Por **Juan Pablo Abratte** (*)

Algunas reflexiones críticas sobre el Plan Educativo MAESTR@

El denominado Plan Educativo MAESTRO@ ha sido presentado por el gobierno nacional como un proyecto de ley, que será remitido al Congreso de la Nación, en el que se definen una serie de metas educativas, la mayoría de ellas fijadas para la próxima década (año 2026) para todos los niveles del sistema educativo nacional. Una primera observación es que el proyecto de ley se asienta explícitamente en los marcos legales vigentes de la educación argentina, en particular la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo; sin embargo, sus definiciones son contradictorias con los principios generales de la legislación vigente.

En perspectiva histórica, la transferencia de los servicios educativos nacionales (Ley 24049/92) fue centralmente una política fiscal de reducción del gasto público para el Estado nacional y delegación de responsabilidades de sostenimiento del sistema educativo a las jurisdicciones –en el marco de estrategias neoliberales de privatización y transferencia de otros servicios públicos a esferas menores de la administración estatal-, que produjo una altísima fragmentación del sistema, aumentando las diferencias regionales e institucionales, en tanto cada jurisdicción debió responsabilizarse por el conjunto de la prestación, en condiciones de desigualdad y deterioro de la calidad respecto de otras que habían concentrado mayores capacidades financieras, administrativas y técnicas. Sin embargo, y paradójicamente, la "descompresión" de la carga financiera permitió al Estado nacional asumir funciones regulatorias y la búsqueda de una necesaria unidad perdida generó condiciones para sancionar una nueva legislación educativa: la Ley Federal de Educación (Ley 34195/93). Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo (26075/06) representó un giro en las funciones regulatorias y de control asignadas al Estado nacional, recuperando su centralidad material y simbólica. La ley representa una reasignación de responsabilidades para el Estado nacional, que se comprometió al financiamiento del 40% de la inversión educativa, quedando el resto a cargo de las jurisdicciones. Por otra parte, constituye una apuesta central en la asignación de recursos públicos para el sector, ya que destina un mínimo del 6% del PBI a la educación, implicando no solo un crecimiento del presupuesto educativo que alcanza y supera estándares regionales, sino que además –por primera vez en la historia– se

(*)

Decano, docente e investigador en el área de Historia y Política de la Educación Argentina, de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

aseguran fondos específicos para el sector y compromete a las jurisdicciones a sostener una responsabilidad equivalente a la del Estado nacional. De este modo, se crearon condiciones propicias para la sanción posterior de la Ley de Educación Nacional (Ley 26206/06), que configura un nuevo rol para el Estado en el campo de las políticas educativas, concibiendo a la educación y el conocimiento como un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado. De este modo, la definición de un piso salarial docente producto de una negociación paritaria nacional está en la base de esta recuperación material y simbólica del rol del Estado nacional respecto a garantizar el derecho a la educación. Pese a que el Plan MAESTR@ se enmarca formalmente en el sistema legal vigente, entendemos que está generando las condiciones de posibilidad para una reconfiguración de las relaciones entre Estado, Mercado y Educación, que desdibuja el papel alcanzado por el Estado nacional respecto al sistema educativo.

Redundancias, inconsistencias y un cambio de rumbo

El Plan parte del enunciado de una *emergencia educativa.* La emergencia se sostiene sobre los resultados de las evaluaciones internacionales y los operativos nacionales, que se presentaron oficialmente anunciando en forma anticipada sus resultados desfavorables, en particular para la escuela pública. Quienes tenemos memoria histórica, recordamos las referencias a la emergencia en el marco de las políticas neoliberales. En los 90, la *emergencia* fue significada como urgencia, como imposición de un único camino posible como horizonte exclusivo para las políticas educativas, como ausencia de debate y de participación de los actores en la definición de las políticas educativas. La frontera de la emergencia fue la frontera del ajuste, del recorte presupuestario, de la precarización y flexibilización laboral, de la imposición de nuevas regulaciones para el trabajo docente.

Las metas que se proponen se estructuran, tal como lo han señalado los colegas de las carreras de Ciencias de la Educación de las universidades nacionales[1], entre metas ya cumplidas, metas injustificadamente restringidas, metas inespecíficas –generalizaciones sobre las que no se realiza ningún tipo de diseño estratégico que garantice las condiciones por las que llegarían a cumplirse. También hay otras sobrevaluadas y son precisamente las que tienen que ver con un rol de evaluación y acreditación por parte del Estado nacional, el desarrollo de plataformas virtuales para la enseñanza (desconociendo el desmantelamiento de los planes desarrollados por el gobierno anterior, como el Conectar Igualdad, que fueron de alto impacto en el sistema educativo), flexibilización curricular y sistemas de créditos e internacionalización de la educación superior.

Especial atención tiene en el plan el vínculo con el sector productivo, que atraviesa las propuestas para la escuela secundaria y superior, proponiendo incluso que las empresas financien o implementen acciones de excelencia, destinadas a actualizar competencias técnicas de los y las docentes del área de Formación Profesional. No queda claro cuál sería el grado de intervención, de responsabilidad y de regulación por parte del Estado de estas propuestas.

Otro de los aspectos que se derivan de la lectura del proyecto es el lugar destacado de la educación a distancia y de la internacionalización, en particular de

En los 90, la *emergencia* fue significada como urgencia, como imposición de un único camino posible como horizonte exclusivo para las políticas educativas.

[1] Documento Análisis sobre el denominado "Plan Educativo Maestr@" del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, producido por las carreras de Educación (Profesorado y Licenciatura) de las Universidades Nacionales, mayo de 2017.

¿En qué medida el acceso a plataformas virtuales para el conjunto de los y las estudiantes en cualquier nivel del sistema es un complemento de la intervención pedagógica de los y las docentes en las instituciones educativas, o se propende a su reemplazo progresivo?

la educación superior. El plan llega a definir que el 100% de las instituciones universitarias diseñen planes estratégicos de educación a distancia, desconociendo no solo la autonomía de las universidades para definir sus políticas académicas y sus modalidades de enseñanza, sino también las condiciones sociales y pedagógicas en las que se desarrollan sus propuestas formativas. En ese marco, se plantea también como una de las metas del plan: "Lograr que en el año 2026, todos los alumnos del sistema educativo argentino puedan acceder a contenidos y aulas virtuales en una plataforma digital oficial que permita y promueva adquirir los saberes obligatorios para cada nivel educativo, expandiendo el tiempo de la enseñanza y afianzando una mejora en el aprendizaje". Se abren interrogantes sobre la viabilidad de esta meta, pero mucho más sobre su sentido político y pedagógico. ¿En qué medida el acceso a plataformas virtuales para el conjunto de los y las estudiantes en cualquier nivel del sistema (vinculado a la enseñanza de saberes comunes propios de la escolaridad obligatoria) es un complemento de la intervención pedagógica de los y las docentes en las instituciones educativas, o se propende a su reemplazo progresivo?

Lo pedagógico y el lugar del docente: los horizontes trazados

Si bien el Plan carece de una fundamentación político pedagógica explícita, hay algunos elementos que nos permiten interrogarnos acerca de aspectos nodales en la función política y pedagógica del sistema educativo. Por ejemplo, los que se refieren a la formación ciudadana y a la *ciudadanía global*: la inclusión de lenguas extranjeras y de experiencias de intercambio y movilidad estudiantil y la producción de materiales de enseñanza vinculados a esta dimensión de ciudadanía global, que tuvo un auge en los noventa reaparece en los lineamientos del Plan, como horizonte deseable en la formación de subjetividades posnacionales. Llama la atención la ausencia de definiciones en torno a la integración latinoamericana, e incluso a la formación ciudadana en términos de construcción de la identidad nacional. Más allá de la complejidad que presenta hoy la formación de identidades complejas, en las que se ponen en tensión dimensiones globales, regionales, nacionales y otras vinculadas al género, los consumos culturales, las culturas juveniles, los modos de identificación y construcción de identidad segmentados y fuertemente diversificados, el Plan realiza una opción explícita, una dimensión global de la ciudadanía casi como referencia exclusiva para la conformación de subjetividades en el sistema educativo. Por otro lado, y en contraste con esta opción explícita, en las metas del plan se advierte una ausencia completa de la educación sexual integral y de los DDHH como ejes transversales del currículum, en ninguno de los niveles del sistema y especialmente en la formación docente y un desdibujamiento de las modalidades educativas planteadas en la Ley de Educación Nacional (educación en contextos de encierro, educación especial, etc.).

Uno de los pocos aspectos concretos que el Plan define es la ampliación de los 180 días a 200 días de clases efectivas: "Incrementar las horas de clase efectivas en las aulas y reducir en el año 2021 un CINCUENTA POR CIENTO (50%) el tiempo de clase perdido por causas de ausentismo docente y estudiantil, de infraestructura deficitaria y medidas de acción directa adoptadas por los trabajadores de la educación, sin vulnerar sus derechos". No queda claro a tra-

vés de qué mecanismos se alcanzaría esta meta, ni cómo podrá alcanzarse sin que se vean afectados los derechos laborales y gremiales de los y las docentes.

Otro de los ejes claramente formulados es el que se refiere a la evaluación. El plan propone crear un Instituto de Evaluación, que desarrolle e implemente nuevos instrumentos de recolección de información y evaluación para contar con diagnósticos más completos y precisos del sistema educativo. Se plantean, entre otras metas: "Diseñar nuevos instrumentos de evaluación de los aprendizajes sobre el uso de las nuevas tecnologías, la adquisición de capacidades psicosociales, de ciudadanía global, espíritu emprendedor y capacidades para el mundo del trabajo. Desarrollar e implementar nuevos instrumentos de evaluación de aprendizajes y capacidades para la educación inclusiva. Desarrollar un sistema de información dirigido a profundizar el conocimiento de las condiciones de aprendizaje en contextos de diversidad cultural, étnica, así como en ámbitos rurales y grandes centros urbanos. Diseñar e implementar para el año 2021 un sistema de evaluación para los estudiantes y egresados de los Institutos de Formación Docente".

En este sentido, aunque en otros puntos del Plan las metas son vagas o no se establecen estrategias para viabilizarlas, para el caso de la evaluación se plantea la creación de una institución específica y se delinea el enfoque que orientaría la intervención estatal en ese marco.

En cuanto a las políticas de formación docente, y pese al desmantelamiento del INFD, se proponen algunas metas en ese sentido: "Lograr que el 25% de los profesores de los Institutos Superiores de Formación Docente estatales tengan un título de Maestría en 2026", como si la formación de posgrado, y en particular un tipo específico de titulación, garantizara en sí misma la mejora de la calidad de la enseñanza o produjera de modo automático una jerarquización profesional de los y las docentes. O lograr que el 100% de los directivos y supervisores en ejercicio (de educación inicial, primaria y secundaria de todas las modalidades) hayan realizado una actualización de formación específica para la función. Llama la atención que esta meta se proponga en el mismo plazo que las demás, cuando de hecho la mayoría de los directivos reciben instancias de formación y capacitación específica y por otra parte, esa sería una de las condiciones para alcanzar la mayoría de las metas que el Plan se propone.

Sobre las responsabilidades, los recursos y las condiciones del trabajo docente

Respecto a la carrera docente, el plan dispone, en un plazo no mayor a dos (2) años y mediante acuerdos marco, de un sistema nacional de carrera docente al cual se puedan adherir voluntariamente los y las

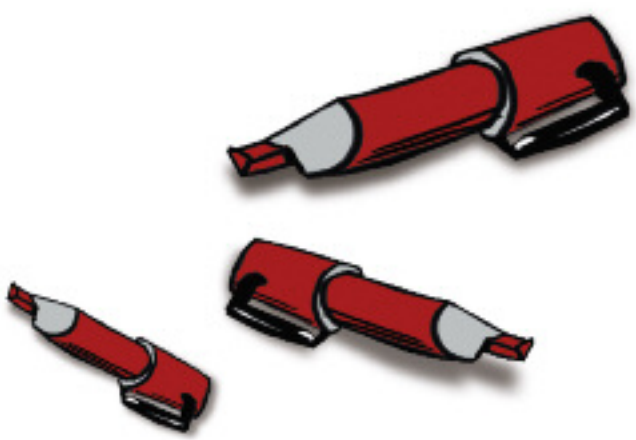
Es destacable que la propuesta se enmarque exclusivamente en el ámbito estatal, siendo que en términos generales la carrera docente debería diseñarse para el sistema en su conjunto.

docentes en ejercicio. Nada se dice sobre las características de ese sistema nacional de carrera docente, ni sobre la participación de las jurisdicciones y especialmente de los gremios docentes en su diseño. No obstante, y más allá de su carácter voluntario para los agentes que ya están insertos en el sistema, se establece como meta que en el año 2026, el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de docentes en actividad de gestión estatal (incluyendo a todos los docentes ingresantes desde el año 2019) estén adheridos al Sistema Nacional de Carrera Docente. Es destacable que la propuesta se enmarque exclusivamente en el ámbito estatal, siendo que en términos generales la carrera docente debería diseñarse para el sistema en su conjunto –más allá de las especificidades propias del sector público y del privado–; por otra parte, también resulta llamativo que aunque el conjunto de las metas propuestas se extienda en el plazo de una década, la nueva carrera que se diseñe se plantee destinada al 100% de los y las docentes ingresantes al sistema desde 2019. Es decir, que se perfile claramente la obligatoriedad de su implementación a corto plazo para los nuevos agentes (lo que abre interrogantes acerca del resguardo de los derechos laborales para los y las docentes). Por otra parte, y como necesario complemento de un nuevo sistema de carrera docente, se plantea: "Mejorar las condiciones salariales de los y las docentes del sistema educativo, buscando reducir las brechas salariales entre jurisdicciones", sin embargo el Estado nacional se desresponsabiliza de esta función. "Los distintos niveles de gobierno con incumbencia en la política salarial deberán asegurar la estabilidad del poder adquisitivo de los salarios, mientras que las pautas de incremento salarial para el conjunto de los docentes deberán surgir de los acuerdos marco en cada jurisdicción". Este punto resulta clave para comprender el rol asignado al Estado nacional y a las jurisdicciones y sus posibles efectos en el aumento de la fragmentación y las desigualdades regionales. En el mismo sentido, y en cuanto a la infraestructura escolar, el Plan MAESTR@ sostiene que cada jurisdicción deberá elaborar una estrategia provincial para la infraestructura escolar, que contemple: a) la organización institucional del área de infraestructura escolar y, b) un programa integral de mantenimiento de edificios escolares, con metas anuales y una estimación de los recursos necesarios para su cumplimiento. El gobierno nacional asistirá *técnicamente* a las jurisdicciones para la elaboración de estos planes y tendrá *un rol de supervisión de su cumplimiento*, para lo cual se establecerán acuerdos bilaterales en el marco del mencionado Programa Nacional de Infraestructura Escolar. No queda claro cuál es la responsabilidad del Estado nacional en dicho programa, aunque se menciona su creación en el ámbito del gobierno nacional, y se enfatiza un rol de asistencia técnica y supervisión de las metas acordadas bilateralmente con las jurisdicciones.

No ha habido una consulta organizada por escuelas o distritos y, menos, una construcción con los sindicatos docentes. Tampoco queda claro el papel de las provincias en la elaboración del Plan.

En síntesis, tal como lo señalan las compañeras del colectivo "Conversaciones", se trata de un PLAN MAESTR@ SIN MAESTR@S[2], ni comunidad educativa, ni escuelas públicas. El único espacio en que el sector docente podría haber realizado un aporte es la consulta *online*, mencionada una vez en los medios y nunca más publicitada, y que no consta en la página web del Ministerio de Educación. No ha habido una consulta organizada por escuelas o distritos y, menos, una construcción con los sindicatos docentes. Tampoco queda claro el papel de las provincias en la elaboración del Plan, aunque el Gobierno sostiene que fue acordado en el Consejo Federal de Educación.

Por otra parte, se trata de un avance sobre el marco legal vigente en la educación argentina, que reposiciona al Estado nacional como órgano de aplicación de un plan –pretendidamente legislativo– que reconfigura el lugar del Estado como garante del derecho a la educación de las mayorías, pone en riesgo la concepción de la educación como bien público y social y las disposiciones legales acerca de la prohibición explícita de que la educación pueda ser considerada como bien transable en el mercado. Por el contrario, el plan establece metas a diez años –por lo que la actual gestión de gobierno se desresponsabiliza de sus resultados–, excepto en dos o tres temas sensibles para las actuales políticas educativas: la evaluación, las regulaciones sobre la formación y la carrera docente, la incorporación de ciertas lógicas de mercado en el sistema educativo y de innovaciones tecnológicas, incluso en el campo de la educación obligatoria. Se omiten marcos regulatorios y lineamientos políticos que han sido relevantes en las últimas décadas (Ley de Educación Nacional, Ley de Financiamiento Educativo, Ley de Educación Técnico Profesional, Ley de Educación Sexual Integral, promoción de los DDHH en el ámbito educativo, educación en contextos de encierro, etc.) y se proclaman ciertos modelos de internacionalización de la educación y vinculación del sistema con las demandas productivas, tendientes a una imagen de "ciudadanía global" sin referencias explícitas a componentes regionales –especialmente latinoamericanos– que tuvieron centralidad en los diseños curriculares y los modelos formativos de las últimas décadas. El plan se complementa con otras estrategias específicas que el gobierno nacional está llevando adelante en estos últimos tiempos, que operan en un doble sentido: desestructurar programas y políticas orientadas a generar condiciones de inclusión social y educativa y a la vez, reordenar las orientaciones de las políticas hacia modelos neoliberales, combinando componentes tecnológicos, evaluativos, nuevas formas de financiamiento, y regulación del trabajo docente. En el PLAN MAESTR@ subyace una concepción de la educación pública como espacio institucional para los sectores vulnerables, subyace una concepción del sistema educativo como un conglomerado institucional de cuasi mercado, con escasa posibilidad de intervención pedagógica y política por parte del Estado nacional, dejando el financiamiento en manos de las jurisdicciones provinciales (tanto para el cumplimiento de metas de escolarización como para la regulación del salario docente) y la responsabilidad educativa en manos de los individuos. ●



[2] https://www.pagina12.com.ar/45224-un-plan-maestr-sin-maestr-s