en riesgo, desarrollando y adaptando su pedagogía y premiando a las escuelas por su desempeño en abordar estos temas” (Ibíd., p. 33).

Las políticas sociales focalizadas se encuentran asociadas al interés por mantener la gobernabilidad en contextos de alta marginalidad sin poner en cuestión los procesos estructurales que producen la pobreza y los fenómenos que se proponen abordar. Lo Vuolo afirma que:

las políticas que hoy se presentan como de “lucha” contra la pobreza son tan pobres como las personas hacia quienes se dirigen. En realidad son políticas “de” la pobreza, que no buscan la superación del problema sino encerrarlo en un espacio social delimitado y codificado de forma tal de ampliar los márgenes de tolerancia social (LO VUOLO y otros, 2004, p.14).

En un contexto en el que se promovió la regulación del mercado y se vulneraron los derechos, los programas “para la equidad” reemplazaron las garantías de un enfoque universal en la política social y terminaron reforzando la fragmentación a través de un entramado complejo de múltiples programas sociales que funcionaron como acciones aisladas sin articulación (REPETTO, 2001).

En el ámbito educativo, los programas compensatorios parecen suponer el buen funcionamiento del sistema común que, en cambio, “se diluye como referente de identificación y en su lugar se instala un sinnúmero de programas y

proyectos que aparecen en el mercado educativo como los nuevos anclajes para sortear los efectos de la crisis social” (DUSCHATZKY Y REDONDO, 2000, p.135).

A pesar de las promesas de “más y mejor educación para todos”, la “transformación educativa” impulsada en la década del '90 por el gobierno nacional y por los organismos internacionales dejó como saldo un sistema profundamente segmentado y desigual. Los problemas que los mismos organismos identifican en el sistema educativo argentino, en la etapa de los 2000, parecen reconocer –aunque no de forma explícita- las limitaciones de los programas compensatorios de los '90 para revertir las agudas desigualdades en el acceso y en la calidad de la educación dentro del territorio nacional.

Las recomendaciones para Argentina en los años 2000

La omisión de las causas de la crisis y del papel de los organismos

Los documentos del BM relevados hacen referencia a la recuperación económica del país luego de la profunda crisis sufrida a fines de 2001 y principios de 2002. Se alude al significativo aumento de la pobreza y de las desigualdades sociales y económicas sin hacer mención alguna a las políticas económicas que llevaron a esa crisis y de las cuales el organismo fue un acérrimo impulsor. Se plantea la voluntad de apoyar el camino emprendido por Argentina “hacia el crecimiento sostenido y equitativo” en el largo plazo y la recuperación de la confianza pública en las instituciones políticas. Para ello, se plantea que el país debe atender a ciertos factores considerados determinantes: el crecimiento de las inversiones, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica –reflejada en la generación de superávits primarios y la reducción de la deuda pública- y el fortalecimiento institucional (BM, 2008). Para ello se considera imprescindible promover la inversión en infraestructura y la formación de “capital humano” a través del fortalecimiento de la calidad y la equidad de la educación y de la educación para adultos.

Aunque los documentos del BID seleccionados se refieren a América Latina y no específicamente a Argentina, también se evidencia la omisión de su papel en la implementación de políticas neoliberales por parte de los distintos países. En el trabajo *Las políticas de las políticas públicas* (2006) se sostiene que “debido al éxito moderado en lo que atañe al crecimiento económico y a la

reducción de la pobreza y la desigualdad, el entusiasmo por las reformas ha mermado en los últimos años” (p. v) y se reconocen los límites de las “recetas de políticas universales” del Consenso de Washington que intentaron instalarse independientemente de los contextos de cada país. Por ello, recomienda atender a los contextos político-institucionales propios de cada país como variable que incidirá en el éxito de las reformas. De esa manera, se responsabiliza a los procesos propios de cada país por el fracaso de las medidas sin poner en cuestionamiento su carácter regresivo.

La relación entre crecimiento económico y educación

Las alusiones a la educación aparecen tanto en trabajos específicos cuanto en aquellos referidos a cuestiones económicas y sociales. La educación es colocada como un factor clave para el desarrollo. Se afirma que “para que Argentina pueda lograr un crecimiento económico sostenible y más equitativo, es necesario mejorar la calidad de la educación y el rendimiento escolar” (BM, 2005, p. 91). Se sostiene que uno de los desafíos más grandes que enfrenta el país para pasar a una etapa “de crecimiento con equidad” es “generar fuentes sustentables de oportunidad para los grupos más marginados de la sociedad” (BM, 2006, p. 33).

El BID (DE MOURA CASTRO y otros, 2000) observa que los jóvenes de América Latina ingresan al mercado laboral con menos años de escolaridad respecto al promedio de los trabajadores del sudeste asiático y que, de ser similar, el ingreso per cápita aumentaría en un 0,5% anual. Se relacionan los cambios recientes en la economía mundial con la importancia creciente que ha cobrado el problema de la calidad de la educación y se sostiene que, luego de más de una década de reformas orientadas hacia el mercado, “la educación bien puede ser el asunto social más crítico durante la próxima década y el catalizador más importante para el desarrollo” (Ibíd., p. 7).

Ya no queda duda de que la educación es la clave del desarrollo económico por medio de su impacto sobre la reducción de la pobreza y de las desigualdades de ingresos. Asimismo, la educación es la incubadora natural y la salvaguardia de la ciudadanía contemporánea y de los valores democráticos (DE MOURA CASTRO y otros, 2000, p.11).

Como puede observarse, se reeditan concepciones propias del desarrollismo con algunos planteos característicos de la Teoría del Capital Humano. Así, se desconocen las numerosas críticas de las cuales han sido objeto estas concepciones desde hace cincuenta años y que han cuestionado el optimismo acerca de la capacidad de la educación como palanca de desarrollo sin la transformación de las relaciones de dependencia de los países de América Latina.

Hacia una mayor inclusión social. La necesidad de cohesión social y el “desafío de la gobernabilidad”

Frente a las consecuencias de la aguda crisis de 2001, el BM considera necesario “crear una nueva generación de programas y políticas económicas y sociales que, al tiempo que permitan responder a las necesidades inmediatas, también impulsen una mayor igualdad de oportunidades en Argentina” (BM, 2006, p.33).

Se evidencia la preocupación por apoyar al gobierno argentino en el mantenimiento de la gobernabilidad luego de los fuertes cuestionamientos sociales que se expresaron en el contexto de la crisis. Por ello, el BM sostiene la necesidad de realizar esfuerzos para mejorar la eficacia y eficiencia del gobierno, la transparencia y por instalar un sistema de rendición de cuentas que restauren la confianza ciudadana en el gobierno: “la gobernabilidad es desde hace tiempo un tema de inquietud en Argentina con serias implicancias para el crecimiento sustentable y la equidad social” (BM, 2006, p. 33).

El BID manifiesta una idéntica preocupación pero referida al conjunto de los países de América Latina. Se afirma que ha reforzado “su actividad crediticia y técnica en el campo de la gobernabilidad y ha continuado fomentando diálogos de políticas para identificar líneas promisorias de reforma institucional” (FERRONI y otros, 2006, p. 28).

De igual manera, el BID se muestra preocupado por lograr sociedades cohesionadas. La cohesión social es definida “como el conjunto de factores que contribuyen a establecer los equilibrios básicos entre los individuos de una sociedad, manifestándose a través del grado de integración económica, social, política y cultural” (Ibíd., 2006, p. 2). Requiere, según el organismo, el desarrollo

de capital social “con externalidades positivas” como de un nivel “razonable de igualdad e inclusión”.

La desigualdad de América Latina así como la agudización de la fragmentación social son consideradas como un en peligro para el mantenimiento de la gobernabilidad. La cohesión social es considerada como medio para alcanzar un mayor crecimiento económico en la región en donde –se sostiene- se observan enormes desigualdades en la distribución de la renta, el mercado de trabajo, el acceso a “oportunidades de desarrollo humano” e infraestructura económica y social y la participación en procesos políticos. Se indica que existe un acceso desigual al crédito, la tierra, la educación y la tecnología.

Frente a esta situación, el BID señala su compromiso con la equidad social expresado en el alto número de préstamos para políticas y programas sociales que pretenden reducir las desigualdades sociales⁷.

Por otro lado, se destaca la importancia de acceder a niveles adecuados de educación, salud y protección social. Se llama la atención sobre los problemas de calidad de la educación y los niveles desiguales de escolaridad en la región y se sostiene la necesidad de renovar los sistemas e instituciones educativos y laborales, instalando

marcos regulatorios que combinen fiabilidad con flexibilidad para estimular el crecimiento de las empresas y del mercado laboral, políticas sociales eficientes para disponer de una fuerza de trabajo preparada pero también protegida, y finalmente sistemas que estimulen de forma continuada la innovación y el aprendizaje (FERRONI y otros, 2006, p. 32).

Aunque no estamos en condiciones de afirmar que los discursos de los organismos se correspondan con los planteos de la Tercera Vía (GIDDENS, 1999) sí es posible encontrar preocupaciones similares en respuesta a las consecuencias sociales de las reformas neoliberales en el continente y en el país. Según Wanderley Neves (2008) las políticas sociales de los últimos años forman parte de una nueva estrategia de legitimación del capital

⁷ Se indica que el BID destinó el 2004 y 2005, el 83,9% y el 72,4% respectivamente a préstamos para inversión social a través de programas que incluyen “*transferencias condicionadas en efectivo*” y que focalizan en familias en condiciones de pobreza. Como ejemplo puede citarse un préstamo de US\$1.000 millones (2004) para el programa *Bolsa Familia* de Brasil y en 2005 un apoyo de US\$700 millones al *Plan familias* de Argentina (Ferroni y otros, 2006).

después de que las recetas preconizadas por el “Consenso de Washington” para la recuperación del crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales en la década de 1980 y en los años iniciales de la década de 1990 se mostraron insuficientes para asegurar la cohesión social en el capitalismo neoliberal, haciendo imprescindible una redefinición de las estrategias de búsqueda de consenso. (WANDERLEY NEVES, 2008, p.8)

Los problemas educativos que identifican los organismos y sus propuestas

Tal como en la década del '90, la “equidad⁸” y la “calidad” constituyen conceptos fundamentales para los organismos, como “desafíos clave para la formación del capital humano”.

Se reconoce la amplia cobertura del sistema educativo argentino respecto de otros países de América Latina –en especial en la educación preescolar y primaria- pero se señalan diferencias notables en los resultados de los aprendizajes según niveles socioeconómicos, género y regiones geográficas así como un retraso respecto de los resultados de los países de la OCDE.

El BM considera que los aspectos clave que debe enfrentar el sistema educativo argentino son:

- altas tasas de repitencia y deserción en el nivel secundario (BM, 2006, 2008);
- brechas de rendimiento escolar que profundizan los desequilibrios sociales y regionales (BM, 2006).
- problemas en la calidad de los aprendizajes de quienes egresan del nivel secundario con un alto grado de dispersión de los puntajes entre los alumnos de mayor y menor rendimiento.

Frente a esta situación, el BM (2006) recomienda introducir:

- reformas de gestión y administración, incluidas políticas para el desarrollo de recursos humanos a nivel provincial de manera de mejorar la eficacia del sistema educativo;
- reformas en el financiamiento y la rendición de cuentas de manera de resolver

la superposición de responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno y vincular el financiamiento nacional de la

⁸ El reemplazo del concepto de igualdad por el de equidad –característico de la década del '90- continúa en los documentos de los 2000. Saviani señala que “el concepto de igualdad está anclado en la raíz ético-ontológica de la dignidad humana, el concepto de equidad parece fundarse en razones utilitarias, propias del neopragmatismo que viene erigiéndose como la filosofía dominante en estos tiempos neoliberales” (1998, p.29).

educación (fuera de los esquemas de coparticipación) al financiamiento de contrapartida y al logro de resultados específicos por parte de las administraciones provinciales (BM, 2006, p.33).

Se sugiere un financiamiento basado en las necesidades y en los resultados con transferencias de fondos nacionales a las provincias más pobres “de manera que aquellas que hicieran progresos en mejorar la matriculación y los resultados tendrían acceso a financiamiento adicional” (BM, 2005, p.92).

En 2008 el BM propone:

- apoyar programas de asistencia técnica, capacitación y equipamiento escolar para: mejorar la estimulación temprana en el nivel inicial, aumentar la calidad del aprendizaje en el nivel primario, mejorar la articulación con el nivel secundario, acompañar el “proceso de incorporación del desarrollo de las capacidades y competencias en la escuela secundaria” y mejorar la formación inicial y continua de los docentes.
- En el caso de programas nacionales, brindar apoyo para fortalecer la asistencia técnica y financiera que el gobierno nacional presta a las provincias.
- En el caso de provincias con necesidad de tomar un préstamo internacional y con capacidad fiscal, apoyar la ejecución de programas provinciales dirigidos a los objetivos de la política educativa en el marco de la legislación vigente.
- Fortalecer a nivel provincial el planeamiento educativo, la evaluación y la gestión basada en resultados: apoyar la utilización de datos estadísticos e información cualitativa.
- Apoyar la consolidación de mecanismos de articulación entre la Nación y las Provincias.

Por su parte, el BID (DE MOURA CASTRO y otros, 2000) señala cinco áreas críticas para mejorar la calidad y aumentar la equidad en los países de América Latina. Allí incluye: 1) reformar “el adiestramiento” de los maestros y la manera en que son recompensados⁹; 2) reformar la gestión escolar con énfasis en la autonomía escolar y la rendición de cuentas; 3) proporcionar materiales de

⁹ Se plantea la necesidad de mejorar la formación de los docentes y las condiciones de la enseñanza y de instalar enfoques “innovativos en las áreas de incentivos, rendición de cuentas, requisitos para completar la carrera y en los procedimientos de reclutamiento, selección y promoción de maestros” (De Moura Castro, op. cit.:18).

enseñanza adecuados¹⁰; 4) usar “acertadamente” la tecnología de la información para mejorar la enseñanza y satisfacer las nuevas demandas del mercado laboral, y 5) focalizar los esfuerzos en el nivel preescolar en especial para los niños en situación de pobreza.

El documento afirma la necesidad de que los sistemas educativos de América Latina avancen en los procesos de descentralización iniciados en la década anterior. No obstante, se señala que la descentralización no es una solución mágica y que para ser eficaz requiere la recentralización y el fortalecimiento del gobierno central en sus funciones de evaluación y establecimiento de normas y políticas:

la autonomía escolar no significa dejar a la escuela librada a su propia suerte, ya que esto no arroja verdaderos beneficios. Los ministerios centrales o estatales deben transformarse en entidades que establecen objetivos, promueven la equidad, vigilan el progreso, evalúan los resultados, proporcionan incentivos a las innovaciones y premian las mejoras. [...] Mediante la aprobación de procedimientos equitativos de distribución de recursos entre los estados y municipalidades, las autoridades centrales deben asegurar que las localidades pobres y las escuelas en zonas de bajos ingresos cuenten con los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para emprender mejoras educativas (Ibíd., p.22).

Se hace especial referencia a la situación de estudiantes provenientes de pueblos aborígenes, zonas rurales y barrios marginales urbanos:

Para ellos se requieren programas focalizados para mejorar la equidad como, por ejemplo, la construcción de escuelas en zonas de bajos ingresos, proporcionar incentivos para atraer buenos maestros a estas zonas y extender subsidios para que los estudiantes puedan permanecer en la escuela (Ibíd., p.13).

Llama la atención las afirmaciones respecto de la educación preescolar: a pesar de ubicarla entre las medidas de mayor importancia, se sostiene que no debe convertirse en una extensión del nivel primario (por sus costos altos y “enfoques pedagógicos erróneos”) y que, de no estar focalizada, puede “restar efectividad a los penosos esfuerzos para mejorar la calidad de la educación primaria”. Por ello se afirma que “los gobiernos debieran limitar la cobertura al

¹⁰ Se afirma que “los estudios de investigación indican claramente que la inversión en materiales de enseñanza rinde una utilidad mayor que el aumento de salarios de los maestros o la reducción del número de estudiantes por maestros” (DE MOURA CASTRO y otros, 2000, p.19).

grupo que el presupuesto pueda sufragar sin comprometer los estándares centrales de calidad” (Ibid., p.24)¹¹.

Respecto del financiamiento se recomienda poner en práctica cuatro reformas: 1) mejorar los conocimientos sobre los gastos por parte de los administradores presupuestarios; 2) cambios en la forma en que los docentes reciben su remuneración¹²; 3) énfasis en la equidad privilegiando a las zonas rurales o desfavorecidas; 4) utilizar de forma eficaz los recursos privados a través de subsidios a la demanda y alentar la educación privada de modo de aliviar el gasto público.

Los programas financiados por el BM y el BID en Argentina en los 2000

El Banco Mundial (2006) se atribuye un papel clave para ayudar al país a sostener el crecimiento, reducir la pobreza y promover mejoras en la gobernabilidad, apoyando al gobierno argentino en la transición desde la respuesta a la emergencia y recuperación de la crisis a un “crecimiento sostenido con mayor equidad”. Se retoman los objetivos destacados en la Estrategia de Asistencia al País (EAP) 2004-2006: crecimiento sostenido con equidad, inclusión social y mejora de la gobernabilidad a través de una búsqueda de consenso con el gobierno. Se señala que en la EAP 2004-2006 se pasó de una estrategia de préstamos para políticas a una estrategia en la que predominan los préstamos de inversión y se destacan cuatro áreas en las que el Banco llegó a un consenso con el gobierno y en virtud de las cuales se generaron los préstamos¹³.

¹¹ Se sostiene que “los niños debieran ser escogidos según un cuidadoso sistema de orientación donde tendrían prioridad aquellos niños con un elevado riesgo de fracasar en el sistema educativo actual. Igualmente, el gobierno debiera fortalecer el contenido educacional de los programas de bajo costo, suministrados por el sector privado y las ONG. En la medida en que haya disponibilidad de fondos adicionales, el apoyo público puede extenderse a niños en menores condiciones de riesgo” (Ibid., p. 24).

¹² Se considera que los salarios iniciales son excesivamente bajos lo que impide que la docencia sea atractiva para “mejores candidatos”. Critica que el avance en la carrera profesional se centre en la antigüedad en lugar de en el mérito y señala que los docentes se pueden jubilar a una edad muy temprana.

¹³ Las áreas son: infraestructura (transporte, agua y saneamiento e inundación urbana y drenajes); salud, especialmente materno-infantil; programas de transferencia de ingresos: apoyo al programa social de emergencia Jefas y Jefes de Hogar y su transición “hacia una red de seguridad social más racionalizada y sustentable” (2006, p. 42) y fortalecimiento del sector público.

Posteriormente, el BM (2008) señala el desplazamiento de los programas sociales de emergencia y la transición hacia “una estrategia de más largo plazo en materia de protección social”¹⁴.

En educación el Banco señala su cooperación con Argentina a través del financiamiento de dos programas: el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) y el apoyo al segundo y tercer Proyecto de Educación Secundaria en la Provincia de Buenos Aires (PRODYMES II y III) que financia la construcción de escuelas y la compra de materiales didácticos en zonas pobres. Además, el organismo financió componentes educativos de programas para adultos como el Proyecto de Capacitación y Formación Permanente y del programa Jefas y Jefes de Hogar.

El PROMER se propone mejorar la cobertura, promoción y egreso de los alumnos de áreas rurales, especialmente de la sala de 5 años del nivel inicial y de la exEGB. Otro objetivo responde a la mejora de la calidad incrementando el porcentaje de alumnos que logren superar los objetivos de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios. Por último, el programa propone fortalecer la gestión educativa a nivel provincial y nacional.

Por su parte, el BID ha financiado el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), iniciado en 2003, y el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU), iniciado en 2008.

El PROMSE se propuso la mejora de la calidad y equidad a partir de: el fortalecimiento de la articulación entre el nivel EGB y el Polimodal, la reorganización institucional y curricular, el uso intensivo de TIC's, la actualización de prácticas pedagógicas, la dotación de becas de apoyo a los estudiantes, la implementación de Proyectos Institucionales de Retención, la dotación de equipamiento, recursos de aprendizaje y libros de textos y el mejoramiento de los edificios escolares. Además, planteó objetivos relacionados con el mejoramiento de los sistemas administrativos y de la gestión de la información en los ministerios jurisdiccionales.

¹⁴ En el documento de 2008 se contemplan dos nuevos programas: apoyo para el desarrollo del Seguro de Capacitación y Empleo y un programa de Servicios Comunitarios que se concentraría en mejorar los servicios sociales básicos para grupos vulnerables a nivel local.

Por último, el PROMEDU se propuso contribuir a la mejora de la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria disminuyendo la brecha entre niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso. Los objetivos fijados son: llevar a un 97% la cobertura de la educación inicial para niños de 5 años; incorporar un 5% adicional de los alumnos de escuelas estatales en los grados 4º al 6º de primaria a jornada extendida; mejorar los indicadores de eficiencia interna de la educación secundaria incrementando la promoción anual de los alumnos de 8º a 11º grado en, por lo menos, 3%. El programa incluye becas para la retención y promoción en el nivel secundario, dotación de textos y bibliotecas y expansión de la infraestructura.

Conclusiones

El análisis de los documentos relevados muestra una continuidad en las estrategias recomendadas por los organismos internacionales para Argentina y América Latina, respecto de la década del '90, en lo que concierne al papel del Ministerio de Educación y de la elaboración de programas nacionales compensatorios de las desigualdades regionales y sociales. El avance del estudio muestra –hasta el momento- que se insiste en la focalización de los recursos con objetivos que ponen en un lugar destacado a la equidad y la calidad de la educación.

Del análisis de los documentos no se desprende una revisión de las recomendaciones realizadas a los países de América Latina en décadas pasadas ni una evaluación de los logros de los programas focalizados financiados con anterioridad. En todo caso, se atribuye parte de las limitaciones de los logros de las reformas a la falta de atención que se ha prestado a los contextos nacionales particulares. No hemos encontrado formulaciones que relacionen los diagnósticos de la década del 2000 –problemas de “equidad y calidad”- con los resultados que se esperaban de los programas implementados en la década de los '90.

Por otra parte, en los últimos años se incluyen nuevos objetivos que se proponen dar respuesta a los problemas generados por las políticas neoliberales que los mismos organismos han recomendado. De esa manera, se enfatiza en la necesidad de atender al problema de la cohesión social, la “inclusión” y el mantenimiento de la gobernabilidad luego de los estallidos sociales y la

agudización de las desigualdades y la fragmentación de la sociedad. Así, los organismos financian los programas sociales de emergencia y pos-crisis, como consecuencias de las políticas económicas y sociales por ellos recomendadas.

Si bien es posible reconocer algunas de las recomendaciones de los organismos en la concreción de muchos de los programas nacionales llevados adelante en los últimos años –y financiados por los organismos-, no estamos en condición de afirmar que el gobierno nacional diseñe sus políticas educativas siguiendo las pautas de los organismos. Sin embargo, puede afirmarse que la variedad de mecanismos a través de los cuales las políticas globalizadas afectan a las nacionales (DALE, 2007) incide en los diagnósticos y en las propuestas de superación del gobierno nacional y delimitan la “agenda” de discusión. El estudio del diseño e implementación de programas pretende contribuir a esta discusión.

Referencias bibliográficas

DALE, R. Los efectos de la globalización en la política nacional, un análisis de los mecanismos. In BONAL, X., A. TARABINI-CASTELLANI y A. VERGER (comps.) **Globalización y educación. Textos fundamentales.** Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007. p. 87-114.

DUSCHATZKY, S. y P. REDONDO. Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. In DUSCHATZKY, S. (comp). **Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad.** Buenos Aires: Paidós, 2008. p. 121-185

LO VUOLO, R., A. BARBEITO, L. PAUTASSI y C. RODRÍGUEZ. **La pobreza... de la política contra la pobreza.** Buenos Aires: Ciepp – Miño y Dávila, 2004.

MÁS ROCHA, S. M. y S. VIOR. Nueva legislación educacional: ¿nueva política? In: VIOR, S.; MISURACA, M. R y MÁS ROCHA, S.M. (comps.). **Formación de docentes ¿qué cambió después de los `90 en las políticas, los currículos y las instituciones.** Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, 2009. p. 17-46.

REPETTO, F. **Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile.** Buenos Aires: Prometeo, 2001.

RIVAS, A. **Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas.** Buenos Aires: Granica, 2004.

SADER, E. América Latina en el siglo XXI. In: BORÓN, A. y LECHINI, G. (comp.) **Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 51-80.

SAVIANI, D. ¿Equidad o igualdad en educación? **Revista Argentina de Educación**, Buenos Aires, N° 25, AGCE, p.27-31,1998.

WANDERLEY NEVES, L. Políticas sociales contemporáneas: tesis para la discusión. **Revista Argentina de Educación**, Buenos Aires, N° 30, AGCE, p.7-25, 2008.

Documentos relevados

Banco Mundial. **Argentina: A la búsqueda de un crecimiento sostenido con equidad social. Observaciones sobre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza.** Informe No. 32553-AR. Unidad de Gestión de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica y Oficina Regional de América Latina y el Caribe, 2005.

Banco Mundial. **Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina 2006-2008.** Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Corporación Financiera Internacional. Informe No. 34015-AR, Unidad de Gestión de País Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 2006.

Banco Mundial. **Argentina: nota de progreso.** Banco Mundial Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Buenos Aires, 2008.

Banco Interamericano de Desarrollo. **La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006.** Washington, DC, 2006.

CEPAL. **Focalización y pobreza**, Cuadernos de la CEPAL N° 71, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1995.

DE MOURA CASTRO C., NAVARRO, J. C. y L. WOLFF. **Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe.** Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2000.

EXPERTON, W. **Desafíos para la Nueva Etapa de la Reforma Educativa en Argentina.** Banco Mundial, Washington, D.C., 1999.

FERRONI, M.; MATEO, M. y PAYNE, M. **La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación.** Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington D.C., 2006.