

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**  
**FLACSO - FIDIPS**  
**SEGUNDA COHORTE - MENDOZA**

**TESIS**

**ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN.**

**EL CASO DE LAS ESCUELAS TÉCNICO  
AGROPECUARIAS DE LA PROVINCIA DE  
MENDOZA**

**MAESTRANDO: Lic. María Soledad Zumer**

**ORIENTACIÓN: Ciencia Política**

**DIRECTOR: Dra. Miriam T. Aparicio de Santander**

**Diciembre de 2004**

## ÍNDICE SUMARIO

Introducción	4
Primera Parte: Evolución de la relación Estado - sociedad - educación	7
Capítulo 1	
1-Estado y sociedad en Argentina	8
1.1-Génesis de la relación Estado - sociedad	8
1.2-Proceso histórico de conformación del Estado nacional	9
1.3-Evolución de la relación Estado - sociedad	23
Capítulo 2	
2-Estado, sociedad y educación en Argentina	27
2.1-Origen de la intervención estatal en educación	27
2.2-Evolución histórica de la relación Estado, sociedad y educación en Argentina	28
Capítulo 3	
3-Reforma educativa y participación social en educación	44
3.1-Principales antecedentes de la reforma educativa	44
3.2-Reforma educativa	47
3.3-La participación social a partir de la transformación educativa	52
Capítulo 4	
4-Educación y participación social en Mendoza	56
4.1-La renovación educativa en Mendoza. Apertura de nuevas instancias de participación	56
4.2-Ley de Educación Pública de la provincia de Mendoza	62
Segunda parte: Educación técnico agropecuaria. Situación de las escuelas de la modalidad en la provincia de Mendoza	65
Capítulo 5	
5-La educación técnico agropecuaria en Argentina.	66
5.1-Breve historia de la educación agropecuaria en Argentina	66
5.2-La educación agropecuaria y la Ley Federal de Educación	67
5.3-Problemática actual de la educación agropecuaria	71
Capítulo 6	
6-La calidad de la educación agropecuaria	77
6.1-La calidad de la educación	77
6.2-Factores determinantes de la calidad de la educación	78
6.3-Factores determinantes de la calidad de la educación en Argentina	83
6.4-Factores determinantes de la calidad de la educación. Un estudio para Mendoza	86

6.5-La calidad de la educación técnico agropecuaria	89
Capítulo 7	
7-Situación de la educación técnico agropecuaria en Mendoza	97
7.1-Evolución de la educación técnico agropecuaria en Mendoza	94
7.2-Situación actual de la oferta educativa polimodal de gestión oficial, modalidad producción de bienes y servicios, orientación agropecuaria y formación técnico profesional en Mendoza	96
7.3-Conclusion general respecto a la situación actual de las escuelas de gestión oficial de nivel polimodal, modalidad producción de bienes y servicios y orientación agropecuaria que ofertan formación técnico profesional en Mendoza	113
 Tercera parte: La articulación intersectorial como modalidad de intervención destinada a mejorar la situación de las escuelas técnico agropecuarias	 117
 Capítulo 8	
8-La sociedad civil en Argentina y Mendoza	118
8.1-La sociedad civil	118
8.2-Evolución de la sociedad civil en Argentina	120
8.3-Las organizaciones de la sociedad civil en Argentina	123
8.4-Las organizaciones de la sociedad civil en Mendoza	127
 Capítulo 9	
9-La articulación intersectorial como estrategia para mejorar la situación de las escuelas técnico agropecuarias de la provincia de Mendoza	131
9.1-Articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en Argentina	131
9.2-La articulación intersectorial aplicada a la educación técnico agropecuaria de la provincia de Mendoza. Oportunidades y desafíos	136
 Conclusión	 143

## INTRODUCCIÓN

Escuelas dotadas con talleres, salas de industria, maquinarias, laboratorios y campos productivos; alumnos sembrando y podando en fincas, operando diversos equipos y elaborando diferentes productos; profesores dictando clases en aulas amplias e indicando a los estudiantes el uso correcto de distintas herramientas; miembros de la comunidad apoyando a las entidades educativas en sus emprendimientos y productores y empresarios contratando a los egresados con confianza en la formación adquirida por ellos. Ésta es la imagen que los argentinos podemos llegar a hacernos respecto a las instituciones educacionales de modalidad técnico agropecuaria y ésta es, en buena medida, la realidad que tales centros deberían experimentar.

No obstante, la situación de los colegios agrotécnicos de gestión oficial de la provincia de Mendoza evidencia un cuadro significativamente distante del descripto. Esto es así ya que muchos de ellos carecen de edificios adecuados; de terrenos destinados a cultivos; de instrumentos de trabajo para realizar prácticas; de recursos para adquirir los insumos necesarios y, consecuentemente, de reconocimiento social respecto a la educación impartida en ellos.

Si esta condición resulta inadmisibles en líneas generales ya que está ampliamente demostrado que la disponibilidad de recursos de capital influye significativamente en la calidad de la enseñanza impartida por tales instituciones educativas, es más reprochable en la actual circunstancia de Argentina en la que la economía se centra en la producción nacional y en las exportaciones, actividades en las que el sector agropecuario presenta principal importancia.

Es por ello que se considera pertinente proponer una línea de actuación gubernamental destinada a solucionar la problemática evidenciada por dichos colegios, labor en la se centra el presente trabajo.

En este sentido el análisis de las transformaciones generadas en el plano educacional y de la evolución sufrida por el Estado, la sociedad y las vinculaciones imperantes entre ambos sectores en los últimos veinte años, llevan a considerar que tal política podría involucrar el establecimiento de mecanismos de articulación entre el ámbito gubernamental y el social como estrategia fundamental para alcanzar el objetivo propuesto.

Esto es así ya que la significativa reducción del rol del Estado operada en la década de los '90, unida al notable incremento cuantitativo exhibido por las organizaciones de la sociedad civil; a la relevante capacidad de actuación manifestada por muchas de ellas; a la coordinación cada vez más frecuente de acciones entre éstas y el gobierno y a la tendencia hacia la participación de la sociedad en la educación generada a partir del proceso de reforma educativa desarrollado en el país, sientan las bases para poder proponer la actuación conjunta de las esferas social y estatal como alterativa viable para contribuir a superar las dificultades imperantes en los centros educativos agrotécnicos.

Consecuentemente la hipótesis de la que parte el presente trabajo establece que existen una serie de problemas y falencias que disminuyen la calidad de la educación

impartida por las escuelas técnico agropecuarias de la provincia de Mendoza, que pueden ser subsanadas a través de la implementación de relaciones adecuadas de cooperación entre el Estado, las organizaciones sociales y los establecimientos educacionales.

La información requerida para validar la misma ha sido obtenida tanto a través de la recopilación, análisis e interpretación de material bibliográfico, periodístico y documental, como de la realización de trabajo de campo.

Este último consistió en el desarrollo de un relevamiento de la situación que, en materia de recursos de capital específicos de la orientación, presenta cada uno de los diecisiete colegios técnico agropecuarios de gestión oficial de la provincia de Mendoza. Tal indagación fue concretada a través de la observación directa de las instalaciones y de la realización de entrevistas semiestructuradas a los directivos y docentes del área de enseñanza práctica.

La redacción de los resultados derivados de dicho proceso y de los demás temas incluidos en la presente tesis se organiza en tres partes y nueve capítulos, conforme al esquema que se expone a continuación.

En la primera parte se aborda tanto la evolución de las vinculaciones generadas entre Estado y sociedad en el país a lo largo del tiempo, como la relación de ambos sectores con el ámbito educativo nacional.

De esta forma en el capítulo inicial se describen las distintas las pautas de relación imperantes entre el ámbito gubernamental y el social en los diferentes períodos de la realidad política nacional, mientras que en el segundo se destacan los aspectos centrales de la evolución experimentada por la vinculación entre Estado, sociedad y educación a través de los años.

En la tercera sección se puntualizan los lineamientos primordiales de la reforma educativa desarrollada en el país a finales del siglo XX y se analizan las posibilidades de participación social en la educación derivadas de dicha transformación.

La cuarta división, última de la primera parte, se centra en explicitar el proceso de renovación educativa desplegado en Mendoza desde el retorno a la democracia en 1983, buscando determinar los espacios para la vinculación de los miembros de la sociedad con el ámbito educativo surgidos del mismo.

La segunda parte del trabajo pretende precisar la situación de las escuelas de nivel polimodal, modalidad producción de bienes y servicios y orientación agropecuaria que ofrecen formación técnico profesional en la provincia de Mendoza para, a partir de la condición concreta que presentan tales instituciones, establecer una línea de acción tendiente a solucionar algunas problemáticas evidenciadas por ellas.

Así en el quinto capítulo se realiza un breve recorrido por la historia de la educación agropecuaria en el país y se destacan los problemas más relevantes que, a nivel general, presenta dicha modalidad educativa.

En el sexto apartado se destacan los resultados fundamentales a los que han arribado diferentes estudios destinados a establecer los factores determinantes de la calidad de la educación, haciendo énfasis en aquellos realizados para la enseñanza técnico agropecuaria desarrollada en Mendoza. Tal exposición tiene como objetivo establecer los aspectos principales a los que deben tender las actuaciones destinadas a mejorar la formación impartida en las escuelas agrotécnicas de la provincia.

En la séptima sección se expone la situación que, en materia de recursos de capital específicos de la modalidad, evidencian los colegios agrarios de gestión oficial de Mendoza. Tal información, obtenida a partir del relevamiento de carácter censal realizado, presenta como propósito reflejar las falencias e inequidades que manifiestan tales instituciones en materia de equipamiento, así como también destacar la necesidad de intervención en dicho campo.

En la tercera y última parte del trabajo se explicita una línea de acción destinada a superar los déficits manifestados por las escuelas técnico agropecuarias de la provincia en cuanto a la disponibilidad de infraestructura e insumos y a las posibilidades de realización de las prácticas necesarias para brindar una enseñanza de calidad. Tal pauta de actuación implica la articulación del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, debido a la convicción que la labor mancomunada de ambos sectores brinda mejores oportunidades para abordar exitosa y rápidamente las problemáticas imperantes en dichos establecimientos educativos.

Por ello el octavo capítulo se centra en describir la evolución seguida por las organizaciones sociales en los últimos años, con la finalidad de resaltar aquellos factores que llevan a considerar provechosa la inclusión de las mismas en la propuesta planteada.

En el noveno apartado se desarrolla una pauta de actuación que se considera adecuada para solucionar la problemática evidenciada por las escuelas técnico agropecuarias de la provincia. Al respecto es importante destacar que no se diseña una política pública, sino que sólo se establece la orientación general y los puntos principales que debería contener la misma para contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza impartida en tales instituciones.

Finalmente se exponen algunas reflexiones y las conclusiones derivadas de la investigación realizada.

## **PRIMERA PARTE**

# **EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ESTADO - SOCIEDAD - EDUCACIÓN**

## CAPÍTULO 1

### **1-ESTADO Y SOCIEDAD EN ARGENTINA**

Las relaciones entre el Estado y la sociedad en Argentina han experimentado en los últimos quince años transformaciones de gran profundidad y amplitud. Para lograr tal resultado han confluído en dicho período tanto cambios y manifestaciones producidos a nivel global, como situaciones y decisiones generadas en el país.

Entre los factores exógenos es posible mencionar al fenómeno de la globalización; a la revolución tecnológica; a la eclosión de la posmodernidad; a la crisis del Estado de Bienestar; al giro de las ideas políticas y económicas dominantes hacia el neoliberalismo y a la crítica posterior de ese modelo. Este conjunto de circunstancias generaron un salto civilizatorio que llevó a la construcción de un nuevo mapa indicativo de las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales.

La influencia de tal contexto en el país; las profundas crisis socioeconómicas que afectaron a Argentina durante los años '80 y fines de los '90; las medidas implementadas para afrontarlas y el cuestionamiento de los paradigmas político - económicos imperantes durante ese período, fueron algunos de los factores que llevaron a la mutación del patrón de relaciones entre Estado y sociedad.

#### **1.1-Génesis de la relación Estado – sociedad.**

Existe consenso entre los investigadores en afirmar que durante la mayor parte de la vida independiente del país la relación entre Estado y sociedad se caracterizó por una fuerte determinación del primero sobre la segunda. El Estado actuó en diferentes momentos como modernizador; garante del orden represivo; transformador o impulsor del desarrollo, pero influyendo en todos los casos en forma decisiva sobre el conjunto social.

Esta característica distintiva llevó a que dicha vinculación presentara, tanto en el país como en Latinoamérica, rasgos más cercanos a la fusión que a la separación y autonomía entre ambas esferas.

Tan importante rol estatal marcó una diferencia entre América Latina y los países desarrollados. Si en las naciones centrales la sociedad civil mantuvo mayor independencia y una dinámica menos subordinada respecto al sector público, aquí, aún en períodos dominados por ideas liberales, el conjunto social no se libró de una fuerte determinación.<sup>1</sup>

El hecho es que a diferencia de lo ocurrido en situaciones consideradas paradigmáticas en las que una sociedad civil relativamente fuerte y homogénea se organizó en Estado nacional, en Argentina y otros países de la región el sector público cumplió el papel de agente aglutinador de la comunidad. La estructuración social y política relativamente precaria de diversos países latinoamericanos encontró un apoyo

---

<sup>1</sup> GARCÍA DELGADO, D. *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, pag. 28.

indispensable en el Estado, que pasó a constituirse así en referente; en participante obligado en una vasta gama de transacciones económicas, políticas y sociales y en impulsor de las estrategias de desarrollo.

Para explicar tan determinante rol estatal desde la teoría política se han desarrollado dos interpretaciones principales.

La primera de ellas, asociada a las denominadas revoluciones desde arriba, afirma que la preeminencia del Estado se relaciona con la condición de los llamados países con procesos de modernización tardía, en los que la situación de atraso lleva a que el sector público se transforme en receptor de las ondas de cambio iniciadas en las naciones centrales y que adquiera el papel de modernizador. De esta forma el ámbito gubernamental es quien asume la tarea de instaurar la sociedad moderna e interviene, en consecuencia, para ejecutar un modelo de desarrollo.

La segunda enfatiza la dimensión histórico - cultural al afirmar que tal pauta de intervención estatal se debe a las raíces coloniales hispanas de América Latina. Esto es así ya que la impronta ibérica habría generado una cultura estatista caracterizada por un Estado fuertemente centralizado y burocrático y un poder político abusivo y sustraído de lo social.<sup>2</sup>

Más allá de las interpretaciones teóricas, la historia nacional da acabada cuenta tanto del marcado rol del Estado como organizador de la vida social, como de la reciente transformación de tal patrón de relación.

## **1.2-Proceso histórico de conformación del Estado nacional.**

Para comprender el cambio evidenciado en los últimos años en la vinculación entre el Estado y la sociedad es imprescindible estudiar el proceso histórico de conformación del Estado en Argentina.

En este sentido lo primero que resulta necesario destacar es que la consolidación del Estado nación en el país fue exitosa en términos de lo temprano y rápido de su resolución, en comparación con el resto de Latinoamérica. Esto es así ya que “luego del triunfo de Urquiza sobre Rosas en Caseros, vio su fin una forma de gobierno caracterizada por una descentralización según la cual las provincias de la llamada Confederación Argentina se reservaban el máximo de su capacidad de decisión.”<sup>3</sup> De esta manera la etapa que comenzó en 1852 y se cerró exitosamente en 1880 fue la de la conformación del Estado nacional.

Esta institución, configurada inicialmente bajo los auspicios de ideas liberales, no permaneció inalterada desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días. Por el contrario, la misma modificó sus funciones y su tamaño en diversas ocasiones para adecuarse a las condiciones y necesidades imperantes.

---

<sup>2</sup> Ibid, pags. 29 - 30.

<sup>3</sup> Ibid, pag. 43.

Las diferentes manifestaciones históricas<sup>4</sup> por las que atravesó el Estado nacional, surgidas de la necesidad de adecuación institucional a las características propias de cada etapa, fueron la liberal; la de bienestar; la neoliberal y la posneoliberal.

### *1.2.1-El Estado liberal.*

La primera manifestación histórica del Estado en Argentina fue la liberal. Esto es así ya que durante su período de vigencia predominaron en el país concepciones acerca de la economía, la política y la sociedad que, a pesar de presentar ciertas contradicciones, revelaron dicha filiación ideológica cuya máxima es la limitación del poder e injerencia estatal.

De esta manera características propias del liberalismo más puro, tales como el respeto por las libertades individuales, el control constitucional del poder político y el desarrollo de una economía capitalista se mezclaron en el país con otras no tan a tono con el mismo como, por ejemplo, la preeminencia del Estado como agente modernizador.

Esta deformación autóctona del liberalismo por la combinación de pautas eminentemente liberales de no intervención con un rol preponderante del Estado como dinamizador del proceso de modernización, adoptada en la primera época de la organización institucional del país, imprimió rasgos que caracterizaron a la relación entre Estado y sociedad en Argentina por más de un siglo.

Esto es así ya que a pesar de la no injerencia propia de la ideología imperante, la necesidad de hacer crecer al país y de dotarlo de las instituciones, obras de infraestructura y pautas de conducta requeridas para insertarlo ventajosamente en el contexto internacional de la época llevaron al sector público, ante la carencia de una sociedad civil que pudiera encarar exitosamente dicha tarea, a arrogarse tales menesteres.

De esta forma el Estado comenzó a manifestar un rol preponderante y a tener una gran determinación sobre la sociedad, marcando una pauta que se profundizó posteriormente y llevó a la fusión de las dos esferas.

Así, en el plano económico el Estado liberal promovió el surgimiento de una sociedad capitalista con plena inserción en el mercado mundial, a partir de la adopción de un modelo de acumulación agroexportador apoyado en una clara división internacional del trabajo, en la que Argentina proveía materias primas al mundo e importaba productos manufacturados.

El ferrocarril y la estancia fueron la base central de ese patrón de desarrollo. Esta unidad productiva, cuya singularidad era la combinación de formas de dominación

---

<sup>4</sup> Tal afirmación se justifica debido a la concepción de Estado que adopta este trabajo. En el mismo se entiende que el Estado es una forma política históricamente determinada, que surgió en la Europa del Renacimiento y se expandió posteriormente al resto del mundo y que requiere para ser tal una serie de elementos esenciales que configuran su estructura. Esta forma política presenta la capacidad de adecuarse, sin dejar de ser ella al preservar sus elementos esenciales, a diferentes necesidades históricas e improntas ideológicas. De esta manera ha presentado a lo largo del tiempo las manifestaciones históricas liberal; de bienestar; neoliberal; post neoliberal y numerosas sub manifestaciones.

tradicionales y modernas pautas de explotación, terminó simbolizando al sistema de autoridad económica, política y cultural de la clase dominante, de la que el Estado nacional mostró escasa autonomía.

En materia política el liberalismo se evidenció principalmente a través del texto de la Constitución Nacional sancionada en 1853, en el cual se establecieron una serie de mecanismos tendientes a la restricción y control del poder y se reconocieron y garantizaron derechos individuales.

En la práctica tales instrumentos se combinaron con la estructuración de un sistema de partidos de notables; un régimen censitario; una amplia centralización del poder en la presidencia y fuertes restricciones a la participación política. Esta última característica se basó en el supuesto que orden y progreso, *leit motiv* de este período, sólo serían alcanzables al precio de limitar el acceso de la mayoría a las decisiones. De esta manera se consolidó un modelo de amplias libertades civiles y restringidas potestades políticas que se conoció como *el orden conservador*.<sup>5</sup>

En el plano social la elite dominante procuró la atracción de numerosos contingentes de inmigrantes, trozos vivientes de las sociedades modernas, con la finalidad de instaurar la *civilización*. No obstante la masa migratoria no respondió a los cánones previstos y fue el Estado quien tuvo que encarar acciones no sólo destinadas a la integración de los extranjeros, sino también tendientes a modernizar y *civilizar* al país.

Respecto al primer objetivo es necesario destacar que el poder público promovió la unificación social mediante el desarrollo del sistema educativo y la incorporación del conjunto de la población a la escuela primaria. La constitución de la identidad nacional fue, de esta manera, desarrollada prioritariamente a través de la educación pública.

En relación al segundo es importante destacar que el Estado, enfrentado a la inexistencia de una sociedad civil capaz de afrontar la tarea, adoptó el rol de modernizador y propagador del progreso, que las clases dominantes identificaban con el mundo político, económico y cultural europeo occidental.

“Si las luchas de la Independencia contribuyeron a difundir un temprano sentido de pertenencia nacional, el proceso de configuración posterior, referido a la integración de una identidad colectiva, tuvo un desarrollo complejo y conflictivo. Fue una modernización direccionalizada verticalmente y como negación de lo anterior. Fue ese progresismo liberal de pretender ... construir una nación contra su pasado más bien que a partir de él, lo que conformó este primer modelo de relaciones Estado - sociedad”.<sup>6</sup>

A partir del año 1916 se produjo un cambio dentro del Estado liberal. Del hasta aquí analizado Estado liberal oligárquico, cuyo cenit fue la denominada generación del '80, se desprendió el Estado democrático liberal.

Los mayores cambios evidenciados en este tránsito fueron dos: la evolución de la democracia restringida censitaria a la ampliada y el pasaje del Estado considerado como

---

<sup>5</sup> Ibid, pags. 44 - 45.

<sup>6</sup> Ibid, pag. 45.

exclusivo protector de los derechos civiles hacia el Estado entendido como mediador de la conflictividad social.

El primero se desarrolló como resultado de las luchas de las capas medias de la sociedad por su integración en la vida política, que se vieron cristalizadas en la Ley Sáenz Peña de sufragio universal, secreto y obligatorio. El segundo fue consecuencia de un nuevo rol estatal, ya que éste comenzó a actuar como armonizador de los diferentes intereses en juego.

No obstante tales transformaciones políticas el modelo económico agroexportador continuó, ya que permaneció vigente el consenso acerca de las bondades de la división internacional del trabajo sobre el que descansaba.

El golpe militar de 1930 y la crisis económica internacional constituyeron el punto que marcó el final de la manifestación histórica liberal del Estado argentino y el inicio del Estado de bienestar, portador de una novedosa vinculación Estado - sociedad.

### *1.2.2-El Estado de bienestar.*

El origen del Estado de bienestar se remonta a la Europa del siglo XIX cuando se comenzó a observar que el libre juego del mercado y la mínima intervención estatal propios del modelo liberal, lejos de satisfacer las demandas de todos los individuos, producían grandes desigualdades en la sociedad que estaban generando severas manifestaciones de disconformidad.

El aumento de los decibeles de la cuestión social, sumado al hecho novedoso de la progresiva ampliación del sufragio - que alentó a algunos partidos políticos a buscar con sus propuestas captar los votos de los nuevos sufragantes que pertenecían principalmente a las clases sociales menos favorecidas -, llevaron a que se comenzaran a diseñar toda una nueva serie de actividades estatales tendientes a otorgar un mínimo de seguridad y mejores condiciones de vida a los miembros de los sectores más carenciados de la comunidad.

La Alemania del canciller Otto von Bismarck fue la precursora de la legislación social al incluir pensiones por vejez y el seguro de salud. Otros países europeos, siguiendo el ejemplo alemán, introdujeron medidas análogas destinadas a proteger a los obreros industriales, mientras que Francia y Bélgica fueron las naciones líderes en la promoción de asignaciones familiares.

Estos planes rudimentarios, iniciados con anterioridad a la Primera Guerra mundial, fueron los que comenzaron a afianzar el concepto de ayuda pública y, al acumularse, organizaron gradualmente al Estado de bienestar.

De acuerdo a lo dicho es posible afirmar que, en un primer momento, esta manifestación histórica del Estado moderno tuvo como objetivo brindar ciertas seguridades y beneficios a las clases menos favorecidas de la sociedad. Con el paso del tiempo tales medidas se generalizaron y se transformaron en un derecho social y en una obligación estatal.

Así puede definirse al Estado de bienestar como “...un conjunto de actuaciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de

serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (biológica y social).”<sup>7</sup>

En una segunda etapa del proceso de evolución que aquí se describe es necesario ubicar al keynesianismo, que surgió como respuesta a la crisis económica que en los años '30 sufrió Estados Unidos y que se manifestó fundamentalmente en una recesión económica profunda y un aumento desorbitado del desempleo.

Los objetivos principales de esta corriente fueron regularizar el ciclo económico y evitar nuevas crisis como la ocurrida, siendo su instrumento fundamental para lograr tales propósitos la utilización discrecional por parte del gobierno de las herramientas de política económica.

El novedoso papel del Estado significó el fin de las políticas de economía libre propias del liberalismo y el inicio de la economía mixta, en la cual la lógica del mercado y de la ganancia individual eran moderadas por la intervención estatal, tendiente a beneficiar y buscar el interés del conjunto social.

El Estado de bienestar y la política económica keynesiana resultaron buenos aliados y tendieron a conjugarse en gran parte del globo, dando así nacimiento al denominado Estado de bienestar keynesiano. El surgimiento del mismo se inscribió en el que se denominó pasaje del capitalismo individualista al capitalismo organizado. En el primero, propio de épocas liberales, el Estado desempeñó una tarea de guardián de la propiedad privada y del orden público y favoreció el libre juego de las fuerzas del mercado. En el segundo el Estado intervino en la economía y reguló la actividad social con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y la distribución de la riqueza.

De esta forma el modelo de bienestar generó una nueva articulación entre Estado y sociedad. De la clara separación y moderada vinculación de tales esferas, propias de la época liberal, se pasó a una estrecha unión entre ambas que no sólo tornó difícil la demarcación de sus fronteras, sino que también llevó a una marcada dependencia de la sociedad respecto del ámbito estatal.

#### 1.2.2.1-Intervención económica del Estado en Argentina.

En Argentina el proceso de surgimiento del Estado de bienestar keynesiano se invirtió, ya que primero se consolidó la intervención estatal en la economía y luego se inició la actuación social sistemática del gobierno.

Efectivamente la Primera Guerra Mundial provocó, entre sus efectos económicos, una fuerte restricción a las importaciones, lo que dio origen a los primeros desarrollos de actividad industrial dirigida al mercado interno, proceso que durante la década del '20 se profundizó.

Posteriormente la caída del comercio internacional y la reducción de la capacidad nacional de compra derivadas de la crisis económica del '30 dieron un nuevo impulso a la industria nacional y llevaron a la adopción de las ideas keynesianas de intervención económica del Estado.

---

<sup>7</sup> RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. Prólogo, en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, pag. 12.

Esto es así ya que la disminución del intercambio mundial de bienes derivada de la crisis y la acumulación de productos agropecuarios invendibles que experimentó el país, llevaron a una situación económica crítica y a un incremento notable del desempleo que generaron no sólo la duda acerca de la eficacia del régimen liberal y el modelo agroexportador, sino también el reclamo por intervención estatal.

De esta manera en diciembre de 1929 se cerró la Caja de Conversión para evitar la salida de metálico fuera del país. Durante el gobierno de Uriburu se inició el control de cambios y la compra por parte del Estado de cosechas invendibles. A partir de 1932 el gobierno de Justo limitó la producción para adecuarla a la demanda a través de diversas Juntas Reguladoras; subsidió a productores; acentuó la protección arancelaria a la industria local; creó el Banco Central y sancionó una amplia legislación tendiente a ordenar el sistema bancario que hasta 1935 había mantenido un régimen de libertad.

En cuanto al papel social del Estado es posible afirmar que fue, durante los años '30, escaso y rudimentario. No obstante, los problemas ocasionados por la crisis y las ideas acerca de la actuación del sector público imperantes en Europa, llevaron a que diversos grupos comenzaran a insistir en la necesidad de una intervención estatal centralizada, coordinada y efectuada por especialistas que superara las viejas formas intuitivas y basadas en la voluntad, típicas de la acción de beneficencia.

#### 1.2.2.2-Intervención social del Estado en Argentina.

Cuando el peronismo llegó al poder en junio de 1946 impulsó sustancialmente el avance del Estado en materia social, que hasta ese momento se había manifestado tímidamente. Esto se debió, entre otros factores, a que doctrinariamente sostenía que la planificación de la economía debía estar vinculada a la cuestión social, porque la solución de ambos tipos de problemas no se podía hallar si se pretendía tratarlos en forma aislada, en lugar de considerarlos en conjunto.

Las acciones derivadas de tales ideas llevaron a que el Estado dejara definitivamente de concebirse como exclusivo protector de los derechos individuales para convertirse en garante también de los sociales, iniciándose así el aspecto benefactor del Estado de bienestar keynesiano en el país.

La novel intervención estatal hizo que se desarticularan las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que se arrastraban de la anterior dominación oligárquica y que se estructurara un nuevo modelo de relación Estado - sociedad, que se mantuvo vigente hasta fines del siglo XX.

En el plano económico, "... el Estado pasó a tener un papel activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de variadas gamas de instrumentos de políticas; cuotas de importación; promoción sectorial; crédito industrial; líneas de redescuentos; mecanismos extraarancelarios; etc."<sup>8</sup> Debido a la amplia gama de bienes y servicios generados por el sector público, la empresa estatal constituyó la unidad productiva característica de este período.

El creciente trabajo industrial generó un importante proceso de migración interna de sectores rurales del interior hacia el litoral, que brindó una sustancial fuente de apoyo

---

<sup>8</sup> GARCÍA DELGADO, D. *Op. Cit.*, pag. 49.

al gobierno ya que, durante este período, la legitimación se basó en la respuesta del Estado a las demandas populares, en el distribucionismo y en el liderazgo carismático como articulador de la movilización popular.

Esto se unió a que el Estado fomentó la organización de la clase trabajadora como mecanismo de transmisión de preferencias y demandas. Los sectores asalariados urbanos organizados sectorialmente en sindicatos se convirtieron, impulsados por Perón, en los interlocutores privilegiados que hegemonizaron la mediación entre Estado y sociedad, desarrollando luchas por la inclusión y la autonomía nacional.

El peronismo presentó, además, una idea de representación que presuponía una fuerte identidad entre representantes y representados; una pauta de mandato que cristalizaba la indistinción entre los ámbitos público y privado y una fusión entre Estado, sistema político y sociedad que se profundizó debido a la existencia de un consenso amplio sobre el rol interventor del sector estatal como organizador de la sociedad y la política.

Todo este conjunto de pautas llevó a que se configurara en este período una peculiar articulación política, caracterizada por la presencia de las instituciones estatales en el conjunto de las relaciones sociales y económicas como un tercer actor ineludible, lo que determinó no sólo la hiperpolitización de la sociedad, sino también la fusión de las fronteras entre organismos sociales, económicos, partidos políticos y el ámbito estatal.<sup>9</sup>

De esta forma el peronismo, al articular la intervención en la economía; el fuerte rol del sector público como promotor del desarrollo y la necesaria mediación estatal en las relaciones económico - sociales, dio a luz a lo que luego se dio en llamar matriz estadocéntrica, conformación que estructuró la vida nacional hasta finales del siglo XX.

Luego de la Revolución Libertadora cambió el régimen político, pero la intervención estatal continuó bajo la forma de un subtipo del Estado de bienestar argentino denominado *desarrollismo*.

En el marco de una democracia con proscripción la estrategia económica adoptada, de cuño cepalino, amplió las estructuras tecnoburocráticas; favoreció el aumento de la inversión y la integración a ese proceso del capital extranjero e impulsó un mayor rol del empresariado y de la racionalidad técnica del sector público y un menor protagonismo de los sindicatos y de la movilización popular.

El Estado dejó de concebirse como la encarnación plebiscitaria de un pacto nacional y comenzó a ser visto como la instancia técnica y neutral que debía ejecutar los objetivos imperativos del desarrollo.

En 1966 se inició la fase burocrática - autoritaria del Estado de bienestar argentino, que se caracterizó por la exclusión política y la presencia de las corporaciones industriales en el poder.

---

<sup>9</sup> GARCÍA DELGADO, D. *Estado - nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, pag. 46.

En este submodelo se consideraba que el alto nivel de conflictividad social imperante en la época, la forma en que se había realizado la inclusión de la masa obrera y la lentitud e ineficacia asociadas a la política democrático - liberal constituían las restricciones principales al proceso de desarrollo y modernización nacional.

Dominaban en este período un diagnóstico ingenieril de la política; la confianza en la planificación como orientadora del desarrollo; una concepción organicista y corporativa del Estado y la búsqueda de una comunidad reconstituida por un liderazgo conservador.

Muchas de las características de este régimen autoritario estuvieron fundadas en la hipótesis sostenida acerca de una guerra interna permanente de carácter ideológico, articulada al conflicto entre el capitalismo y el comunismo, que llevó a concebir un sistema de exclusión tendiente a la atenuación de la movilización popular.

Con la crisis del Estado burocrático - autoritario y la reactivación de las masas se inició un nuevo período democrático a comienzos de los '70. El regreso de Perón se vinculó al intento de concertación social y de instauración de un pacto político de conformación más plural. Pero la conjunción de diversos factores internos y externos, como la inflación incontrolada; la violencia guerrillera; la alta conflictividad intragubernamental y la crisis del petróleo, llevó nuevamente a la clase dominante y a los sectores liberal - conservadores a proponer el *vacío de poder* como legitimante de su nuevo acceso al gobierno.

No obstante este último golpe militar se distanció de los anteriores y evidenció el propósito de desmontar el modelo estatal vigente. En ese momento comenzaron a producirse los primeros signos de un nuevo cambio en la relación entre Estado y sociedad, similar al de fines del siglo XIX y al de los años '30.

### *1.2.3-Crisis del Estado de bienestar.*

El Estado de bienestar generó, durante las décadas del '40, '50 y '60 importantes efectos positivos en materia económica; política; social y cultural entre los que es posible destacar una rápida urbanización; el desarrollo de la producción nacional; la consolidación de una cuantiosa clase media y la introducción de pautas culturales e ideológicas propias de la sociedad industrial. Dichos avances crearon expectativas de ascenso social; brindaron oportunidades educativas y, al menos en los centros urbanos principales, permitieron niveles de consumo elevados.

No obstante tales efectos positivos, el período de auge del Estado benefactor comenzó a cerrarse en los años '70 y a mediados de dicha década su agotamiento comenzó a ser visible, iniciándose así la crisis del Estado de bienestar.

#### *1.2.3.1-El quiebre de un modelo.*

Durante los años '70 se produjeron, tanto en el ámbito local como en el internacional, una serie de factores que llevaron a evidenciar el inicio del fin del Estado de bienestar.

A escala global diversas causas entre las que cabe destacar a los desequilibrios fiscales; los efectos derivados de la crisis del petróleo y la situación de estancamiento con inflación (*stagflation*) en la que cayeron los países centrales, llevaron a cuestionar la intervención económica del Estado y a centrar la crítica en las fallas que dicha actuación generaba y en el excesivo despliegue del sector público.

En el plano nacional tres conjuntos de problemas marcaron la decadencia del Estado benefactor.

En primer lugar es necesario mencionar a aquellos vinculados a las variables macro de la economía, como fueron el importante déficit fiscal imperante en esos años; el agravamiento de la crisis de la balanza de pagos y el peso de la deuda externa.

En segundo término hay que citar a aquellas problemáticas derivadas del accionar estatal propio del modelo benefactor, como fueron el excesivo proteccionismo que desalentó la inversión y generó una industria deficiente y poco competitiva; el desorbitado crecimiento burocrático y administrativo experimentado por el sector público y la desmesurada redistribución que creó un aumento exagerado de demandas sociales hacia el Estado, llevó a incrementar el gasto público más allá de las posibilidades planteadas por el equilibrio presupuestario y contribuyó a generar tensiones sobre la estabilidad monetaria.

Por último es importante destacar que los cambios operados en ese período a escala mundial, como fueron la revolución tecnológica; el despliegue de la globalización y el giro de las ideas económicas imperantes hacia el neoliberalismo, también incidieron sustancialmente en el cuestionamiento del Estado de bienestar en Argentina.

Tal conjunción de factores llevó al gobierno de facto iniciado en 1976 a impulsar medidas tendientes a desmontar el modelo benefactor y aplicar políticas destinadas a efectivizar la apertura económica.

#### 1.2.3.2-La crisis de los '80.

La década del '80 fue definida por los estudiosos como la década perdida para América Latina. Tal caracterización se debió a la profunda crisis económica y social que azotó a los países de la región en dicho período.

La situación crítica afectó, como parte del subcontinente latinoamericano, a la Argentina y, más allá de sus efectos concretos, contribuyó a la profundización de la agonía del Estado de bienestar.

Entre las manifestaciones de la crisis de los '80 en el país es posible señalar, en el plano económico, a los altos índices de inflación imperantes durante todo el decenio; a los picos hiperinflacionarios de 1989 y 1990; al notable estancamiento de la actividad económica (el PBI per cápita cayó un 20% entre 1989 y 1990) y al más que significativo engrosamiento de la deuda externa que condicionó el manejo de las finanzas públicas y contribuyó notablemente a la falta de crecimiento del período, ya que limitó el acceso al financiamiento externo necesario para emprender programas de expansión.

Tan adverso devenir económico generó, en materia social, una serie de transformaciones de gran magnitud entre las que la caída del poder de compra de los ingresos debido a los altos índices inflacionarios; el aumento de la pobreza que alcanzó en 1989 al 47,4% de la población; el incremento de la desocupación, la subocupación, el cuentapropismo y el empleo informal y la modificación de la estructura social debido, fundamentalmente, a la aparición de los nuevos pobres, resultaron de primer orden.

En materia administrativa el marcado sobredimensionamiento del aparato burocrático del Estado; la notable ineficiencia de su accionar; la baja calidad de las prestaciones y el déficit creciente de las cuantiosas empresas públicas y la carencia de recursos evidenciada por el Estado para cumplir con las innumerables funciones que el modelo le había asignado, manifestaron la caótica situación imperante en la década y el quiebre del Estado benefactor.

Más allá de los esfuerzos efectuados por el gobierno radical que condujo al país en esos turbulentos años, el fin del decenio encontró a Argentina en una situación insostenible que no podía resolverse a partir de las herramientas que proporcionaba el modelo de articulación Estado - economía - sociedad imperante.

#### *1.2.4-El Estado neoliberal.*

El arribo de Carlos Menem a la presidencia de la nación significó el tránsito desde el Estado de bienestar hacia el Estado neoliberal y el cambio de las relaciones entre Estado, economía y sociedad vigentes en el país por más de cuarenta años.

Haciendo caso a las ideas imperantes a nivel mundial en ese momento y atendiendo a las recomendaciones emanadas de los organismos financieros internacionales más influyentes, el gobierno justicialista impulsó un profundo proceso de ajuste estructural y reforma del Estado tendiente a solucionar la crisis socioeconómica, impulsar el desarrollo e insertar al país en el contexto mundial.

##### *1.2.4.1-Filiación ideológica del proceso de reforma del Estado y ajuste estructural.*

El proceso de saneamiento económico y reforma estatal desarrollado en Argentina durante los años '90 tuvo como guía a un conjunto de recomendaciones, propuestas por técnicos de los más destacados organismos financieros internacionales y funcionarios de la Reserva Federal de Estados Unidos y de los gobiernos de América Latina y el Caribe, que fue llamado *Consenso de Washington*.<sup>10</sup>

Dicho Consenso era el destilado de la experiencia de más de una década de programas de estabilización y ajuste estructural e implicaba, principalmente, tres conjuntos de medidas interrelacionados.

Un grupo de acciones tendiente a la recuperación y/o conservación de los equilibrios macroeconómicos fundamentales que buscó la reducción de la tasa de inflación; la disminución de los déficits presupuestarios al mínimo posible; el equilibrio en las cuentas del sector externo; el control de la oferta monetaria; la limitación del déficit fiscal y el incremento de los ingresos del Estado mediante la reforma tributaria.

---

<sup>10</sup> Nombre dado por primera vez por John Williamson en *The progress of Policy Reform in Latin America, Institute for International Economics*, N° 28, enero de 1990.

Un conjunto de medidas destinado a la apertura comercial y financiera, entre las que se destacaron las relacionadas con la desregulación de la actividad económica; la liberalización de los mercados financieros; la eliminación de aranceles y subsidios y la suspensión de las limitaciones a la inversión extranjera.

Un paquete de actividades cuyo objetivo era la redefinición del papel del Estado en la economía, que incluyó la limitación de su participación directa en la actividad económica; la privatización de las empresas del Estado y de algunos servicios públicos masivos y la reducción de sus funciones y de su estructura administrativa.<sup>11</sup>

#### 1.2.4.2-Contenidos de la reforma.

Los lineamientos de orientación neoliberal compilados en el Consenso de Washington fueron la base del proceso a través del cual se desarticuló el Estado de bienestar argentino y se conjuró la dramática crisis socioeconómica imperante a fines de la década de los '80.

El cambio del modelo estatal y el saneamiento de la economía se desarrollaron de manera rápida y efectiva, modificando en pocos años todo el conjunto de relaciones conocidas hasta ese momento entre Estado, economía y sociedad.

Esto es así ya que la reforma iniciada en 1989 apuntó a consolidar la supremacía del mercado por sobre el Estado; garantizar el libre funcionamiento de la economía; estimular la iniciativa privada; minimizar las funciones estatales y transferir al ámbito privado, a las provincias, a los municipios y a la sociedad civil todas aquellas funciones y actividades, hasta el momento realizadas por el sector público, que excedían los cometidos propios de un Estado mínimo.

Es que en ese entonces se consideraba que sólo a partir de la reducción del gasto; la drástica limitación del accionar estatal; el impulso a la inversión privada y la libertad de mercado era posible salir de la crisis e ingresar con paso firme a la senda del desarrollo.

Con tales ideas por bandera se implementaron un conjunto de medidas, entre las que cabe destacar por su trascendencia a las privatizaciones; la desregulación; la fijación del tipo de cambio; la reorganización administrativa; la descentralización y las reformas laboral y de la seguridad social, que hicieron posible no sólo el cambio de modelo estatal sino también la salida de la crisis.

De esta manera mediante la venta de las numerosas y deficitarias empresas públicas; la liberalización del comercio interior y exterior de bienes y servicios; la implementación de la convertibilidad; la reducción de la estructura administrativa pública; la transferencia de numerosas funciones desde el Estado nacional a las unidades políticas menores, el sector privado y la sociedad civil; la flexibilización de las relaciones laborales y la privatización de la seguridad social, se operó un cambio dramático en la realidad nacional.

Así una sociedad que desde hacía más de un siglo había encontrado en el sector público al impulsor del desarrollo, al estructurador de la economía y al interlocutor

---

<sup>11</sup> DE VIANA, M. *El régimen social en la segunda generación de reformas*, pags. 108 a 110.

obligado en sus conflictos y necesidades, vio como tal baluarte desaparecía para dejar en su lugar a las fuerzas del mercado y a las potencialidades de las organizaciones sociales.

#### 1.2.4.3-Resultados de la reforma.

El proceso de reforma del Estado y ajuste estructural generó tanto resultados positivos como otros de calificación menos alentadora.

Entre los primeros se cuentan la superación de la crisis socioeconómica que afectó al país durante los años ´80; la solución de la problemática inflacionaria y el logro de una exitosa estabilidad de precios; la consecución de importantes niveles de crecimiento económico (fundamentalmente en el primer quinquenio de los ´90); la reducción del déficit fiscal; la recuperación del crédito interno y externo y la desarticulación del decadente Estado de bienestar vía disminución de la estructura administrativa del sector público y limitación de las funciones estatales.

Entre los segundos cabe destacar a la excesiva dependencia de los capitales extranjeros y la marcada vulnerabilidad externa que hicieron caer al país en sucesivas crisis ocasionadas por la fuga de capitales; la inadecuada regulación de las actividades privatizadas; la indiscriminada apertura económica que dejó sin posibilidades de competir a buena parte del pequeño y mediano empresariado nacional; los numerosos episodios de corrupción que atravesaron al proceso de cambio y las dolorosas consecuencias sociales que la abrupta implementación del modelo neoliberal y el desentendimiento del Estado generaron.

Esta última manifestación merece un análisis más profundo. El tránsito desde el Estado benefactor hacia el neoliberal generó marcadas modificaciones en la sociedad, en parte por mérito propio y en parte por profundización de las pautas que se produjeron durante los años de crisis del modelo benefactor.

La reducción del papel del Estado; la libertad de mercado; el tránsito de la sociedad industrial a la de servicios y el impacto de la tecnologización fueron algunas de las causas que explicaron la aparición de fenómenos tan nocivos como los altísimos índices de desempleo, subempleo e informalidad evidenciados en esta etapa; el engrosamiento de los sectores pobres; el debilitamiento de la tradicional clase media argentina y la concentración de la riqueza en un grupo extremadamente pequeño.

De esta manera en la década de los ´90 se produjo no sólo la modificación del modelo estatal y las pautas de funcionamiento de la economía, sino también una enorme transformación social.

Este cambio implicó la pérdida de homogeneidad propia de la sociedad argentina; la fragmentación; la aparición de nuevas formas de pobreza; la diferenciación de patrones culturales y estilos de vida y la eclosión de una nueva cuestión social relacionada a la exclusión y la vulnerabilidad.

En definitiva mediante el proceso de transformación impulsado en los ´90 Argentina pasó del predominio de la matriz estadocéntrica, propia de la etapa del Estado

benefactor, a la mercadocéntrica en la que los ámbitos político y social se subordinaron al económico y a las fuerzas del mercado.

#### 1.2.5-Crisis del Estado neoliberal.

Los aspectos negativos del modelo neoliberal, manifestados fundamentalmente a partir de mediados de la década del '90, se profundizaron sensiblemente a partir de la llegada al gobierno de Fernando de la Rúa.

La disconformidad cada vez mayor de la sociedad respecto a tales ideas; la recesión prolongada por cuatro años; la necesidad de implementación de severos ajustes; el aumento del *riesgo país*; los alarmantes índices de pobreza y los más de veinte puntos porcentuales de desempleo, unidos a la lentitud evidenciada por el gobierno y la imposición del *corralito* llevaron a que la sociedad saliera a la calle a reclamar por una solución y por el cambio del modelo.

Diversos grupos se manifestaron a fines de 2001. La clase media a través de cacerolazos y asambleas y los sectores populares bajo la lógica de la acción piquetera y de las diversas agrupaciones de desocupados.

De esta forma la tensa situación social y la grave crisis política y económica existente llevaron a que se comenzara a plantear, por primera vez con posibilidades ciertas de concreción, el abandono del modelo neoliberal a ultranza vigente en el país.

##### 1.2.5.1-La caída de la convertibilidad.

Los acontecimientos de fines de diciembre de 2001 dividieron las aguas en la política argentina. La crisis económica, si bien era previa, en ese momento se precipitó gracias al derrumbe de la solvencia de los bancos y a la pérdida de legitimidad del gobierno y del Estado.

Las instituciones políticas, económicas y judiciales eran cuestionadas al unísono, las movilizaciones sociales tuvieron consecuencias graves y los gobiernos comenzaron a sucederse en medio de la confusión generalizada.

En este momento la crisis se volvió sistémica porque ya no era económica o política, sino que afectaba a todas las relaciones entre Estado y sociedad y a los roles básicos de este último que ya no estaba en condiciones de garantizar la legitimidad, debido al cuestionamiento del lazo político entre gobernantes y gobernados; la acumulación, al haber llegado el país a un capitalismo sin crédito interno ni externo; ni la integración social, por el aumento exponencial de la pobreza, el sustancial declive de la clase media y el enorme desempleo.<sup>12</sup>

La instauración del *corralito*, la declaración política del *default* y la magnitud de la movilización popular terminaron de proporcionar el último impulso para que se derrumbara la convertibilidad, baluarte de la política neoliberal impulsada en los '90.

El abandono de este mecanismo no fue sencillo, ya que la devaluación y la pesificación que se desarrollaron para lograrlo presentaron inevitables ganadores y

---

<sup>12</sup> GARCÍA DELGADO, D. *Estado - nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*, pag. 15.

perdedores. No obstante el proceso hiperinflacionario y el descontrol económico que habían vaticinado los detractores de esta decisión no se hicieron presentes y Argentina comenzó tímidamente, tras la recuperación de la estabilidad política luego de los sucesivos presidentes de transición, a moderar el modelo neoliberal a ultranza que había mantenido por algo más de una década.

#### 1.2.5.2-¿Un nuevo modelo?

La salida de la convertibilidad fue vivida por los argentinos como el final de una etapa. Esto se percibió tanto por el resultado del proceso electoral de 2003, como por el crecimiento de movimientos políticos opuestos al neoliberalismo que se expresaron tanto por medio de acciones de protesta, como a través de una gama de programas alternativos.

Los contenidos que animaron a estos grupos giraron en torno a la crítica del modelo neoliberal, a la revalorización del Estado y al distanciamiento de la hegemonía ideológica de Estados Unidos y los organismos financieros internacionales.

Tales ideas formaron la base de lo que podría llegar a constituir un nuevo modelo y, quizás con el tiempo, la esencia de una novel manifestación histórica del Estado moderno. Esto es así ya que al abandonarse la convertibilidad y adoptarse una serie de medidas que dieron cuenta de una mayor intervención estatal, se comenzaron a esbozar los rudimentos de un nuevo esquema.

Entre las manifestaciones que permiten dar cuenta de la aparición en escena de estas flamantes ideas es posible destacar al rol más activo que manifiesta el Estado en cuanto a la definición de lo que podría ser un nuevo rumbo económico que deja de lado la anterior idea de *todo al mercado* y busca favorecer al capital productivo y al empleo y al papel que parece interpretar el sector público como atenuador de las imperfecciones del mercado.

También es importante resaltar al abandono parcial de las políticas sociales focalizadas propias del neoliberalismo y al impulso de otras de tipo neouniversalista, como por ejemplo los planes Jefas y Jefes de Hogar.

Además la devaluación dejó claro que en esta etapa se privilegia a las exportaciones, a la industria nacional y a la sustitución de importaciones, en desmedro de los servicios, las finanzas y las importaciones favorecidos durante los '90.

Por último es imposible dejar de señalar que, si bien la sociedad civil se movilizó sustancialmente durante la plena vigencia del modelo neoliberal, la crisis del mismo impulsó nuevas energías de la comunidad, generando un espíritu emprendedor que se manifestó a través de la resolución social de necesidades.

De esta manera comenzaron a aparecer tanto un Estado reforzado y reconstituido como un mercado cuyos fallos y excesos intenta corregir el sector público y una sociedad civil que busca su lugar y su posibilidad de participación.

Tras la crisis, entonces, empezó a articularse una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad en la que se refuerza el rol conductor y regulador del ámbito estatal y se privilegia la actuación social.

### **1.3-Evolución de la relación Estado - sociedad.**

Como se desprende de lo hasta aquí tratado, cada manifestación histórica del Estado ha generado su propia articulación con la sociedad.

Ahora bien, el conjunto social también ha ido modificando su papel y su vinculación con el sector público conforme a su desarrollo, al grado de madurez y organización que ha ido logrando y al espacio disponible para su actuación derivado de la distribución de competencias entre el Estado y el mercado imperante en cada etapa.

De esta manera se ha ido desarrollando una relación estrecha entre la evolución del Estado y de la sociedad; entre las orientaciones del primero y la receptividad de la segunda; entre las funciones de uno y las potencialidades de la otra, que ha llevado a la actual estructuración de esta vital articulación.

#### *1.3.1-Estado y sociedad en el modelo liberal agroexportador.*

Durante los primeros años tras la organización institucional es posible afirmar que el Estado desarrolló acciones destinadas tanto a instaurar las bases de un modelo de desarrollo, el agroexportador, como a insertar a Argentina en el contexto internacional, expandir las bases jurídicas de la nación y conformar la sociedad.

La enorme debilidad del conjunto social argentino devastado tras las luchas por la independencia y los enfrentamientos civiles; fragmentado debido al ingreso de los numerosos contingentes de inmigrantes y nucleado en escasas e inmaduras asociaciones llevó a que el mismo no pudiese desarrollar un papel significativo en este período.

Sin lugar a dudas este hecho implicó una contradicción sustancial con las bases ideológicas del modelo, ya que el liberalismo implicaba un reducido papel estatal y una amplia participación de la sociedad civil y de la inversión privada en la resolución de necesidades, en la industria y en el progreso nacional.

Así el sector público tuvo que acometer la sustancial tarea de integrar la sociedad y encauzar un modelo económico. La carencia de organizaciones sociales y capitales de inversión que pudieran desarrollar labores necesarias para cumplir con este último objetivo, llevó al Estado a embarcarse en funciones que iban más allá de las mínimas e indelegables que el liberalismo consideraba propias del sector público, inmiscuyéndose en actividades que tal ideología estimaba realizables por parte del sector privado y las asociaciones sociales.

Así un modelo que en teoría debía implicar una fuerte separación entre Estado y sociedad generó una relación un tanto diferente. Más que un hiato claro entre ambas esferas lo que se produjo fue una articulación en la que, si bien se mantenía la diferenciación entre los dos ámbitos, se manifestaba una situación de supremacía del Estado por debilidad de la sociedad.

### *1.3.2-Estado y sociedad en el Estado de bienestar.*

La relación entre Estado y sociedad comenzó a adquirir rasgos novedosos desde los años '30. La crisis y las nuevas ideas en torno al rol del sector público y la economía vigentes a nivel mundial hicieron que se modificaran tanto el tamaño y las funciones del Estado, como la vinculación de éste con el mercado y la sociedad.

El gobierno comenzó no sólo a intervenir para suavizar los ciclos económicos; regular la producción; procurar la sustitución de importaciones; asegurar el pleno empleo; redistribuir la riqueza y mediar en las relaciones entre empresarios y trabajadores, sino también para garantizar los derechos sociales, iniciándose así una ininterrumpida expansión estatal que llevó a una virtual fusión entre Estado y sociedad.

De esta forma las actuaciones, organismos y políticas del sector público empezaron a ser una constante en la vida de los argentinos. El Estado proveía bienes y servicios; jubilaciones y pensiones; subsidios; subvenciones; puestos de trabajo; vivienda y entretenimiento. También se transformó en el tercer actor ineludible en las relaciones sociales y económicas; en movilizador popular y en punto de confluencia de las demandas colectivas.

Así se produjo una unión tal entre Estado y sociedad y una intervención tan importante del primero en la economía, que se llegó a una inminente indiferenciación entre las tres esferas.

Hasta mediados de los '70 se potenció ese modelo al reforzarse el papel del Estado en la articulación de éste con la sociedad, pero a partir de la última dictadura militar esta particular pauta de vinculación empezó a modificarse.

En efecto las luchas reivindicativas por los derechos humanos desarrolladas durante esos años iniciaron un tímido surgimiento de la sociedad civil y la vuelta a la democracia, a partir de 1983, llevó a que se refundara la participación y se gestara una movilización política y una organización social de rasgos más autónomos en relación al Estado que en épocas anteriores.

### *1.3.3-Estado y sociedad durante la época neoliberal.*

Las medidas contenidas en el proceso de reforma estatal desarrollado en los años '90 generaron tal cúmulo de modificaciones en las funciones y el tamaño del sector estatal, en el funcionamiento de la economía y en la configuración social, que todo el patrón de vinculaciones entre Estado, mercado y sociedad imperante hasta ese momento se transformó sustancialmente.

La caída del modelo de bienestar y el surgimiento del neoliberal trajeron consigo la pérdida de la centralidad estatal; la potenciación de la iniciativa privada y la reducción de las funciones sociales y distributivas del sector público, incrementando la necesidad de recurrir a la iniciativa social, empresaria e individual para resolver demandas y necesidades que antes eran satisfechas por el gobierno.

En materia social se produjeron en esta época dos importantes modificaciones. Por una parte hizo eclosión una nueva cuestión social asociada al desempleo, la

exclusión y la vulnerabilidad. Por otra se generó una importante transformación en la composición del cuerpo social.

Respecto a este último cambio es necesario explicitar que de una sociedad claramente separada en clases asociadas a la lógica socioproductiva industrial, se llegó a otra marcada por la diferenciación, la complejización y la aparición de nuevos sectores y que de una mediación de intereses desarrollada por actores agregados y politizados, se pasó a otra signada por la actuación de numerosos grupos asociados a temas específicos.

En este sentido es importante destacar que durante los años '90 se produjo un notable incremento en la cantidad de organizaciones de la sociedad civil y una manifiesta diversificación de las mismas, comenzando a actuar innumerables asociaciones que no sólo se limitaron a resolver situaciones puntuales, sino que también se convirtieron en nuevos canales de mediación entre los individuos y el sector estatal.

Dicho cúmulo de cambios experimentados por el país en esta etapa trajo consigo una notable complejización de las relaciones entre Estado y sociedad, no sólo por la modificación de la estructura y la multiplicación de las organizaciones sociales, sino también porque el ejercicio de las funciones de gobierno se tornó más complejo ya que requirió agregar demandas más contradictorias y diferenciadas.

Esta es una de las razones, junto con la retirada estatal y la carencia de recursos presupuestarios, por las que el sector público comenzó a recurrir a las organizaciones sociales para desarrollar, conjuntamente o delegando en éstas la responsabilidad, diferentes actividades y funciones otrora en manos de la burocracia estatal. Además tales prácticas se justificaron también por el hecho que el gobierno requería disminuir los gastos públicos; necesitaba limitar la intervención y precisaba aprovechar la experiencia y los recursos de estos grupos.

Así aparecieron novedosas formas de relación en el plano de la acción pública, como la *coproducción*, la *gestión asociada* y la *corresponsabilidad*, derivadas de la articulación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado con las agencias gubernamentales.<sup>13</sup>

De esta manera el surgimiento de una nutrida sociedad civil y de diversas formas asociativas de gestión; el abandono de la intervención estatal; el auge de la economía de libre mercado y la reducción de las funciones del sector público, crearon el contexto necesario para el paso de un modelo de relación Estado - economía - sociedad basado en el predominio del primer término, a otro caracterizado por la diferenciación de las tres esferas, signado por la preponderancia del mercado y centrado en la cooperación y coordinación de tales ámbitos para el logro de objetivos.

#### *1.3.4-Estado y sociedad tras la crisis del modelo neoliberal.*

Luego de la aguda crisis que enfrentó el país a fines de 2001, las relaciones entre Estado y sociedad presentaron ciertos cambios respecto de la anterior vinculación. Algunos de ellos se materializaron debido a la profundización de una serie de manifestaciones que ya se habían planteado durante la plena vigencia del Estado

---

<sup>13</sup> GARCÍA DELGADO, D. *Estado - nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, pag. 233.

neoliberal, mientras que otros surgieron gracias a las modificaciones que los gobiernos sucedidos desde ese momento impusieron al rumbo nacional.

Entre los primeros se encuentra la intensificación de la complejidad del ejercicio de las funciones de gobierno, debida tanto a una mayor heterogeneidad de la sociedad como al nuevo conjunto de demandas hacia el Estado generadas por las consecuencias negativas de la crisis en los planos económico y social.

Entre los segundos se destaca el rol más activo asumido por el Estado desde la salida de la convertibilidad, que llevó a que el sector público recuperara para sí tareas delegadas anteriormente en el mercado y en la sociedad civil; desarrollara una mayor intervención social y económica y diera muestras de abrazar con más fuerza la regulación y control de los servicios públicos privatizados y otras áreas de interés general en manos del empresariado.

Esta realidad llevó a que se redefinieran el espacio y las funciones propias del Estado, el mercado y la sociedad y, de esta forma, se produjera un cambio en las relaciones imperantes entre dichas esferas.

Tal modificación no implicó sólo una limitación del mercado y un reforzamiento de los ámbitos de actuación e influencia del gobierno, sino también la consolidación de la sociedad civil como actor necesario para la satisfacción de las necesidades comunes.

Respecto a este último punto es importante mencionar que, si bien desde hacía más de diez años las organizaciones sociales habían comenzado a crecer y a realizar una labor cada vez más organizada, los efectos de la crisis socioeconómica llevaron a que su acción se extendiera aún más.

El alto nivel de capacitación adquirido por las instituciones de la sociedad civil; el afán de actuar evidenciado por ellas; la difícil situación nacional y la nueva configuración Estatal sentaron las bases para hacer posible una mejor, más afiatada y más provechosa articulación Estado - mercado - sociedad.

## CAPÍTULO 2

### **2-ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN EN ARGENTINA.**

Los sistemas nacionales de educación, entendiéndose por tales a redes organizadas de unidades destinadas a educar, estructuradas administrativamente e integradas por los servicios educativos en los que se realiza el aprendizaje reconocido por el Estado, válido para continuar estudios o para habilitar el ejercicio de determinadas actividades<sup>14</sup>, surgieron al amparo de la evolución de dos importantes procesos históricos: el advenimiento de la era industrial y el desarrollo del Estado - nación.

Esto es así ya que hasta que se produjo tal conjunción de factores las instituciones escolares eran obras aisladas de la Iglesia Católica y de otras organizaciones sociales y no llegaban a formar un sistema que las insertase en un organismo coherente.

Los Estados que poco a poco se fueron conformando en los distintos países consideraron que, a través de educación, se podría no sólo legitimar su propio poder sino también configurar la identidad nacional e integrar a los distintos grupos de la sociedad en pos de objetivos comunes. Es por ello que desde el principio crearon unidades administrativas con la finalidad de desarrollar la actividad educacional.<sup>15</sup>

La nación argentina no fue ajena a ese proceso y desde el comienzo de su organización nacional se preocupó por extender los beneficios de la instrucción.

#### **2.1-Origen de la intervención estatal en educación.**

Distintos autores han señalado que el activo rol que el Estado argentino ha desempeñado a partir del siglo XIX en torno a la educación, ha sido consecuencia de la aplicación local de ideas derivadas de la matriz de pensamiento que se comenzó a implementar a partir de la Revolución Francesa.

Esto es así ya que el surgimiento y posterior consolidación del Estado liberal, nacido de dicho proceso revolucionario, estuvo íntimamente vinculado con el desarrollo de los sistemas educativos nacionales.<sup>16</sup>

De esta manera, aunque parezca contradictorio, una revolución que tuvo como objeto la superación del absolutismo mediante la limitación del poder del Estado; la restricción de sus funciones; la protección de los derechos naturales del hombre y la no participación estatal en la vida social y económica, hizo posible una amplia intervención gubernamental en materia educativa.

---

<sup>14</sup> Aquí se identifica sistema nacional de educación con sistema escolar y se lo diferencia de sistema educativo definido, siguiendo a Gairín Sallán, como un subsistema sociocultural formado por la interacción dinámica de instituciones, grupos, personas y elementos que posibilitan la formación y socialización de una determinada población. Tal distinción se realiza ya que se considera que el sistema educativo se hallaba presente aún antes de la organización institucional del país.

<sup>15</sup> MUSCARÁ, F. *Centralización y descentralización en la historia del sistema educativo argentino*, pag. 1.

<sup>16</sup> FILMUS, D. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafío*, pags. 14 - 15.

Dicha actuación del Estado no se produjo porque éste considerara a la educación un derecho individual a proteger y garantizar, sino por su visualización como un servicio público y una necesidad estatal. Esto se debió, por un lado, a que la educación no se encontraba entre los derechos que los individuos sentían más conculcados en el marco de la opresión del absolutismo y, por otro, porque el sector público tuvo que hacerse cargo de las escuelas religiosas a partir de la nacionalización de los bienes eclesiásticos, resultando tal adición provechosa ya que de este modo se podía inculcar a la población valores liberales, contrapuestos a la formación impartida por la Iglesia Católica.

Fueron muchos los debates de la primera época acerca de qué tipo de educación debía llevar adelante el Estado. Se cuestionó si ésta tenía que ser estamental como planteaba la Ilustración o debía estar al alcance de todos los ciudadanos como colocaron los jacobinos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; se debatió si la educación debía ser monopolizada por el Estado o si se aceptaba la libertad de enseñanza, pero nunca se cuestionó severamente el papel principal del Estado en materia educativa.<sup>17</sup>

A medida que se fueron conformando como Estados, las sociedades europeas generaron sistemas nacionales de educación que se constituyeron en uno de los principales factores de integración política; de conformación de la identidad nacional; de logro de cohesión social; de transmisión de los valores de las clases dirigentes y de selección y legitimación de las elites dominantes.

El modelo educativo del Antiguo Régimen, que suponía instituciones desarticuladas y superpuestas, en su mayoría en manos de la Iglesia y los gobiernos locales, fue dejando lugar a la construcción de un verdadero sistema. De esta manera fueron las autoridades de los Estados liberales quienes crecientemente ejercieron la conducción y el financiamiento de la educación.

## **2.2-Evolución histórica de la relación Estado, sociedad y educación en Argentina.**

En los primeros años tras la independencia la acción del Estado argentino en materia educativa fue escasa y acotada. La guerra contra los españoles primero, las luchas entre unitarios y federales después y la necesidad de organizar al país hicieron que tal labor pasara a un segundo plano.

No obstante, las limitadas acciones encaradas por los caudillos nacionalistas del interior y por el conservadurismo liberal de Buenos Aires en los primeros años del siglo XIX, sentaron las bases de la educación argentina que se estructuró bajo la principalidad del Estado; siguiendo la forma de escolarización y teniendo como guía a los principios liberales de política educativa, pero sin dejar nunca totalmente de lado al nacionalismo de corte católico.<sup>18</sup>

Más allá de estas características centrales, en cada una de las manifestaciones históricas del Estado evidenciadas en el país a la educación se le asignaron funciones

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> PUIGGROS, A. *Qué pasó en la educación argentina. Desde la conquista hasta el menemismo*, pag. 50.

principales que acompañaron a los proyectos político - económicos de cada etapa y que llevaron a una determinada vinculación entre Estado, sociedad y educación.

### 2.2.1-Educación y sociedad en el Estado liberal.

Durante la vigencia del Estado liberal las acciones realizadas en materia educativa fueron funcionales al modelo social, político y económico de la época, que significó la ajustada integración del país al sistema capitalista mundial como productor de materias primas de origen agropecuario.

Este proyecto, excluyente en lo económico al no permitir acceso masivo a la propiedad y en lo político al basarse en pautas de participación restrictivas, encontró en la educación el mecanismo idóneo para integrar y modernizar a la sociedad. Es por ello que durante su vigencia se desarrolló y configuró el sistema nacional de educación argentino.

De esta forma al mismo tiempo que se estableció la organización institucional del país se delineó el sistema escolar. Así la Constitución Nacional sancionada en 1853 estipuló en su artículo 5º que las provincias debían asegurar la educación primaria y estableció en el articulado que determina las atribuciones del Congreso que al mismo le correspondía el dictado de planes de instrucción general y universitaria.

Tales contenidos constitucionales, junto a la ley 1420/1884 que estableció la educación común obligatoria, gratuita, laica y graduada en la Capital Federal y los territorios nacionales de la época; la ley Avellaneda 1579/1885 que organizó la administración y conducción de las Universidades Nacionales y la ley Lainez 4874/1905 que autorizó a la nación a instalar escuelas de su jurisdicción en las provincias que así lo solicitasen, estructuraron legalmente el sistema de educación.

Estas normas, unidas a la férrea labor de los presidentes y funcionarios del área educativa que construyeron escuelas; expandieron notablemente la matrícula; iniciaron la formación profesional de maestros y contribuyeron a imbuir a la educación de una mística relacionada con el avance del país y la movilización social ascendente, dieron forma, sentido y vigor a la educación argentina.

Así desde los inicios de la configuración del sistema escolar fue el Estado quien asumió la tarea educativa en forma principal y casi exclusiva<sup>19</sup> por diversas razones, entre las que cabe destacar la necesidad ideológica de limitar la actuación religiosa en la materia, la debilidad de las organizaciones sociales para encauzar tan importante labor y la posibilidad que la escuela brindaba para difundir ideas, conocimientos y actitudes necesarias para el desarrollo del proyecto político y económico del Estado liberal.

#### 2.2.1.1-Función de la educación.

La función principal que presentó la educación durante la vigencia del Estado liberal fue de carácter político - ideológico y puede resumirse en el difundido apotegma de la época: *hacer del habitante un ciudadano*.

---

<sup>19</sup> El Estado asumió la tarea educativa por sí mismo o a través del control de entidades de educación de gestión privada.

Esto es así ya que la necesidad de incorporar la población al modelo económico agroexportador propio de esta etapa; generar consenso; lograr la cohesión social; constituir la identidad nacional e integrar a los cuantiosos contingentes de inmigrantes, hizo que la educación jugara un papel preponderante y presentara en el plano político sus objetivos más importantes.

Sin embargo el hecho que su función principal no estuviera dirigida linealmente hacia lo económico no significó que la escuela no desempeñara ningún papel en este sentido ya que, si bien es verdad que la relación con el ámbito productivo no estuvo dada por la capacitación de trabajadores con calificaciones demandadas por el modelo, porque tanto la explotación extensiva de los campos como la incipiente y limitada industria no requerían de mando de obra con una formación técnica específica y la eventual demanda de trabajadores más capacitados se vio satisfecha por obreros provenientes de otras latitudes, también es cierto que sí existió relación entre educación y economía.

Tal vinculación se dio en un doble sentido. Por una parte la estructura escolar permitió generar un sistema de estratificación social acorde a los intereses de los sectores dirigentes. Por otra el currículum oficial, excesivamente centralizado y elaborado *desde el puerto*, contribuyó a que el proyecto económico agroexportador adquiriese rápida hegemonía en todo el territorio nacional.<sup>20</sup>

Respecto al primero de los puntos establecidos en el párrafo precedente es importante precisar que la estratificación social derivada, en parte, de las posibilidades de acceso a la educación se presentó de la siguiente manera. Una base cada vez más numerosa a la que se le distribuyeron los conocimientos mínimos para establecer un núcleo homogeneizado de contenidos culturales compartidos y un sistema de enseñanza media más restringido cuyas finalidades fueron dotar de personal idóneo a la administración pública y al sector servicios y seleccionar a una elite que, a través del acceso a la universidad, fuese capaz de ejercer actividades profesionales e incorporarse al gobierno y dirección de la sociedad.

Al margen de las funciones manifiestas y latentes que desde los sectores dirigentes se proponían para el ámbito educativo, la sociedad también encontró en ella un elemento valioso y, por tanto, comenzó a demandar crecientemente educación.

Esto es así ya que los sectores medios vieron en el sistema educativo una alternativa eficaz para aumentar sus posibilidades de participación y, si bien el acceso al mismo no les aseguró una movilidad social automática y generalizada, sí les permitió contar con mayores elementos para potenciar su demanda por una integración política plena, que lograron en el período final de esta etapa gracias a las acciones encaradas por el radicalismo durante su gestión a principios del 1900.

Los grupos menos favorecidos, por su parte, hallaron en la escuela un ámbito que les permitió fortalecer su incorporación a la vida social y al modelo económico y que les ayudó a construir un sentimiento de pertenencia.

---

<sup>20</sup> FILMUS, D. *Op. Cit.* pag. 20.

### 2.2.1.2-Características del sistema nacional de educación.

Durante este período no sólo se configuró el sistema nacional de educación, sino también se afianzaron los principios rectores y características distintivas que el mismo presentó, sin modificaciones sustanciales, hasta fines del siglo XX.

Entre esos caracteres es importante destacar la relevancia otorgada a la educación como fuente de progreso y como canal para lograr modificaciones en la sociedad; la fuerte presencia estatal; la centralización del sistema y la ausencia de participación social efectiva. También es necesario resaltar la carencia de legislación de envergadura que regulara íntegramente a la enseñanza media y la falta de una ley general que rigiera a todos los niveles y modalidades educativas.

Dos trascendentes debates se instalaron desde esa época en torno a la educación, uno relacionado con la laicidad o la incorporación de la enseñanza religiosa en la escuela y el otro referido a la vinculación entre instrucción y trabajo.

En cuanto al primero, si bien triunfó en este período las posición que defendía la neutralidad religiosa de la enseñanza, es preciso destacar que nunca se cerró definitivamente la discusión.

En relación al segundo es factible afirmar que, si bien a través de los años se impulsaron diversos proyectos y reformas tendientes a la implementación de enseñanzas prácticas, los mismos no fueron aprobados o no perduraron lo suficiente como para manifestar resultados significativos. De esta forma se configuró y consolidó un sistema que proveía fundamentalmente enseñanza enciclopedista, memorista y desvinculada con la realidad social y laboral.

Otra característica fundamental que se configuró en esta etapa y se mantuvo a lo largo del tiempo fue la relación entre Estado y sociedad en materia educativa. Respecto a esta problemática los dirigentes del modelo liberal sostuvieron la necesidad que el Estado asumiera la conducción y ejecución de la educación, debido tanto a la importancia que se le asignaba al objetivo de promover desde el poder un proyecto transformador enfrentado a la Iglesia, que era la institución que manejaba anteriormente la instrucción, como a la debilidad que presentaba en ese momento la sociedad civil.

Tales características estatistas y centralizadoras se reafirmaron ya que, no obstante expresarse en diversas oportunidades la voluntad de dar participación a la comunidad en la materia, la misma fue meramente formal o resultó cercenada. Tal es el caso de los Consejos Escolares de Distrito establecidos por la ley 1420, que debían ser los nexos entre los ciudadanos y el sistema escolar y que, en realidad, no presentaron tal característica ya que se los subordinó a la burocracia centralizada mediante las amplias facultades otorgadas a la supervisión y se le restó capacidad a la sociedad para elegir a los vocales y demás autoridades de los mismos.

### 2.2.1.3-Educación y sistema productivo.

Otra característica fundamental de la escuela configurada en la época del Estado liberal fue la fuerte desvinculación imperante entre educación y trabajo.

Si bien es imposible evocar la totalidad de factores que influyeron en tal resultado, es importante destacar a dos de principal importancia. El primero fue la difundida idea acerca que la educación debía buscar la erudición y dotar a los alumnos de los conocimientos necesarios para desarrollar estudios universitarios, que derivó en el enciclopedismo propio de las aulas argentinas. El segundo se relacionó con las características particulares que adoptó el liberalismo en el país durante el período en estudio, que difirieron notablemente de las desarrolladas en otras latitudes y, fundamentalmente, de las desplegadas en Estado Unidos.

Respecto a este último punto es pertinente señalar que la implementación local de las ideas liberales se desvió de las prescripciones de esta corriente ideológica en lo referido a la búsqueda del progreso a través de la actividad industrial y a la relevancia del desarrollo y la enseñanza de conocimientos orientados a la utilidad.

Tal alejamiento se debió, entre otras razones, a que la integración del país al mercado internacional se realizó mediante la exportación de materias primas de origen agropecuario y la importación de productos manufacturados. De esta manera la falta de desarrollo de la industria local tuvo sustancial relación con la transmisión escolar de conocimientos desvinculados de lo útil y práctico, ya que éstos no eran demandados por la economía nacional.

Pero no sólo las particularidades de la implementación de las ideas liberales tuvieron relación con la falta de apoyo a la educación práctica. También las convicciones de la clase dirigente llevaron a la afirmación de una escuela donde reinó la erudición enciclopedista. Esto se manifestó claramente en el rechazo o la falta de apoyo que sufrieron numerosos proyectos y propuestas de reforma educativa tendientes a la implementación de enseñanzas vinculadas al trabajo y a lo útil, tales como el propuesto en 1899 por el ministro de Instrucción Pública Osvaldo Magnasco; el presentado en 1905 por el diputado Gouchón o la bien conocida ley sancionada en base al programa propuesto por el ministro Saavedra Lamas, que fue derogada al poco tiempo de su aprobación.

Así, quienes finalizaban su tránsito escolar en el nivel primario o en el secundario no disponían de herramientas concretas para desempeñarse en trabajos que requiriesen de una formación de carácter técnico y quienes tenían la posibilidad de continuar los estudios superiores se definían en gran mayoría por profesiones liberales tradicionales, tales como el derecho, la medicina o las ciencias económicas.

De esta forma se grabó a fuego en la escuela argentina la idea que educar era transmitir saberes teóricos y se gestó una de las cuestiones pendientes más importantes de la sociedad nacional, la nunca bien resuelta relación entre educación y trabajo.<sup>21</sup>

### *2.2.2-Educación y sociedad en el Estado de bienestar.*

El acceso del radicalismo al poder no significó un cambio en el eje en torno al cual se organizó la educación. Tal como ocurrió en materia económica, los sectores que disputaron y, a través del voto universal, obtuvieron la conducción del gobierno, no articularon un sentido alternativo al desarrollo educativo.

---

<sup>21</sup> PUIGGROS, A. *Op. Cit.*, pag.70.

Su propuesta en este campo se centró en cuestionar los aspectos elitistas y restrictivos del modelo; ampliar las posibilidades de participación; afianzar la igualdad de oportunidades; defender el laicismo; sostener el legalismo; consolidar la creencia en la educación como mecanismo movilizador ascendente; garantizar la gratuidad y fortalecer la estatización de la enseñanza.

La ampliación de las oportunidades educativas operada en esa época, que favoreció principalmente a la clase media y se evidenció en un incremento de la matrícula, en un importante descenso del analfabetismo y en el aumento de las instituciones de educación secundaria, implicó el ajuste del ámbito educacional al proyecto social y político propuesto por el partido radical, pero sin alterar el modelo educativo plasmado en el Estado liberal.

Hizo falta un cambio en los requerimientos del entorno productivo para que se comenzaran a modificar las funciones que, desde su configuración, se habían adjudicado al sistema nacional de educación. Tal situación se manifestó a partir de las nuevas coyunturas producidas por los efectos de la Primera Guerra Mundial y se profundizó con la crisis de los años '30 y la Segunda Guerra Mundial, ya que las consecuencias derivadas de dichas situaciones llevaron a la necesidad de transformar el patrón agroexportador vigente hasta ese momento.<sup>22</sup>

La caída de las exportaciones de materias primas y de las importaciones de manufacturas obligaron a desarrollar una industrialización sustitutiva que, ante la ausencia de sectores de la sociedad civil con capacidad económica y decisión para encabezar ese proyecto, fue encausada por el Estado.

#### 2.2.2.1-Función de la educación.

En los años de vigencia del Estado de bienestar se manifestaron una serie de diferencias respecto del modelo anterior en materia de educación.

Una de ellas fue que al contrario de lo acontecido durante el proyecto liberal, en el que la acción oficial en materia educativa constituyó una excepción respecto de la abstención gubernamental de participar en otras políticas sociales, en el período benefactor la intervención del sector público en materia educativa formó parte de la importante labor del Estado en materia social.

Otra se centró en la consideración de la escuela como instrumento para la formación de la mano de obra necesaria para la naciente industria, ya que los nuevos roles ocupacionales, derivados de la sustitución de importaciones, exigieron ciertos niveles técnico - profesionales que el sistema educativo tuvo que proveer, ya que no podían ser aprendidos sólo en el lugar de trabajo y que los noveles obreros, a diferencia de los inmigrantes, no poseían. Dichos puestos laborales demandaron, además, una disciplina que únicamente la educación podía brindar masivamente a millones de trabajadores rurales que provenían del interior del país y que pasaron a constituir la principal fuerza de trabajo de las fábricas y talleres.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> FILMUS, D. *Op. Cit.*, pag. 23.

<sup>23</sup> *Ibid*, pags. 24 -25.

De esta forma al sistema nacional de educación se le encomendó la función principal de capacitar, tanto en materia de formación general como en lo referido a enseñanza técnica, a la fuerza laboral requerida por la industria sustitutiva.

Ahora bien más allá de este objetivo de carácter económico, el Estado benefactor también concibió para la escuela cometidos secundarios de tipo político - ideológico.

En este sentido el ámbito escolar, junto con el movimiento político y los sindicatos, actuó para evitar que la gran migración interna ocurrida en ese período generara niveles de conflictividad social importantes. Los servicios educativos fueron uno de los principales instrumentos de socialización en las normas, valores y estándares de comportamiento urbano para los millones de trabajadores que llegaron a la ciudad desde el medio rural.

El hecho es que a través del cumplimiento de su función homogeneizadora, la escuela permitió la incorporación de la población a las pautas, principios y reglas del orden social vigente y, mediante su efecto diferenciador, se ocupó de dotar a los individuos de las condiciones exigidas para ocupar el lugar específico que la sociedad les brindaba.

Otra función política estuvo vinculada a la distribución de ideologías que, explícita o implícitamente, se efectuó a través del sistema nacional de educación. Esta finalidad fue claramente manifiesta en los contenidos ideológico - partidarios que contuvieron tanto el diseño curricular como los textos escolares de la etapa peronista. Pero tal comportamiento no fue privativo del justicialismo, ya que todos los gobiernos del período benefactor utilizaron al sistema educativo para distribuir sus concepciones e ideas.

Ese objetivo también fue cumplido por medio de la modificación de las prácticas escolares, como quedó comprobado en el período 1966 - 1973 cuando se acentuaron las características burocráticas, jerarquizadoras y disciplinadoras de las normas que rigieron la actividad educativa durante el orden autoritario.<sup>24</sup>

#### 2.2.2.2-Características del sistema nacional de educación.

En el período de vigencia del Estado de bienestar se sucedieron una serie de subetapas que, si bien conformaron una unidad asignando al ámbito educativo las funciones anteriormente explicitadas, presentaron caracteres diferenciados. Tales subperíodos fueron el peronista, el desarrollista y el del Estado burocrático - autoritario.

El peronismo concibió a la educación como un derecho social y como un mecanismo para generar movilidad social ascendente, por lo que amplió notablemente la matrícula e implementó acciones tendientes a la satisfacción de las necesidades de los sectores populares.

Tal voluntad, unida a los requerimientos de la naciente industrialización sustitutiva, llevaron al gobierno justicialista a impulsar significativamente la educación técnica, tanto de nivel medio como universitario, a desarrollar la formación de adultos y a encausar diferentes estrategias de capacitación laboral.

---

<sup>24</sup> Ibid.

De esta forma el Estado se hizo cargo no sólo de los requerimientos de los cuantiosos grupos que querían aprender oficios, de los reclamos de las empresas por personal capacitado y de la realidad de los inmigrantes del interior que llegaban a las ciudades y necesitaban atención educacional, sino también de brindar oportunidades acordes a la situación de los niños y adolescentes de los sectores menos favorecidos de la sociedad.

No obstante tal avance y el logro fundamental que significó colocar a la formación técnica y laboral bajo la órbita del Ministerio de Educación dándole así el carácter de instrucción formal por primera vez, la estructura educativa tradicional diseñada en la segunda mitad del siglo XIX no resultó sustancialmente modificada.

Es más, el bachillerato preparatorio para la universidad continuó dominando el nivel medio y lo que ocurrió en realidad fue que, a través de las modificaciones peronistas relacionadas con la anexión de enseñanza técnica y laboral, se estructuró una zona especial del sistema destinada a los sectores populares.<sup>25</sup>

Respecto a otras características educativas de esa subetapa es posible afirmar que, si bien el Estado fue el principal proveedor de educación, se comenzó a fortalecer el sector privado, fundamentalmente católico, que se ajustó a las reglamentaciones estipuladas desde el gobierno.

También es importante mencionar que se buscó instaurar vinculaciones entre el Estado y el sector empresarial para el desarrollo del ámbito educacional. Ejemplo de ello fue la reforma impulsada por Jorge Pedro Arizaga durante los primeros años del peronismo en el poder, en la que se estipuló que las empresas debían cooperar con becas para la enseñanza técnica.

No obstante, más allá del avance de la educación de gestión privada y de la cooperación empresarial, durante el período justicialista se reforzó el estatismo en materia educativa.

A partir de los años '50 y fundamentalmente desde el arribo de Frondizi al poder, las ideas relacionadas con la enseñanza comenzaron a evidenciar un nuevo giro.

El hecho es que la subetapa desarrollista trajo consigo el avance de las visiones económicas de la educación que llevaron a dejar de considerar a la misma como un gasto y a comenzar a visualizarla como una inversión, debido a la creencia acerca que los factores tradicionales de la economía (materias primas, capital, trabajo y tecnología) ya no alcanzaban para explicar el crecimiento. De esta forma la posibilidad de generar capital humano altamente capacitado se consideró una de las más importantes ventajas comparativas que podían poseer las naciones en la búsqueda del desarrollo.

En base a dichas ideas se intentó poner a la educación al servicio del progreso, instaurando las reformas que se consideraron necesarias para ello a través de estrictas técnicas de planificación y complejos mecanismos destinados a medir la productividad económica de la instrucción.

---

<sup>25</sup> PUIGGROS, A. *Op. Cit.*, pag. 102.

Asimismo es importante estipular que si bien durante este período el Estado cumplió un rol central en materia educativa, también se desarrolló sustancialmente la enseñanza de gestión privada y, por primera vez en la historia, se conformó orgánicamente a este sector.

Además se comenzó con la transferencia de escuelas nacionales a las provincias y se ordenó la cuestión laboral a través de la sanción del Estatuto Docente, la instauración de Juntas Calificadoras y Disciplinarias y la realización de concursos.

Hacia el final del Estado benefactor se desarrolló la subetapa conocida como del Estado burocrático - autoritario. Durante la misma tampoco se modificó sustancialmente a la estructura educativa configurada por los liberales, aunque sí se intentaron reformas que no prosperaron y que tuvieron que ver tanto con la imposición de una ley orgánica de educación, como con una modificación del sistema que introducía la escuela intermedia de manera semejante al proyecto Saavedra Lamas de 1916.<sup>26</sup>

Este subperíodo manifestó un carácter represivo que se evidenció en la clausura de experiencias democráticas e innovadoras; en cierta discriminación ideológica y política evidenciada en cuanto a contenidos curriculares y selección de profesores; en la intervención de las universidades y en casos de limitación del accionar del movimiento estudiantil.

#### 2.2.2.3-Educación y sociedad.

Si bien es cierto que durante el período benefactor se manifestó un fuerte estatismo en materia educativa, también es verdad que se desarrollaron ciertas experiencias y se adoptaron algunas medidas que llevaron a que la sociedad presentara un rol un poco más activo que durante el Estado liberal.

Un factor importante para el logro de tal resultado fue la conformación de una sociedad civil y un empresariado nacional un tanto más fuertes que los existentes en la segunda mitad del siglo XIX, que pudieron comenzar a estructurar el sistema de educación privada y a cooperar con el gobierno a través del otorgamiento de becas a alumnos de escuelas medias, especialmente de la modalidad técnica.

También en la etapa de bienestar se desarrollaron sociedades populares y centros de estudios que bregaron por el avance educativo de los sectores menos favorecidos y se pusieron en marcha jardines de infantes y centros de complementación escolar que, conducidos por diferentes agrupaciones sociales, desarrollaron experiencias pedagógicas innovadoras.<sup>27</sup>

No obstante este incipiente avance de la actuación de la sociedad en el ámbito educativo, no existió una vinculación entre el Estado y el cuerpo social constituida con objeto de desarrollar acciones conjuntas en la materia.

Es más, coincidentemente con el papel protagónico y marcadamente intervencionista propio del sector público en el modelo benefactor, la sociedad prefirió delegar la tarea y la responsabilidad educativa en el Estado, ya que no se hallaba

---

<sup>26</sup> Ibid, pag 120.

<sup>27</sup> Ibid., pag. 116.

difundida la idea de cooperación social activa en campos de acción considerados de competencia gubernamental.

### 2.2.3-Educación y sociedad durante la crisis del Estado de bienestar.

A mediados de la década del '70 el Estado benefactor comenzó a manifestar signos de agotamiento tanto a nivel mundial como en el país. La situación de crisis del modelo se exteriorizó en la realidad social, política, económica y cultural, por lo que el área educativa también se vio afectada.

En el ámbito internacional durante este período se inició un proceso de marcado pesimismo respecto del aporte de la educación a la economía. Dicha tendencia se evidenció en Argentina en la prioridad que los gobiernos que se sucedieron en esta etapa dieron al cumplimiento de funciones políticas por medio de la educación, en detrimento del importante rol económico asignado a la misma mientras estuvo en plena vigencia el modelo de bienestar.

Tres administraciones diferentes tuvieron a su cargo los destinos de la nación en el transcurso de estos años: el último mandato de Perón; la dictadura militar iniciada en 1976 y el gobierno radical de Raúl Alfonsín.

#### 2.2.3.1-Educación y sociedad durante el gobierno peronista del '73.

Durante el último gobierno del General Perón la educación fue concebida como un mecanismo eficaz para la redistribución de los bienes económicos y las oportunidades sociales y como instrumento de concientización respecto del *Proyecto Nacional*. El papel de la educación como derecho social recuperó centralidad, reemplazando a la concepción desarrollista de la formación de recursos humanos.

En este sentido las acciones emprendidas desde el Ministerio de Educación priorizaron la expansión del nivel primario, la instrucción de adultos y los programas destinados a la vinculación entre educación y trabajo, pero la lucha política y la conflictividad social imperantes, fundamentalmente en los últimos años del mandato, llevaron a que no se pudiera avanzar significativamente en relación a dichos objetivos.

La función principal del ámbito educativo en esta etapa fue de carácter netamente político ya que consistió en la búsqueda de la liberación nacional, la cual implicaba la nacionalización de la educación y la integración a la dinámica social de los auténticos valores de la comunidad local.<sup>28</sup>

Tal rol también correspondió a la universidad ya que se pretendía que ésta reflejara en su enseñanza la doctrina nacional e impidiera la infiltración de ideas liberales; positivistas; historicistas y utilitaristas, consideradas formas de penetración ideológica.<sup>29</sup>

La muerte de Perón y el reemplazo del Dr. Taiana por Ivanissevich al frente del Ministerio de Educación, marcaron un cambio en la función primordial asignada al sistema educativo, aunque no modificaron el carácter político de la misma. La nueva

---

<sup>28</sup> Proyecto Educativo del Gobierno Popular 1973, citado por FILMUS, D. *Op. Cit.*, pag. 32.

<sup>29</sup> PUIGGROS, R., cita extraída de Ciencia Nueva N°25, 1973, por FILMUS, D. *Op. Cit.*, pag. 32.

prioridad fue la de *restituir el orden* y se derivó de la gran convulsión social y política imperante en esos años.

No obstante no fue sino hasta después de derrocado el gobierno civil por las fuerzas militares cuando tal intención encontró posibilidades plenas de aplicación, ya que durante la vigencia del gobierno peronista la intención de disciplinar y ordenar el funcionamiento de las instituciones educativas y a través de ellas a la sociedad, se encontró en abierta contradicción con el clima de caos y violencia generalizada imperante en el conjunto de las relaciones sociales.<sup>30</sup>

#### 2.2.3.2-Educación y sociedad durante el Proceso de Reorganización Nacional.

El gobierno del Proceso de Reorganización Nacional buscó el restablecimiento del orden y la seguridad; la lucha contra la subversión; el saneamiento moral de la nación; la implementación de un proceso de reforma del Estado y la vigencia del mercado como mecanismo regulador de la economía, objetivos que marcaron la tendencia contradictoria presente en este período entre la voluntad estatal de disciplinamiento y control social y las ideas neoliberales.

Dicho contrasentido se justificó alegando que los propósitos de tendencia liberal, tales como la libertad individual, la subsidiariedad del Estado y el fuerte estímulo a la iniciativa privada, se consolidarían después de un período de recio monopolio estatal tendiente a restituir la disciplina imprescindible para el logro de tales metas.

En este marco la función principal de carácter político asignada a la educación consistió en que ésta contribuyera a garantizar el orden social necesario para poder realizar las transformaciones planteadas.<sup>31</sup>

Así la administración militar desarrolló medidas tendientes a la clausura de los mecanismos de participación social en la orientación y conducción del sistema de enseñanza; a la incorporación de una rígida lógica burocrática en el ámbito escolar; a la exclusión de los docentes y contenidos curriculares que no brindaban garantías ideológicas y a la distribución de pautas de socialización individualistas.

También estableció exámenes de ingreso en las universidades y puso en marcha acciones tendientes a la descentralización de las escuelas primarias nacionales a las provincias y municipios.

Además desarrolló la idea de subsidiariedad del Estado en materia educativa, favoreciendo la integración de la iniciativa privada en este campo.

No obstante la represión y la fuerte restricción impuesta a las posibilidades de participación, hacia fines del ciclo militar comenzaron a alzarse voces que bregaban por la vuelta de un gobierno civil; el respecto de los derechos humanos; la democratización de las instituciones escolares y el ingreso irrestricto a la universidad.

---

<sup>30</sup> FILMUS, D. *Op. Cit.*, pag. 32

<sup>31</sup> *Ibid*, pag. 33.

### 2.2.3.3-Estado y sociedad en el gobierno de Raúl Alfonsín.

Los primeros años después de la llegada al poder de Raúl Alfonsín estuvieron dedicados, en buena medida, a fortalecer las instituciones de mediación, gobierno y control democrático. Dicho reforzamiento fue acompañado por un esfuerzo de apertura de los espacios sociales y políticos para que tales entidades pudieran cumplir adecuadamente con las funciones que les correspondían en un régimen de ese signo.

Con la finalidad de contribuir al logro de este objetivo se estableció como una de las funciones prioritarias de la educación la de contribuir a fortalecer la democracia.<sup>32</sup>

En consonancia con estas ideas se realizaron modificaciones que interesaron fundamentalmente al conjunto de valores y de prácticas institucionales que estructuran el sentido de la socialización que reciben los niños y jóvenes en las entidades educativas, tales como la autorización del funcionamiento de centros de estudiantes del nivel secundario y universitario, la modificación del régimen de evaluación de conocimientos adquiridos abandonando la escala numérica por otra conceptual y la reforma de los planes de estudio de moral y cívica.

También se suprimieron los exámenes de admisión en la escuela media, se estableció el ingreso irrestricto y se normalizó a las universidades públicas y se reincorporó a los docentes cesanteados en el período autoritario.

Además se desarrollaron una serie de experiencias innovadoras en materia de democratización de la conducción de las entidades educativas, entre las que se desatacó la creación de Consejos de Gobierno Escolar constituidos por docentes, padres, alumnos y cooperadoras, que fueron profundamente movilizadores de capacidades y propuestas pero que, en su mayoría, tuvieron poco tiempo de vigencia efectiva.

Para completar la tendencia democratizadora la presidencia elevó al Poder Legislativo un proyecto que establecía la conmemoración del centenario de la ley 1420 por medio de la realización un Congreso Pedagógico.

La convocatoria contó con el apoyo de los partidos políticos; las principales instituciones democráticas; los gremios docentes; las asociaciones estudiantiles y las congregaciones religiosas más importantes y el conjunto de las fuerzas sociales de la nación reflexionó sobre la realidad educativa en actos; debates públicos; asambleas distritales y convenciones generales.

Las conclusiones del Congreso Pedagógico actualizaron el marco ideológico liberal laicista y reformista, insistiendo en la búsqueda de la participación y en la democratización de la educación. Sin embargo no se dio un carácter vinculante a las mismas por lo que éstas no se aplicaron efectivamente.<sup>33</sup>

No obstante, tal convocatoria presentó un efecto positivo de gran envergadura ya que contribuyó al desarrollo de una cultura pedagógica más democrática y a la explicitación de muchas de las temáticas retomadas años después por el proceso de transformación educativa desarrollado durante el gobierno de Carlos Menem.

---

<sup>32</sup> Ibid, pag. 37.

<sup>33</sup> PUIGGROS, A., *Op. Cit.*, pag. 136.

Ahora bien, más allá de la profunda movilización social y de la democratización de los contenidos y actividades escolares operadas, la gestión radical no logró realizar cambios profundos en el sistema tradicional que, tras décadas sin modificaciones oportunas, estaba sumido en una grave crisis.

Tal situación de quiebre se debió a múltiples causas entre las que cabe señalar a la difícil situación socioeconómica que atravesaba el país a fines de los años '80; a las crecientes actividades de asistencia social y alimentaria que comenzaron a desarrollar las escuelas; a la conflictividad generada por los continuos paros docentes derivados de las demandas por mejoras salariales para el sector; al incremento producido en la matrícula sin que se llevaran a cabo aumentos coincidentes en los recursos asignados y a la obsolescencia de muchos de los contenidos curriculares.

De esta forma el auge de la participación y la democratización evidenciado durante el período de gobierno radical se produjo conjuntamente con una profundización del deterioro de la calidad de los servicios educativos, que evidenció la fractura del sistema nacional de educación vigente hasta ese momento.

#### *2.2.4-Educación y sociedad durante el Estado neoliberal.*

A fines de los años '80 se conjugaron una serie de factores que llevaron a que se tornara necesario tanto un cambio en el modelo de Estado, como en el sistema nacional de educación.

En cuanto a la transformación política es posible citar entre sus causas desencadenantes a la profunda crisis socioeconómica que presentaba el país en ese momento y que marcó el ocaso del Estado de bienestar local; al los altos niveles de ineficiencia administrativa, burocratización y centralismo imperantes en el sector público; a las limitaciones del gobierno para desarrollar políticas sociales que beneficiaran efectivamente a los sectores más necesitados; a las restricciones a la capacidad de decisión gubernamental impuestas por la globalización y al consenso generado en los centros de estudios y organismos financieros internacionales más influyentes acerca de la necesidad de dejar de lado el patrón benefactor, achicar el Estado y abrazar los postulados de la economía de mercado.

El modelo emergente del proceso de renovación impulsado en este ámbito fue el denominado neoliberal que se caracterizó por un Estado que abandonó su papel interventor; redujo su tamaño; buscó modernizar y eficientizar su gestión; traspasó al mercado, a las provincias, a los municipios y a las organizaciones sociales muchas de sus funciones y fijó como uno de sus objetivos principales el equilibrio fiscal.

En materia educativa el cambio se manifestó tanto como correlato de la transformación operada en los ámbitos estatal y económico, como a causa de la profunda crisis imperante en el sistema de educación derivada, entre otros factores, de la carencia de recursos, de la falta de modificaciones oportunas en la estructura y contenidos educacionales y de la necesidad de adecuar los conocimientos transmitidos por las escuelas a los avances generados en el campo de la ciencia, la tecnología y la producción.

Así la mutación estatal y la difícil situación vigente en el ámbito escolar llevaron a que se impulsara un proceso de modificación educativa que se manifestó, principalmente, a través de la transferencia del nivel medio y superior no universitario a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de la promulgación e implementación de la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior, que implicaron una reforma importante del sistema educativo y un cambio en el papel asignado al Estado nacional y a los gobiernos locales en la materia.

#### 2.2.4.1-Nuevo rol del Estado y de la sociedad en materia educativa.

Los profundos cambios operados en este período llevaron a que se configurara un nuevo patrón de responsabilidades y relaciones en materia educativa que modificó los tradicionales roles desempeñados por los distintos niveles jurisdiccionales del gobierno, las instituciones escolares y las organizaciones sociales relacionadas al ámbito educacional.

Por una parte la reducción del papel del sector público; la descentralización; el proceso de privatización y los profundos cambios operados a nivel social impulsaron no sólo una ampliación del espacio de intervención del mercado, sino también mayores posibilidades para el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, que comenzaron a cumplir un papel muy activo en diversas áreas.

Por otra el proceso de reforma educativa desarrollado sentó las bases para ampliar las posibilidades de participación de dichas asociaciones en el campo educacional, hecho que se evidenció tanto en la función asignada al Estado en el nuevo modelo, como en los criterios que guiaron el rumbo de la modificación.

Esto es así ya que los documentos que alumbraron la transformación establecieron que en el campo de la educación y la cultura el Estado tenía que cumplir un rol protagónico tanto a la hora de definir la dirección y los contenidos de las políticas del área, como en relación a los servicios y oportunidades que debía garantizar a todos. También estipularon que si bien la democratización educativa y cultural poseía en el Estado su garantía, era necesario estimular la iniciativa y las responsabilidades de la sociedad y los particulares para ampliar sus posibilidades de realización.<sup>34</sup>

#### 2.2.4.2-Articulaciones escuela - comunidad.

A partir del proceso de descentralización y reforma del sistema educativo las escuelas comenzaron a desarrollar una serie de funciones y actividades que antes no realizaban y que implicaron un mayor grado de autonomía para las mismas, así como también relaciones más complejas entre éstas y la comunidad.

Las instituciones escolares empezaron a administrar fondos por sí mismas; a tener que resolver ciertas problemáticas sin la intervención de la administración central; a generar ámbitos de participación y, en ciertos casos por decisión específica y en otros por necesidad, a trabar nuevos vínculos con las organizaciones de la sociedad.

---

<sup>34</sup> MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, *Documento Bases para la Transformación Educativa*, pag. 20.

Tales conexiones se centraron, en un primer momento, en la obtención de recursos debido tanto a las carencias presentadas por muchas escuelas, como al incremento de las funciones asistenciales realizadas en el ámbito escolar. No obstante con el transcurso del tiempo esos lazos comenzaron a expandirse tímidamente para abarcar la participación de la comunidad educativa y de la extraescolar en acciones tendientes a solucionar necesidades y satisfacer demandas que fueron más allá lo económico.

La labor de las organizaciones sociales, por su capacidad de articular intereses educativos de actores diferentes y de partir generalmente de problemáticas locales o puntuales, resultó un insumo fundamental a la hora de plantear nuevas formas para mejorar la calidad de la educación .

#### *2.2.5-Educación y sociedad tras el modelo neoliberal.*

La dura crisis sufrida por Argentina a principios del siglo XXI llevó al gobierno electo en el año 2003 a morigerar el neoliberalismo imperante. Sin dejar atrás la economía de mercado la nueva administración concibió un rol más activo para el Estado, de manera que éste estuviera en mejores condiciones para conducir al país hacia el crecimiento.

Dado tal marco ideológico el sector público se puso al frente del proceso de recuperación económica y reparación de las desigualdades sociales, pero también requirió que toda la sociedad acompañara el esfuerzo para superar la grave situación imperante.

Para lograr dar efectivo cumplimiento a tales objetivos se propuso implementar un nuevo proyecto de país que, a diferencia del neoliberal, no se basara en la atracción de capitales de inversión foráneos y en el sector servicios, sino que se centrara en el desarrollo de la industria nacional y las exportaciones.

En ese contexto se visualizó a la educación como instrumento principal para recuperar la perdida movilidad social ascendente y formar los recursos humanos necesarios para la concretización del nuevo modelo, por lo que se propuso como objetivo prioritario consolidar un sistema nacional de educación verdaderamente federal; que garantizara la igualdad de oportunidades más allá de las diferencias de origen; que brindara efectiva cobertura a los sectores más necesitados y que proveyera servicios educativos homogéneos de la más alta calidad.<sup>35</sup>

##### *2.2.5.1-Algunas acciones desarrolladas en materia de educación.*

Durante los primeros meses de la gestión de Nestor Kirchner se emprendieron un conjunto de acciones tendientes a cumplir su proyecto en materia de educación y a solucionar los inconvenientes y necesidades que la crisis socioeconómica había manifestado en el ámbito escolar.

---

<sup>35</sup> Discurso del Sr. Presidente de la nación, D. Nestor Kirchner, ante la Asamblea Legislativa en la apertura de las 122° sesiones del Congreso, 1 de mayo de 2004.

Entre ellas es posible señalar, sin pretender realizar un recorrido exhaustivo<sup>36</sup>, el incremento evidenciado en el presupuesto educativo tendiente privilegiar la inversión en educación básica, en el nivel universitario y en el ámbito de ciencia y tecnología. También es necesario destacar la voluntad de desarrollar un ambicioso proyecto de construcción de edificios escolares; la provisión de diferentes tipos de becas y el diseño y puesta en marcha de un programa nacional destinado a atender a las mil escuelas más pobres proveyéndoles libros, material didáctico y mejorando sus condiciones edilicias.

Además el gobierno se propuso lograr una mejor articulación entre la educación y las demandas del mercado laboral y el sector productivo; recuperar la enseñanza técnica y fortalecer aquellas carreras universitarias funcionales a las necesidades, demandas y potencialidades del proyecto nacional en marcha, basado en la reactivación de la industria local.

#### 2.2.5.2-Posibilidades de articulación Estado - sociedad en el ámbito educativo.

Si bien en el nuevo modelo el Estado presenta un rol mucho más activo y amplio que en el neoliberal, tanto el mercado como el ámbito social mantienen un papel destacado y necesario en la realidad nacional.

Efectivamente el sector público se ha situado como conductor del proceso de recuperación y crecimiento, limitando y controlando más activamente al mercado y atrayendo para sí funciones y actividades que en el esquema anterior se habían realizado a través de iniciativas de la comunidad. No obstante tanto el ámbito privado como la sociedad civil mantienen amplios espacios de actuación y han sido convocados por el gobierno para apoyar sus acciones, fundamentalmente en materia social. De esta forma el Estado, ejerciendo un rol promotor, busca estimular las iniciativas de las personas, familias e instituciones para el logro de los objetivos del desarrollo.<sup>37</sup>

Es por eso que siendo la educación un pilar fundamental para tal fin, se requiere la labor principal e insustituible del Estado y la colaboración de la sociedad civil y el sector privado para que ésta pueda cumplir efectivamente con sus insustituibles funciones.

---

<sup>36</sup> En este apartado no se pretende explicitar todas las acciones, programas y medidas adoptadas por el gobierno del Presidente Kirchner, sino sólo brindar elementos que permitan comprender el rumbo dado al área de educación. Es por ello que solamente se mencionan algunas de las disposiciones adoptadas.

<sup>37</sup> Ibid.

## CAPÍTULO 3

### **3-REFORMA EDUCATIVA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN.**

Como se explicó en los anteriores capítulos de este trabajo, en los últimos años se gestó un nuevo patrón de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad que llevó a que el gobierno dejara de ser el protagonista absoluto de la escena pública y a que comenzaran a desempeñar un papel relevante en dicho ámbito las organizaciones de la sociedad civil.

Ese nuevo modelo relacional también se evidenció en materia de educación generando novedosas experiencias y prometedoras posibilidades para el mejoramiento de la calidad del servicio impartido en el país.

En ese contexto la reforma educativa impulsada en los años '90 complementó el proceso macro político analizado y potenció las posibilidades de realización de articulaciones entre el Estado y la sociedad tendientes a fortalecer el ámbito educacional.

#### **3.1-Principales antecedentes de la reforma educativa.**

Dos circunstancias principales dieron marco al proceso de reforma educativa desarrollado en Argentina en los años '90: la crítica situación evidenciada por el sistema de educación en el período que precedió a tal proyecto de cambio y el Congreso Pedagógico Nacional convocado por el gobierno de Raúl Alfonsín.

Esto es así ya que las dificultades por las que atravesaba la educación desde hacía cierto tiempo hicieron eclosión en la década del '80 al combinarse las carencias educativas con la severa crisis socioeconómica que afectaba al país en ese período y con los trascendentales cambios que se estaban manifestando en los planos económico; tecnológico; cultural y social a escala mundial.

Efectivamente las nuevas circunstancias generadas por la globalización y la revolución tecnológica, unidas a las urgentes demandas que tales cambios plantearon al sistema nacional de educación y a la escasez de recursos y posibilidades para afrontarlas derivadas de la crisis económica imperante en el país, llevaron a que las falencias educativas se hicieran más notorias y a que su solución se planteara como una tarea a realizar.

En ese clima el gobierno asumido en 1983 convocó la realización de un Congreso Pedagógico Nacional que tuvo como fruto la concretización de un diagnóstico acerca de la situación de la educación argentina y el planteamiento de los principales criterios que se siguieron posteriormente en el proceso de reforma realizado.

### 3.1.1-El Congreso Pedagógico Nacional.

A poco tiempo de iniciada su gestión el presidente Raúl Alfonsín llamó a la realización de un Congreso Pedagógico Nacional tanto para conmemorar el centenario de la sanción de la ley 1420, como para debatir acerca de la situación de la educación en el país y proponer posibles alternativas para su mejora.

Tal convocatoria se realizó a través del envío al Congreso de la Nación de un proyecto de ley, sancionado con el número 23114 en el año 1984. A partir de ese momento se desarrolló dicho proceso que implicó no sólo una importante movilización social en torno a la problemática educativa, sino también la puesta en marcha de una metodología verdaderamente democrática y federal.

En efecto los debates que concretizaron el Congreso Pedagógico se desarrollaron en sucesivas etapas (asambleas de base locales; asambleas jurisdiccionales de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires y asamblea nacional) que, a lo largo de sus cuatro años de realización, permitieron una amplia participación del conjunto social.

En todas las instancias del Congreso Pedagógico los diagnósticos realizados fueron unánimemente negativos y destacaron que el sistema nacional de educación se encontraba obsoleto y que era incapaz de lograr los objetivos que se le requerían en ese momento y a futuro.

A través de las deliberaciones y sus conclusiones la sociedad argentina asumió definitivamente que la educación estaba en crisis y comprendió que tanto la escuela como su problemática eran una responsabilidad del conjunto social.

Ahora bien, más allá de los diagnósticos tal instancia también manifestó orientaciones claras acerca de los criterios que debían seguirse para superar la difícil situación imperante y adecuar la educación a los desafíos que imponía la realidad.

De esta forma se planteó la necesidad de democratizar la escuela y desarrollar criterios tendientes a promover el federalismo a través de la regionalización; descentralización y desconcentración, con articulación interjurisdiccional y garantizando la unidad y coherencia del sistema educativo en el marco de un proyecto nacional.<sup>38</sup>

También se destacó la urgencia de proceder a la desburocratización del aparato educacional y al establecimiento de nuevas formas de organización escolar que posibilitaran la autogestión, la corresponsabilidad y la participación de la comunidad y de los distintos actores del entorno educativo.<sup>39</sup>

Además se reafirmó el deber indelegable del Estado en cuanto a garantizar el derecho a la educación y se estipuló la unidad de la educación pública en la gestión estatal y privada, con financiamiento según criterios de justicia social.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> CONGRESO PEDAGÓGICO NACIONAL, Comisión 1, Informe Final, pags. 79 - 83. Citado por ALBERGUCCI, R. *Ley Federal y Transformación Educativa*, pag. 31

<sup>39</sup> Ibid, Comisión 7, Informe Final, pags. 222 - 232 y Comisión 4, Informe Final, pag. 155.

<sup>40</sup> Ibid, Comisión 7, Informe Final, pags. 224 y 230 - 231; Comisión 6, Informe final, pag. 213 y Comisión 5, Informe Final, pag. 194

El Congreso Pedagógico Nacional propuso asimismo que se extendiera la obligatoriedad escolar de siete a diez años y que se trabajara en pos de la jerarquización de la función docente y del perfeccionamiento y actualización del personal.<sup>41</sup>

Los puntos planteados hasta aquí no agotan los temas debatidos durante los años de celebración de los encuentros, pero marcan claramente la línea de trabajo seguida y el espíritu vigente en esa etapa en materia de educación.

### *3.1.2-La crisis educativa.*

Si bien el sistema nacional de educación se encontraba desde hacía tiempo lejos de cumplir con los objetivos que debía alcanzar para adecuarse a las demandas y necesidades imperantes, las dificultades socioeconómicas por la que atravesó el país en los años '80 y los cambios y avances que ocurrieron a nivel global en ese período llevaron a que el inicio de la década del '90 encontrara a la educación argentina inmersa en una profunda crisis.

El Congreso Pedagógico Nacional ya había detectado algunas de esas falencias pero, al no ser de obligatoria concreción, sus recomendaciones no se aplicaron y la situación de atraso e ineficiencia evidenciada por las escuelas se profundizó con el correr de los años y el advenimiento de nuevos requerimientos planteados por la realidad.

De esta forma al iniciarse el decenio de los '90 el sistema de educación argentino atravesaba por una grave situación, tanto en lo relativo a su realidad cuantitativa como a la calidad de su acción y de sus resultados.

Entre los principales problemas evidenciados es posible señalar "... la desigual conformación de la matrícula en las diversas zonas del país; la persistente inasistencia a los establecimientos educativos; el alto porcentaje de repitencia y deserción escolar y universitaria; la escasez de docentes necesarios para cubrir los puestos de trabajo y la inadecuada distribución de los servicios en el territorio nacional".<sup>42</sup> Tal problemática era común a todos los niveles y modalidades, pero asumía su máxima gravedad en determinados sectores del sistema, particularmente en el nivel medio y en la formación docente.

A ello es necesario agregar dificultades relacionados con el analfabetismo y post-analfabetismo; el fracaso escolar; la insuficiencia en la expansión del nivel inicial y la deficiencia en los servicios destinados a poblaciones en situación de pobreza.

También el sistema manifestaba problemas relacionados con la escasa calidad y pertinencia de la educación brindada, que se evidenciaban a través de la desactualización científico - tecnológica de los contenidos curriculares; la falta de correspondencia entre los conocimientos transmitidos por la escuela y las necesidades sociales y económicas; la limitada diversificación de la oferta educativa; el deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes; la formación inadecuada de los mismos y las pocas oportunidades de perfeccionamiento.

---

<sup>41</sup> Ibid, Comisión 3, Informe Final; Comisión 4, Informe final, pag. 157 y Comisión 6, Informe Final, pags. 208 - 209.

<sup>42</sup> MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Bases para la Transformación Educativa*, pag. 17.

Lo anterior se complementaba con la insuficiencia de recursos financieros destinados a la inversión en educación; la inconveniente distribución del presupuesto educativo; los bajos salarios cobrados por maestros y profesores y el acentuado déficit edilicio y de equipamiento imperante en ese momento.

Otro grupo de inconvenientes se referían a la escasa vinculación de la educación con la sociedad, fenómeno que se traducía en la ausencia de protagonismo de las organizaciones sociales en la materia y en el desaprovechamiento de recursos utilizables en el ámbito educacional.<sup>43</sup>

Todo el cúmulo de problemas mencionados con anterioridad influía en la baja capacidad demostrada por la escuela argentina para alcanzar sus objetivos, hecho que quedó demostrado a partir de los resultados arrojados por evaluaciones desarrolladas a través de los operativos anuales de evaluación de la calidad educativa, que evidenciaron que los alumnos conocían sólo alrededor del 60% de los contenidos considerados básicos en los distintos niveles, aunque con severas disparidades regionales.<sup>44</sup>

Por último resulta necesario mencionar a la desarticulación vigente en el sistema de educación, manifestada principalmente en la fragmentación de la oferta curricular nacional y provincial; en significativos vacíos legales; en el afianzamiento del centralismo y la burocratización; en la falta de regulación integral del quehacer educativo y en serias limitaciones en materia de información.

De esta forma el panorama educacional existente a principios de la década del '90 resultaba altamente insatisfactorio y presentaba claros signos de crisis, lo que llevó al gobierno nacional a encarar una profunda transformación del sistema.

### **3.2-Reforma educativa.**

Los numerosos problemas mencionados afectaban, a inicios de los '90, tanto el funcionamiento del sistema educativo como los resultados de su acción, dando cuenta de la acusada crisis por la que atravesaba la educación nacional.

Además en ese momento el proceso de globalización; la ampliación exponencial de la necesidad de una mayor competitividad de la economía; la demanda social generalizada por una mejor calidad de vida y el fortalecimiento de los marcos de la convivencia democrática, comenzaron a plantear a las instituciones encargadas de la educación grandes desafíos en momentos en que éstas se encontraban en una situación de marcada debilidad estructural.

La recuperación y el fortalecimiento de la democracia, el logro de la estabilidad económica y la consecución de niveles elevados de crecimiento, unidos a la determinación política evidenciada por el gobierno de Carlos Menem, fueron las condiciones que hicieron posible el inicio de una profunda transformación educativa en Argentina.

---

<sup>43</sup> MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Síntesis del documento Bases para la Transformación Educativa*, pags. 9 - 10.

<sup>44</sup> OBSCHATKO, E. de. *La educación en la Argentina del siglo XXI*, pag. 194.

En ese contexto se impulsó en los años ´90 un proceso de cambio que tuvo como meta no sólo superar la situación problemática, sino también adecuar todo el campo de producción y distribución de conocimientos a la nueva realidad imperante. De esta forma se puso en marcha una reforma estructural y sistémica que apuntó a adecuar el sector de ciencia y tecnología; el sistema de educación superior; el ámbito de la formación técnica profesional; los niveles de educación inicial, primario y secundario y la formación docente.

Todos esos espacios fueron puestos en revisión en el marco de una acusada política de transformación que abarcó no sólo a las instituciones, sino también a los procesos y a la gestión del sistema en sus diferentes ámbitos y niveles.

### *3.2.1-Principios fundamentales, pautas básicas y criterios estratégicos que guiaron la transformación.*

Como guía unificadora de la profunda reforma encarada en materia educativa el gobierno estableció desde el entonces denominado Ministerio de Cultura y Educación una serie de principios, pautas y criterios tendientes a otorgar coherencia al emprendimiento.

Los mismos pueden interpretarse como una síntesis entre los patrones más acendrados del sistema nacional de educación tradicional y las demandas planteadas por la más radical actualidad ya que procedían “... de la esencia de la propia tradición cultural, de la experiencia histórica del pueblo y su horizonte de futuro y de las tendencias y aspiraciones emergentes en la sociedad mundial”.<sup>45</sup>

De esa manera se buscaba lograr una educación equilibrada tanto en materia académica como en los aspectos referidos a la formación interior y a la consolidación de la nacionalidad, al basarla en los siguientes principios fundamentales y pautas básicas: afirmación de la plenitud humana; fortalecimiento de la identidad nacional; afianzamiento de la cultura del trabajo y de la formación moral, científica, tecnológica y estética y formación humanística y científico - tecnológica.<sup>46</sup>

También para poder dar adecuado cumplimiento a los lineamientos estipulados se desarrollaron una serie de criterios estratégicos tendientes a garantizar la concreción de las orientaciones planteadas mediante la modernización; eficientización; democratización y cohesión del sistema de enseñanza. Ellos fueron federalización educativa; jerarquización de la institución escolar; multiplicación y diversificación de las oportunidades de educación; participación social y optimización de recursos.<sup>47</sup>

De esta forma los acuerdos establecidos en el Congreso Pedagógico Nacional y el contexto planteado por la crisis educativa imperante, unidos a los principios fundamentales, pautas básicas y criterios estratégicos elaborados en base a ellos por el Ministerio de Educación, formaron la guía que ordenó el proceso de transformación.

---

<sup>45</sup> MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Síntesis del Documento bases para la Transformación Educativa*, pag. 10.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid, pag. 11.

### *3.2.2-Transformación educativa: aspectos principales.*

La transformación educativa operada en Argentina en los últimos años es un proceso que si bien evidenció sus manifestaciones principales en la década del '90, se gestó desde tiempo antes.

El camino reformista se inició con las deliberaciones del Congreso Pedagógico Nacional, siguió con la descentralización de las escuelas a cargo de la nación y llegó a su institucionalización política con la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, las reformas introducidas en la Constitución Nacional en 1994 y la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995, además de otras leyes, decretos y disposiciones reglamentarias referidas a aspectos específicos.

En cuanto a los puntos más destacados que implicó la transformación es posible mencionar la transferencia a las provincias de todos los servicios educativos que aún gestionaba la nación (poco más del 20% de la oferta), en el marco de convenios que cada jurisdicción firmó con el gobierno central donde se fijaron las condiciones de los traspasos, los recursos financieros y el encuadre jurídico laboral para el personal tanto docente como no docente.

El hecho de dejar en manos de las autoridades locales la gestión directa de las instituciones que antes dependían de la administración central, llevó a que el Ministerio de Educación de la Nación cesara de brindar servicios educacionales en forma directa para convertirse en el ámbito destinado a elaborar la política educativa y a asesorar a los gobiernos provinciales.

Asimismo tanto la descentralización como el cúmulo de funciones que comenzaron a concentrar las provincias tras la puesta en marcha de diversos aspectos implicados en la transformación, llevaron a que las administraciones jurisdiccionales debieran ser asistidas técnica y financieramente, para lo que se diseñaron programas específicos dentro del marco de la reforma.

La transformación educativa buscó también lograr profundas mutaciones en la administración nacional y en las conducciones provinciales, con el objeto de acabar con la acendrada tendencia histórica al centralismo y con el burocratismo que las había caracterizado.

Ahora bien, con la sanción de la Ley Federal de Educación y la aplicación de las medidas contenidas en ella se produjo el cambio más notorio entre los muchos implicados en la transformación: la modificación de la estructura educativa.

Tal proceso varió la organización tradicional conformada por siete grados de escuela primaria obligatorios y cinco de secundaria, por otra compuesta por el nivel inicial; nueve años de Educación General Básica y tres de Polimodal, aumentando a diez años la obligatoriedad (último año del nivel inicial y Educación General Básica completa).

De acuerdo a lo establecido por la legislación, en paralelo con el nivel polimodal las escuelas podían ofrecer Trayectos Técnico Profesionales que habilitaban para el

desempeño de tareas laborales específicas y que no se relacionaban solamente con el sector industrial, agrario y de la construcción, sino también con los servicios.

Para la aplicación completa de la nueva estructura el Consejo Federal de Cultura y Educación fijó una meta temporal (enero de 2001), dejando a cada provincia la decisión del inicio y el ritmo de la transformación.

A través del proceso de cambio también se impulsó la renovación de los contenidos buscando que por medio de ellos se respetaran las diversidades regionales del país, sin dejar de tener en cuenta la necesidad de resguardar la unidad nacional. Por ello se optó por un modelo de organización de contenidos en tres niveles: Contenidos Básicos Comunes de alcance nacional, Diseños Curriculares de ámbito provincial y Proyecto Educativo Institucional de índole escolar.

Los Contenidos Básicos Comunes se establecieron como obligatorios e iguales en todo el país, ya que determinaron expectativas de logro análogas a escala nacional buscando evitar las desigualdades entre jurisdicciones. Los Diseños Curriculares provinciales adecuaron los Contenidos Básicos Comunes a las realidades regionales; establecieron la secuencia y el ordenamiento de los contenidos; definieron la metodología de enseñanza y explicitaron los criterios de promoción y acreditación. El Proyecto Educativo Institucional, por su parte, implicó la formulación de un plan propio de cada establecimiento educativo, enriqueciendo lo establecido en los ámbitos nacional y provincial y creando las condiciones para una mayor participación, ya que debía ser formulado en cada escuela con la cooperación de directivos, docentes y padres.

La elaboración de los diferentes tramos de los contenidos se desarrolló a través de una metodología participativa que buscó tanto la coherencia global de la propuesta, como que la misma respondiera a las nuevas demandas de formación.

Dicha transformación se basó también en concepciones pedagógicas que planteaban que no era posible lograr calidad académica sin una propuesta curricular que priorizara la formación de competencias en el alumno. De esta forma saber; saber razonar; saber hacer; saber ser y aprender a vivir en comunidad centraron los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales que se establecieron para organizar el desarrollo de las capacidades personales y sociales que la escuela debía promover.

Todos los cambios enunciados precedentemente llevaron a que los establecimientos educativos debieran modificar sus características para adecuarse a la nueva realidad. En este sentido los acuerdos federales de política educativa sentaron las bases para que cada escuela se convirtiera en una institución abierta a su comunidad; flexible; inteligente; preparada para la diversidad de demandas que debe atender y atenta a los resultados obtenidos. Por ello se trabajó en pos de lograr entidades dotadas de autonomía para tomar sus propias decisiones; orientadas a la mejora continua; provistas de recursos para atender sus requerimientos cotidianos e insertas en un sistema donde las relaciones predominantes entre ellas fueran de cooperación.

En relación a los docentes el nuevo modelo consideró también que ellos requerían un sistema de instrucción que los dotara de los conocimientos, actitudes y habilidades necesarias para llevar adelante la transformada educación. Por eso se planteó un esquema de formación continua que implicó la capacitación de nuevos maestros y

profesores para distintos niveles y especialidades; el perfeccionamiento de los profesionales en ejercicio; la preparación para desempeñar roles en diferentes campos del espectro institucional y el desarrollo de investigaciones tendientes a explicar los problemas emergentes de las prácticas escolares y promover innovaciones en el ámbito educativo.

Otro frente importante en el cual se necesitó avanzar firmemente fue en el destinado a combatir las desigualdades en materia de educación, para lo que se impulsó un programa de gran alcance denominado Plan Social Educativo y destinado a mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje de las poblaciones con mayores necesidades.

Dicho programa consistió, por un lado, en la implementación de un conjunto de acciones e instrumentos orientados al mejoramiento de la enseñanza de la Lengua y la Matemática y, por otro, en la provisión de recursos materiales, financieros y asistencia técnica para fortalecer la actividad de los docentes.

En relación a lo anterior se afirmó también que una educación de calidad requería de una infraestructura que hiciera posible una adecuada prestación. Para ello se emprendieron actividades tendientes a la construcción y reparación de edificios escolares; equipamiento de laboratorios; provisión de materiales didácticos e informatización de escuelas.

Asimismo en el proceso de reforma la educación tecnológica y la vinculación con el mundo del trabajo ocuparon un puesto de principal importancia. Por ello se desarrollaron una serie de acciones coordinadas desde el Instituto Nacional de Educación Tecnológica y destinadas a avanzar significativamente en dichos campos.

Para poder lograr todos los objetivos y propósitos hasta aquí analizados se consideró altamente necesario disponer de una administración moderna y eficiente tanto a nivel nacional como provincial. Para ello se impulsaron acciones destinadas a mejorar y ampliar la información disponible para la toma de decisiones, se crearon procedimientos adecuados para analizar tales datos y se desarrolló un programa de asistencia a las burocracias educativas locales destinado a operar reformas que racionalizaran el uso de los recursos y mejoraran la disponibilidad y el procesamiento de información.

En relación al financiamiento de los aspectos contenidos en la transformación es importante mencionar que la Ley Federal de Educación previó los recursos necesarios para llevarlos a cabo, estableciendo en su artículo 61 que la inversión pública consolidada total en educación sería duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20% anual a partir de 1993, o se consideraría un incremento del 50% del porcentaje del producto bruto interno destinado a educación en 1992.

Además, para instrumentar el compromiso del gobierno central y de las autoridades locales para la ejecución de la reforma se firmó en 1994 el Pacto Federal Educativo, con el objetivo de determinar la inversión que realizarían tanto la nación como las provincias para dar cumplimiento a sus respectivas responsabilidades en la materia.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> OBSCHATKO, E. de. *Op. Cit.*, pag. 200.

Por último resulta pertinente destacar que todo el proceso reformista estuvo imbuido de una tónica altamente federal y participativa derivada en buena parte de la reestructuración del Consejo Federal de Cultura y Educación, integrado por los ministros de educación provinciales y por la autoridad nacional. A dicho organismo se le asignó como misión unificar criterios; cooperar en la consolidación de la identidad nacional; acordar los lineamientos generales de la política educativa surgida de la Ley Federal de Educación y realizar su seguimiento.

Tales acciones, unidas a las destinadas a garantizar crecientes niveles de calidad y excelencia en la oferta de enseñanza superior; incrementar la equidad tanto en las posibilidades de acceso y continuación de los estudios como en la distribución del crédito presupuestario; eficientizar el uso de los recursos asignados y avanzar hacia una mayor coordinación y articulación del sistema de educación superior tanto universitaria como no universitaria,<sup>49</sup> constituyeron los principales aspectos desarrollados a través del proceso de transformación educativa.

Respecto a los resultados de la reforma es posible señalar que si bien se lograron efectos positivos en muchos planos, el punto más débil fue el relativo a la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para dar adecuado cumplimiento a todo lo pautado, ya que no se alcanzaron las metas comprometidas relacionadas al incremento de la inversión en materia educativa.

Esta situación llevó a que la transformación no lograra evidenciar todos los aspectos positivos que hubieran podido desplegarse y a que la educación nacional no mejorase sustantivamente y no pudiera dejar atrás de forma efectiva todos los problemas y debilidades que la aquejaban al inicio del proceso.

### **3.3-La participación social a partir de la transformación educativa.**

La transformación educativa operada en Argentina plasmó una nueva distribución social de responsabilidades en la materia que implicó un avance importante en cuanto a participación social.

Tal orientación se derivó de la idea imperante respecto al rol educativo que debían desarrollar el sector público, las organizaciones de la sociedad y el ámbito privado, que consideraba que en dicho campo el Estado tenía que cumplir un papel protagónico tanto a la hora de definir el rumbo y los contenidos de las políticas del área como en relación a los servicios y oportunidades que debía garantizar a todos en pos de la democratización educativa pero que, desde esa plataforma, también resultaba necesario el respeto a los derechos y el estímulo a la iniciativa y las responsabilidades de la sociedad y los particulares.<sup>50</sup>

De esta forma la actuación estatal, la participación social y la iniciativa privada se consideraron necesarias para lograr revertir la profunda crisis que afectaba al sector y para brindar educación acorde a las demandas y necesidades existentes.

---

<sup>49</sup> MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. *La política universitaria del gobierno nacional*, pag. 3.

<sup>50</sup> MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Bases para la transformación educativa*, pag. 20.

### *3.3.1-La participación en la Ley Federal de Educación.*

La Ley Federal de Educación, norma jurídica que condujo y estructuró primariamente el proceso de transformación educativa, reflejó claramente la concepción predominante en materia de participación. En los diferentes artículos que conforman su contenido los legisladores establecieron la responsabilidad principal del Estado y la voluntad de congregar al conjunto social en beneficio de la esfera educacional.

Así el texto legal sancionado en 1993 dispone que el Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa y que, en concurrencia con las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, debe garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales al conjunto de la población, con la participación de las familias; la comunidad; las organizaciones de la sociedad y la iniciativa privada (arts. 2 y 3).

También estipula que las acciones educativas son responsabilidad de la familia, a quién considera agente natural y primario de la educación; del Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; de las confesiones religiosas oficialmente reconocidas y de las asociaciones sociales (art. 4).

La Ley Federal determina, asimismo, que el sistema educativo debe ser abierto y que su gobierno y administración tienen que asegurar el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en dicha norma jurídica tendiendo en cuenta, entre otros, los criterios de participación e intersectorialidad (arts. 9 y 51).

Además dicha pieza legal estipula que la unidad escolar debe adoptar criterios institucionales y prácticas educativas democráticas y establecer vínculos con las diferentes organizaciones de su entorno (art. 41).

Tal idea se refuerza al afirmar que la comunidad educativa conformada por directivos; docentes; alumnos; ex alumnos; personal administrativo y auxiliar y organizaciones representativas tiene que participar, según su propia opción y de acuerdo al proyecto institucional específico de la escuela, en la organización y gestión de la unidad escolar y en todo aquello que haga al apoyo y mejoramiento de la calidad de la educación, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes (art. 42).

De esta forma queda claramente afianzado que aunque la educación, al ser un bien público, es un deber del Estado, tal razón no implica que éste posea el monopolio de la acción en dicho campo. Por el contrario el gobierno requiere de la colaboración de otros actores tanto en la provisión del servicio como en la realización de actividades de apoyo y mejoramiento de la labor educativa.

Para posibilitar tal cooperación, a través de las leyes y acciones que llevaron adelante la reforma se ampliaron no sólo las posibilidades de participación social, sino también las opciones de las escuelas para relacionarse con las entidades de la comunidad.

Ahora bien tal realidad implica nuevos desafíos ya que requiere dejar atrás estilos imperantes durante largo tiempo en las unidades educativas, relacionados con la tendencia de las mismas a autonomizarse del contexto en el que se insertan, a obrar mecánicamente conforme a las directrices estipuladas por la autoridad administrativa central y a no generar proyectos y alternativas que las vinculen con otras instituciones de la sociedad.

### *3.3.2-Viabilidad de la participación social en educación.*

Las leyes y políticas que impulsaron la transformación buscaron incrementar la participación social en materia educativa y posibilitar el desarrollo de acciones conjuntas entre el sector público y las organizaciones de la sociedad, tanto para concretar lo pautado por la reforma como para hacer frente a los nuevos retos generados por la realidad al sistema nacional de educación.

Sin embargo el hecho que las normas jurídicas estipule su necesidad y las estrategias desarrolladas promuevan la participación no lleva automáticamente a que tal situación se produzca y a que se obtengan de ella los resultados esperados en forma inmediata.

Esto es así ya que para que tales actividades se concreten y lleguen a buen puerto resulta necesario, como mínimo, contar con una sociedad civil organizada, movilizadora y responsable, con un sistema educativo que acepte efectivamente trabajar en coordinación con entidades y asociaciones del medio y con un sector público que asuma su papel como responsable principal de la educación y promotor de acciones conjuntas con la comunidad.

En relación a la primera de las condiciones explicitadas es importante mencionar que si bien durante gran parte de su historia Argentina presentó una centralidad casi exclusiva del Estado en numerosas esferas debido a la debilidad de otros actores sociales, en los últimos años tal característica ha comenzado a modificarse. La actuación de las asociaciones de derechos humanos durante la última dictadura; la recuperación de la democracia; la transformación del Estado y la creciente descentralización de las políticas son algunos de los factores que han llevado a que surgiera una sociedad civil activa y preparada para desempeñar un importante rol en materia de educación.

Con respecto a la capacidad del sector educativo para aceptar la participación es posible afirmar que, aunque tradicionalmente éste ha evidenciado ser un sistema cerrado, que se ha vinculado con la comunidad sólo para obtener de ella aquello que necesitaba y que ha demostrado una fuerte inclinación a encapsularse en el cumplimiento de rígidas normas y burocráticos procedimientos emanados de la autoridad central, en la actualidad manifiesta signos que permiten pensar que las escuelas tienden a abrirse y a aprovechar las oportunidades derivadas de la cooperación social.

Esto se debe, entre otras causas, a las nuevas demandas que las instituciones educativas deben atender; a la realidad que implica lo dispuesto por la política de transformación; a las posibilidades abiertas por la capacitación docente y a las necesidades derivadas de la formulación y concreción de los proyectos educativos institucionales.

En cuanto al rol estatal es fundamental aclarar que la participación social no implica proponer un repliegue de la acción oficial sino que, por el contrario, la labor gubernamental debe reforzarse, eficientizarse y racionalizarse ya que sólo de esta forma el Estado podrá cumplir con su papel como responsable principal de la conducción y provisión de servicios educativos y garante de la democratización en dicha materia.

Para lograr una adecuada y fructífera articulación resulta necesario, además, concebir al sistema nacional de educación como espacio público, es decir como un ámbito que no puede ser entendido como puramente estatal ni disolverse en la lógica individual del mercado, sino que debe pensarse como un lugar de encuentro entre lo gubernamental y lo social en el que todos pueden participar.

Si se logran las anteriores condiciones, que ya están siendo alcanzadas, es más que probable que la cooperación entre Estado y sociedad sea una realidad en el campo educativo y que la participación genere importantes frutos. No obstante es claro que tal resultado requiere del esfuerzo y la voluntad de obrar de todos los sectores involucrados.

## CAPITULO 4

### **4-EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MENDOZA.**

Desde la recuperación de la democracia en 1983 Mendoza desarrolló una serie de acciones tendientes a renovar la educación que debieron conciliar, desde sus inicios, la urgencia por dar respuestas a las demandas del conjunto social y de un mundo en constate transformación, con la necesidad de respetar la identidad y la idiosincrasia local.

Tales proyectos, que tuvieron por objeto dotar a la provincia de un sistema educativo de calidad, comprometido con la equidad y acorde a los desafíos planteados por la época, constituyeron un proceso que manifestó una marcada continuidad a pesar de los cambios de gobierno y signo partidario operados hasta la fecha.

No obstante el consenso político generado, la concreción de las medidas comprendidas en el marco renovador no resultó tarea sencilla ya que, para impulsarlas, se tuvo que actuar en momentos signados por graves crisis económicas; vencer resistencias; forjar acuerdos; definir y redefinir prioridades; establecer marcos legales y modificar pautas de actuación tradicionales de la burocracia y las escuelas.

También hubo que adecuar la labor provincial a los lineamientos derivados de la reforma educativa planteada a nivel nacional, lo que incluyó no sólo generar las condiciones necesarias para hacer frente a la transferencia de servicios educativos desde la nación y a la decisión derivada de la sanción de la Ley Federal de Educación de extender los años de escolaridad obligatoria, sino también compatibilizar la legislación y las pautas de trabajo provinciales a las nuevas circunstancias.

Más allá de las dificultades fue posible llevar a cabo diferentes políticas y acciones que, unidas a las desarrolladas a partir del proceso de transformación educativa impulsado desde el gobierno central, renovaron el sistema de educación provincial, permitieron avanzar en pos del cumplimiento del objetivo señalado y comenzaron a cambiar actitudes y procedimientos antiguos.

Además tales medidas sentaron las bases para que fuera posible comenzar a plantear la realización de acciones conjuntas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad en beneficio de la educación.

#### **4.1-La renovación educativa en Mendoza. Apertura de nuevas instancias de participación.**

La voluntad de mejorar la educación evidenciada por los gobiernos provinciales que se sucedieron desde el retorno a la democracia, el proceso de transformación educativa desarrollado a nivel nacional y las nuevas demandas generadas al sistema por los cambios tecnológicos y las modificaciones de la economía y de la sociedad, dieron marco al proceso de renovación impulsado en Mendoza desde mediados de la década del '80.

En ese contexto un conjunto de líneas de política se articularon para dar respuesta a los desafíos planteados por el nuevo escenario al ámbito educativo. Entre ellas es posible destacar las referidas a la democratización de la educación; a la mejora de la calidad; al logro de equidad y a la promoción de cambios en materia de gestión del sistema.

#### *4.1.1-Principales aspectos comprendidos en el proceso de renovación educativa operado en Mendoza.*

Las acciones de política educativa impulsadas en Mendoza desde mediados de los años '80 fueron variando de acuerdo al contexto social, político y económico imperante a nivel nacional y provincial a través de los años.

De esta forma en un primer momento se centraron en poner a la educación al servicio de la democracia y por ello procuraron la recuperación de los derechos de los educadores tras los atropellos producidos durante el período militar, la promoción de estilos democráticos de gestión y convivencia al interior de las escuelas y el logro de consensos para los grandes proyectos.<sup>51</sup>

Posteriormente, durante la década del '90, el eje se colocó en mejorar la calidad e incrementar la equidad y hacia allí se orientaron las labores de la Dirección General de Escuelas de la provincia.

En este sentido se llevaron a cabo procesos de actualización de los diseños curriculares de los distintos niveles de enseñanza en manos del gobierno local; se impulsaron programas para renovar y organizar la formación de los docentes; se establecieron mecanismos para capacitar a los maestros y profesores en actividad; se pusieron en marcha proyectos destinados a favorecer la innovación en materia de educación; se construyeron y equiparon establecimientos; se sancionó por ley la obligatoriedad del jardín de infantes<sup>52</sup> y se generaron procedimientos tendientes a mejorar la información educativa y evaluar los rendimientos<sup>53</sup>.

También se encararon numerosos e importantes esfuerzos para convertir efectivamente a la escuela en un instancia destinada a garantizar la inclusión, por lo que se pusieron en marcha acciones que buscaron expandir las oportunidades de acceso y permanencia en el circuito educativo; superar las condiciones de precariedad; atender diversificadamente a los grupos vulnerables; revertir el fracaso escolar y proveer suplemento nutricional<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> En este sentido el Congreso Pedagógico Nacional que provocó la participación masiva de todos los sectores involucrados; la sanción de la Ley Federal de Educación que expresó la voluntad de las fuerzas políticas presentes en el Congreso Nacional; el Primer Acuerdo Educativo Provincial consensuado en el marco de la bicameral de educación; el Pacto Federal Educativo y su ratificación por ley provincial y la sanción de una nueva norma jurídica reguladora de la educación en la provincia de Mendoza, fueron hitos que demostraron la vocación por transitar el camino hacia una política de Estado basada en acuerdos amplios y fundada en la participación.

<sup>52</sup> Ley 5777/1991.

<sup>53</sup> Para evaluar los rendimientos se puso en marcha el SIPEC (Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad Educativa), sistema pionero a nivel nacional.

<sup>54</sup> Una de las primeras medidas al respecto fue el Programa de Mejoramiento del Rendimiento (PROMERE), que tenía como objetivo mejorar el rendimiento escolar de las escuelas que atendían a la "población de riesgo", identificadas mediante los índices de repitencia y las condiciones socioeconómicas. Entre las acciones emprendidas, se incluyó el financiamiento de textos, la producción

Además se desarrollaron políticas para adecuar el gobierno y la administración del entramado educativo a las nuevas circunstancias, las que incluyeron alternativas tendientes a transferir mayores márgenes de autonomía a las escuelas; fortalecer el rol estatal; eficientizar la burocracia gubernamental y promover la participación.

Estas últimas acciones se derivaron del convencimiento acerca que el tradicional esquema jerárquico, centralizado y piramidal de la educación era el principal obstáculo existente para un mejor y más efectivo funcionamiento del sistema en su conjunto y de las entidades educativas en particular.<sup>55</sup>

Para superar tal falencia se promovió la descentralización de competencias y recursos a las instituciones escolares y se dotó a los directivos, en ciertos casos, de capacidades organizativas y administrativas para hacer frente a las nuevas responsabilidades derivadas de tal proceso. El objetivo fue generar escuelas comprometidas con la calidad de los aprendizajes; responsables de su actuación y conectadas con otras instituciones y con la comunidad.

Pero la transferencia de cometidos y el incremento de la autonomía de las escuelas no significó un desentendimiento del Estado respecto de su responsabilidad educativa. Por el contrario tal decisión planteó nuevos desafíos al gobierno, que debió fortalecer su papel de conductor central y sus funciones en materia de establecimiento de políticas y orientaciones; financiación y organización del servicio; asignación de recursos y compensación de desigualdades.

Para que el sector público pudiera cumplir adecuadamente con tales propósitos se buscó eficientizar la actuación de la burocracia del área educativa a través de la implementación de procedimientos destinados a la reorganización administrativa; la informatización; la mejora de la información disponible para la toma de decisiones y el destierro de pautas burocratizadas y rutinizadas de actuación.<sup>56</sup>

Por último es necesario destacar que Mendoza sancionó, tras años de debate y negociación, una nueva Ley Provincial de Educación que adecuó la normativa local a lo dispuesto por la Ley Federal y avanzó en aspectos considerados fundamentales para lograr un servicio educativo de calidad; comprometido con la equidad; acorde a la realidad actual y abierto a la participación.

#### *4.1.2-Renovación educativa y participación.*

Las políticas que conformaron la renovación educativa provincial también procuraron, con distinto énfasis en las diferentes gestiones, propiciar la autonomía escolar, avanzar en pos de la descentralización del sistema y fortalecer la participación social.

---

de materiales, la capacitación docente y, para el caso específico de las escuelas medias, un refuerzo alimentario.

<sup>55</sup> GOBIERNO DE MENDOZA, DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS. *La educación en Mendoza. Aportes para la reflexión*, pag. 157.

<sup>56</sup> Tales acciones se impulsaron fragmentariamente y ciertos problemas, como la intervención judicial derivada de un contrato para la reorganización e informatización de la Dirección General de Escuelas, hicieron que las mismas se dejaran de lado rápidamente.

Tales propósitos fueron trabajados en conjunto por la administración local, que evidenció una lógica de intervención en estas temáticas en la que las cuestiones pedagógico – educativas (autonomía escolar) se relacionaron íntimamente con aquellas relativas a la administración del sistema (descentralización) y con las vinculadas a la introducción de mecanismos de articulación entre Estado y sociedad (participación).

De esta forma las acciones implementadas buscaron tanto incrementar la capacidad de actuación de las entidades educativas, como acercar la administración a la realidad escolar e incentivar la colaboración de los padres y las organizaciones sociales.

Entre las medidas impulsadas para cumplir tales objetivos es importante destacar la conformación de Consejos de Supervisores, de Directores y de Escuelas, constituidos con el objetivo de fortalecer la participación de la comunidad en la gestión de las instituciones educativas, así como la puesta en marcha de delegaciones administrativas en tres de las cinco regionales de supervisión, con la intención de acercar el gobierno central a las entidades escolares.

Respecto a los resultados de dichos proyectos es necesario mencionar que si bien los Consejos de Directores y de Supervisores cumplieron un rol importante, los Consejos de Escuelas no llegaron a arraigarse. Tampoco las delegaciones administrativas cumplieron con la función para la que fueron creadas.<sup>57</sup>

En la misma línea de política se implementaron los denominados Servicios Educativos de Origen Social (SEOS). Estas instituciones, llamadas a compensar las desigualdades iniciales para el logro de aprendizajes<sup>58</sup> y a concitar el compromiso de los padres con la educación de sus hijos, se conformaron gracias a la cooperación entre el sector público, las entidades intermedias y las familias.

Dichos Jardines Maternales, destinados a los menores de escasos recursos, se instauraron a través de convenios firmados entre la Dirección General de Escuelas y diversas municipalidades; organizaciones sociales; sindicatos y cooperativas, por medio de los cuales el Estado se comprometió a pagar los salarios del personal necesario y las instituciones se obligaron a proveer las facilidades edilicias. Además el programa implicó la participación activa de las madres, quienes podían cumplir tareas como auxiliares de sala o preparando la comida de los menores.

Tal iniciativa, aún en vigencia, tuvo importantes efectos positivos en la población atendida y fue ampliamente aceptada por los actores implicados, lo que no sólo contribuyó a la aceptación de estos mecanismos por parte de los docentes y la comunidad, sino también a demostrar las potencialidades de la cooperación entre el Estado y la sociedad en materia de educación.

Esa realidad se evidenció en el texto de la Ley 5777 de Obligatoriedad de la Educación Inicial, que no sólo prescribió la condición obligatoria de dicho nivel sino que también le otorgó al Poder Ejecutivo un instrumento concreto para implementarla

---

<sup>57</sup> MEZZADRA, F. *Proyecto Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el estado de la educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Mendoza*, pag. 36.

<sup>58</sup> Tal objetivo indica que esta política también se impulsó buscando alcanzar objetivos relacionados con la equidad, la inclusión y la provisión de alternativas educativas para poblaciones con problemáticas específicas.

mediante la autorización para suscribir convenios de complementación con municipalidades y otros organismos públicos estatales y no estatales.

Otra de las medidas que merece especial atención, debido tanto a la gran cantidad de centros escolares que se incorporaron a ella como a los buenos resultados obtenidos a partir de su desarrollo, es el programa Escuela Creativa.

El mismo consistió en dejar en manos de las instituciones educativas la detección y solución de un problema que las aquejara, de manera de promover la capacidad de las mismas para evaluar su actuación, resultados y problemáticas específicas; formular alternativas acordes a sus particularidades; generar e implementar planes de acción innovadores y administrar recursos.

Para finalizar es importante mencionar que los aspectos relacionados con la descentralización, la autonomía escolar y la participación fueron retomados en el marco de las deliberaciones que llevaron a la elaboración y sanción de la nueva Ley de Educación de la Provincia de Mendoza.

#### *4.1.3-La educación mendocina en la actualidad.*

Los objetivos de calidad, equidad y fomento de la participación que centraron la labor educativa provincial durante el proceso de renovación explicitado anteriormente, siguen siendo los lineamientos prioritarios que alumbran la política del sector. No obstante, al momento de elaboración del presente trabajo, la administración local estaba tratando de ajustar las acciones destinadas a lograrlos para conseguir también adecuar el sistema de educación a realidad vigente, diferente de la propia de los años '80 y de la que caracterizó a los '90.

Efectivamente el gobierno provincial asumido a fines de 2003 está enfocado en lograr que el ámbito educacional acompañe al nuevo modelo socio – económico imperante tanto a nivel nacional como provincial, caracterizado por estar más centrado en lo productivo que en los sectores financiero y de servicios y por ser menos *light* y más *progresista* que el impulsado durante la década del '90<sup>59</sup>.

Con tal objeto ha comenzado a elaborar y desarrollar un conjunto de medidas destinadas a recuperar la centralidad de los aprendizajes en las escuelas, a privilegiar la búsqueda de la calidad y a recuperar el prestigio de la enseñanza pública, sin dejar de lado las metas de contención e inclusión.

Para ello se están diseñando una serie de estrategias tendientes a incrementar los niveles de exigencia y a dar más oportunidades de aprendizaje a quienes parten de situaciones más desfavorecidas, entre las que es posible destacar el retorno a la calificación numérica<sup>60</sup> y el establecimiento del sistema de doble escolaridad en las escuelas que atienden a los sectores más vulnerables.

Otros aspectos que se pretenden abordar son la búsqueda de una solución para la problemática de la acreditación de los títulos técnicos y el fortalecimiento de los

---

<sup>59</sup> Declaraciones hechas por la Directora General de Escuelas de la provincia de Mendoza, Prof. Emma Cunietti, a Diario Los Andes, publicadas el 9 de mayo de 2004, pag. 16 primera sección.

<sup>60</sup> Actualmente se plantea esta medida sólo para el nivel polimodal.

contenidos del nivel polimodal, con énfasis en los destinados a formar capacidades para el desempeño laboral.

Además se están generando asociaciones con diversas entidades del medio, con el objeto de fortalecer la capacidad de acción del gobierno e incrementar las posibilidades de intervención en las líneas mencionadas.

#### *4.1.4-Principales resultados del proceso de renovación y labores pendientes.*

Las acciones implementadas en la provincia en materia de educación tuvieron innumerables efectos positivos, entre los que resulta necesario destacar el significativo aumento de las oportunidades educativas<sup>61</sup>; la incorporación a la escuela de grupos antes relegados<sup>62</sup>; la obligatoriedad del nivel inicial; la actualización curricular; las labores de capacitación de maestros y profesores; la construcción de edificios y el equipamiento de instituciones escolares.

No obstante, aún no lograron que los niños, jóvenes y adultos formen en la escuela la totalidad de sus capacidades y las aptitudes, actitudes y valores requeridos en la actualidad para desarrollar un proyecto de vida y conseguir una adecuada inserción social y laboral.

Es por ello que se considera necesario unir a las medidas planteadas por la actual conducción otras destinadas a fortalecer la capacitación de los docentes; articular la escuela con el ámbito laboral; mejorar las condiciones en las que se desarrolla el proceso de enseñanza - aprendizaje; modernizar y eficientizar la gestión y profundizar las vinculaciones entre el ámbito educativo y el social.

En cuanto a la actualización docente es posible afirmar que, aunque se ha desarrollado una labor importante, es imprescindible impulsar acciones destinadas a lograr procesos de capacitación, efectivamente sostenidos en el tiempo, que brinden a los maestros, profesores y directores no sólo la posibilidad de incorporar nuevos conocimientos, metodologías y tecnologías, sino también de comprender las oportunidades derivadas de la vinculación con la comunidad, el mundo académico y el ámbito de la producción y de desarrollar las actitudes y capacidades necesarias para poder establecer tales relaciones en forma exitosa.

También resulta propicio instruirlos en aquellas habilidades requeridas para conducir establecimientos educativos, antes de continuar avanzando en los procesos de descentralización y autonomización.

Respecto a la articulación entre escuela y trabajo es fundamental abrir el debate e impulsar acciones que den respuestas concretas a los jóvenes que necesitan crecer social y productivamente. En este aspecto la cooperación entre el sistema educativo y las organizaciones productivas y comunitarias también resultaría altamente provechosa.

---

<sup>61</sup> Al respecto es importante destacar que entre 1996 y 2000 la cantidad total de alumnos del sistema educativo provincial creció un 16%, mientras que el número de establecimientos educativos se incrementó en un 7.2%, según MEZZADRA, F. *Op. Cit.*, pag. 15.

<sup>62</sup> Al respecto es importante destacar que si bien en el lapso 1996-2000 el número de alumnos del sistema provincial creció un 16%, la población en edad escolar aumentó sólo un 6.2% en el periodo intercensal.

En cuanto a la construcción y reparación de edificios y la dotación de materiales e insumos necesarios para desarrollar el proceso educativo es trascendente destacar que, si bien la inversión ha sido importante<sup>63</sup>, no se ha logrado aún garantizar las condiciones de infraestructura y equipamiento adecuadas.

Esto se debe, entre otros, a dos factores principales. El primero se relaciona con la necesidad experimentada durante el período de transformación educativa de dar rápida respuesta a la mayor obligatoriedad y a la creciente demanda social por educación, hecho que llevó a construir y abrir establecimientos sin las condiciones apropiadas.

El segundo se vincula con la escasez de recursos disponibles para reparar y equipar escuelas<sup>64</sup>, lo que limita las acciones a encarar y las hace depender, en gran medida, de recursos obtenidos del Estado nacional, organismos financieros intencionales o entidades sociales.

En materia de gestión es necesario mencionar que el crecimiento impactante y la mayor complejidad del sistema provincial de educación han agudizado las dificultades provocadas por el esquema centralizado y extremadamente burocratizado de gobierno y administración que, más allá de los intentos realizados por modernizarlo, no ha logrado revertir tales características.

Por último resulta importante destacar que si bien en Mendoza se pusieron en marcha acciones tendientes a vincular al sistema educativo con los diferentes sectores de la sociedad, las mismas se enfrentaron a una serie de obstáculos y resistencias. Por ello es imprescindible sentar las bases para profundizar e institucionalizar tales relaciones a futuro, si se quiere continuar fortaleciendo dicha línea de actuación.

#### **4.2-Ley de Educación Pública de la provincia de Mendoza y participación.**

Una de las acciones más relevantes de las desarrolladas en materia educativa fue la sanción de la ley 6970 de Educación Pública de la provincia de Mendoza, lograda luego de más de diez años de gestiones en pos de la elaboración de una norma jurídica que regulara al sistema de educación en su conjunto.

Esto es así ya que la misma fue fruto de un largo proceso en el que participaron todos los sectores de la provincia comprometidos con la problemática educacional, que se inició en 1991 cuando el Poder Ejecutivo convocó a un Acuerdo Educativo Provincial y concluyó en 2002 al sancionarse la ley.

Si bien tal disposición no ha entrado todavía en vigor debido a que no ha sido reglamentada para su aplicación, sus mandatos enmarcan el accionar gubernamental al expresar las ideas imperantes tanto en la sociedad como en el ámbito político provincial respecto a la educación.

---

<sup>63</sup> Durante el decenio 1991 - 2000, que contiene el período de inversión derivado de la sanción de la Ley Federal de Educación, los porcentajes del presupuesto educativo provincial destinados a bienes de capital fue, en promedio, de 2.9%, lo que supera con creces el porcentaje tradicional de alrededor de 1%.

<sup>64</sup> De acuerdo a los Presupuestos de la Dirección General de Escuelas de la provincia de Mendoza de los años 2002 y 2003 los porcentajes destinados a inversión son de 0.8 y 0.6 respectivamente. En el presupuesto del año 2004 el 97% del mismo, de \$ 523.994.969, está destinado a sueldos de la gestión estatal y subsidios para los docentes del sector privado.

#### *4.2.1-Contenido de la ley en materia de participación.*

La ley 6970 reglamenta en detalle la organización y el funcionamiento de la educación pública en Mendoza, en el marco de la Constitución Nacional; la Constitución Provincial; la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior vigentes.

La misma presenta un texto de extenso articulado en el que se estipulan los principios y fines de la educación; los derechos y obligaciones de los partícipes principales del proceso educativo; la estructura del sistema provincial en todos sus niveles y regímenes especiales y el gobierno, administración y financiamiento de los servicios educacionales.

Respecto a la participación es necesario resaltar que la norma jurídica la considera como uno de los principios generales a los que debe atender la política educativa provincial, junto con los de justicia; calidad; equidad y eficiencia (art. 5). También establece diversas posibilidades, instancias y mecanismos con el objetivo de hacerla efectiva.

De esta forma determina que los progenitores tienen derecho a participar, tanto en forma individual como a través de organizaciones que los representen, en apoyo de los proyectos del establecimiento donde concurren sus hijos (art. 9). También promueve la implicación de la comunidad educativa<sup>65</sup> en la organización y gestión de las instituciones escolares y en todo aquello que haga al mejoramiento de la calidad, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes (art. 156).

Además determina que el Consejo General de Educación, integrado por el Director General de Escuelas; un miembro de cada partido político con representación en la Legislatura; un delegado de cada gremio docente; cuatro representantes del sector académico y un participante por los Consejos Regionales, deberá asesorar a la administración provincial, asegurando así la intervención de la sociedad civil en el desarrollo de la educación (arts. 136 y 140).

La norma jurídica impulsa igualmente el acercamiento al ámbito educativo de otros actores al permitir que el sistema actúe en coordinación con áreas de gobierno; municipios; demás jurisdicciones provinciales y con organizaciones no gubernamentales con personería jurídica reconocida (art. 18). Con el mismo objetivo autoriza al Director General de Escuelas a convenir con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales acciones y contribuciones destinadas a colaborar en la ejecución de la política educativa (art. 132).

Asimismo trata la articulación entre las escuelas y la sociedad al facultar a las instituciones escolares a establecer vínculos con los municipios y diferentes organizaciones de la comunidad para el desarrollo de su proyecto institucional (art. 157) y autorizar a los centros educativos a recibir ayuda financiera y técnica de entidades privadas y organismos oficiales, tanto nacionales como extranjeros (art. 165).

---

<sup>65</sup> La comunidad educativa está integrada, según el art. 156 de la ley, por directivos; docentes; padres; alumnos; ex alumnos; personal administrativo y auxiliar de la docencia y organizaciones representativas.

Por último es importante destacar que, - siguiendo la línea característica del ámbito educativo local de vincular los aspectos relativos a la descentralización administrativa, con los referentes a la autonomía escolar y a la participación -, la norma establece que la administración del sistema debe ser centralizada normativamente y descentralizada operativa y territorialmente (art. 129) y que las instituciones educativas tenderán a una gestión autónoma y descentralizada, dispondrán de capacidad de decisión para concretar proyectos educativos particulares y constituirán espacios para la participación y la democratización de las relaciones institucionales (art. 157).

De acuerdo a lo analizado es posible afirmar que la nueva legislación educativa provincial permite una amplia participación en materia educativa e impulsa la vinculación entre el Estado y la sociedad en beneficio de la educación.

#### *4.2.2-Ley de Educación Pública de la provincia de Mendoza: problemática de su implementación.*

Como se expresó anteriormente la Ley de Educación Pública de Mendoza, vigente desde inicios de 2002, no rige actualmente al sistema educativo provincial debido a que no ha sido reglamentada.

Tal carencia no ha sido fortuita, sino el resultado de una puja entre el Poder Legislativo, que sancionó por mayoría la citada norma jurídica y el gobierno en funciones entre 1999 y 2003, debida a la existencia de diferencias en aspectos relativos a la administración del sistema.

No obstante resulta acertado suponer que la actual conducción política provincial va a arbitrar los medios para que la ley sea aplicada, con su texto original o con las modificaciones que se consideren oportunas, ya que sus mandatos resultan necesarios y pertinentes.

De esta forma es posible afirmar que Mendoza cuenta con una Ley General de Educación moderna y apropiada, que da a la provincia un marco legal educativo claro, coherente y adecuado a los tiempos y que favorece la participación y la vinculación entre Estado y sociedad, brindando los espacios propicios y las autorizaciones requeridas para que la comunidad colabore con el sector público en pos de la mejora educativa.

Sin lugar a dudas esta última característica ha surgido de la urgencia gubernamental por mejorar la calidad del servicio para adecuarlo a los desafíos del presente y de la voluntad de la sociedad por contribuir a realizar ese objetivo.

Así la concretización de las disposiciones de la ley, unida a las condiciones que los cambios producidos en el Estado y la sociedad han ido generando en los últimos tiempos, sientan las bases para que una fructífera cooperación entre los actores sociales y estatales sea posible en el ámbito de la educación.

## **SEGUNDA PARTE**

# **EDUCACIÓN TÉCNICO AGROPECUARIA. SITUACIÓN DE LAS ESCUELAS DE LA MODALIDAD DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

## CAPÍTULO 5

### **5-LA EDUCACIÓN AGROPECUARIA EN ARGENTINA.**

La educación agropecuaria tiene una honda raigambre en la República Argentina. Tal aseveración se debe no sólo a la antigüedad de esta modalidad, que ha estado presente en el país desde los inicios de su vida independiente, sino también a que la misma ha sido un pilar fundamental para el desenvolvimiento de su economía.

Efectivamente la producción primaria y la industria agrícola han sido el motor de la Nación, la actividades que permitieron su incorporación al mercado mundial e inapreciables fuentes de recursos y riquezas. En este sentido, las acciones educativas impulsadas en el campo agropecuario han sido de singular importancia para el avance y mejora continua de dicha actividad.

No obstante en los últimos años tal modalidad no ha sido abordada por los artífices de la política educativa conforme a la relevancia que posee para la Nación, hecho que ha quedado demostrado en la falta de consideración específica de la enseñanza técnica durante el proceso de reforma educativa operado, en la ausencia de la misma en el texto de la Ley Federal de Educación y en las limitaciones que evidencian las escuelas en materia de inversión y equipamiento.

Tal omisión y desatención, que se adiciona a la de la enseñanza técnica en general, ha llevado a que estas instituciones educativas hayan comenzado a reivindicar en los últimos años su papel, la relevancia de los contenidos que transmiten y su particular identidad.

#### **5.1-Breve historia de la educación agropecuaria en Argentina.**

La educación agropecuaria se desarrolló en el país desde los primeros años de su vida independiente, hecho que se evidencia al observar que ya en 1823 se fundó la primera escuela de esta modalidad, denominada Escuela de Agricultura Práctica y Jardín de Aclimatación, a instancias de Bernardino Rivadavia.

Posteriormente, en 1838, se estableció el Instituto Agrícola en el predio en el que hoy funciona la Universidad de Lomas de Zamora y en los años siguientes la actividad educativa agraria cobró prestigio al ser incorporada en el nivel secundario.

Hacia 1870 ya existían escuelas agropecuarias en las provincias de Salta, Tucumán y Mendoza, creadas durante la presidencia de Domingo F. Sarmiento. Tales instituciones, junto con las escuelas normales y las de minería, tuvieron por objeto conciliar dos finalidades: capacitar recursos humanos para cubrir las demandas del mercado laboral y diversificar la oferta del servicio educativo posterior a la escolaridad primaria.

Estas iniciativas fundacionales de la jurisdicción nacional fueron rápidamente acompañadas por acciones de las provincias que también buscaron, con mayor o menor énfasis en los diferentes períodos, favorecer la creación de establecimientos educativos de la modalidad. De esta forma hacia 1910 ya se habían fundado escuelas de educación

agropecuaria en los partidos bonaerenses de Dolores y Mar Chiquita, así como en las provincias de Córdoba y Santa Fe.

Otro aporte significativo a la enseñanza en cuestión fue concretado por las Universidades Nacionales. Esto es así ya que muchas de ellas establecieron entre sus unidades académicas escuelas agrícolas de nivel medio, como es el caso del Instituto Agropecuario Inchausti dependiente de la Universidad Nacional de La Plata, de la Escuela de Agricultura y Ganadería Adolfo J. Zabala perteneciente a la Universidad Nacional de Sur (Bahía Blanca) y del Liceo Agrícola y Enológico Domingo F. Sarmiento conducido por la Universidad Nacional de Cuyo.

Más allá de lo reseñado es importante explicitar que durante el período de vigencia del Estado de bienestar se produjo el mayor impulso gubernamental a la educación técnica<sup>66</sup>. Ello se debió a que el modelo económico implementado durante tal etapa, conocido como de *crecimiento económico hacia adentro* o de *sustitución de importaciones*, requirió personal capacitado para satisfacer las necesidades de las pujantes industrias.

Fue en esa época que la creciente demanda de mano de obra adecuadamente preparada llevó a su apogeo a las entonces denominadas escuelas técnicas agropecuarias y a la elaboración de planes de estudio y modalidades de gestión que perduraron hasta la aplicación de las medidas derivadas del proceso de reforma educativa concretado en los años '90.

## **5.2-La educación agropecuaria y la Ley Federal de Educación.**

Las tradicionales escuelas técnico agropecuarias sufrieron sustanciales modificaciones al aplicarse las disposiciones de la Ley Federal de Educación. Tales cambios se produjeron más por omisión que por atención a la realidad específica de la modalidad, ya que el citado texto legal no establece disposiciones concretas para las entidades educativas técnicas en general, ni para las agropecuarias en particular.

Así la enseñanza que se brindaba en las mismas quedó comprendida en los últimos años de la educación general básica y en el nivel polimodal, transformándose aspectos significativos de la formación que se impartía en ellas hasta ese momento.

El más destacado de esos cambios fue, sin lugar a dudas, el relacionado con la capacitación técnica profesional que, tras la implementación de las medidas contenidas en la nueva norma jurídica, comenzó a impartirse como un trayecto complementario y articulado al polimodal.

---

<sup>66</sup> Entre las medidas gubernamentales que llevan a hacer tal afirmación se encuentra la fundación en 1948 de la Universidad Obrera Nacional (ley 13229), que desde 1956 se denominó Universidad Tecnológica Nacional y la creación, por ley 15240 del 15 de noviembre de 1959, del Consejo Nacional de Educación Técnica, organismo que tenía a su cargo la dirección, supervisión y organización de la educación técnica y de la formación profesional.

### *5.2.1-Disposiciones de la Ley Federal de Educación referidas a la enseñanza técnica.*

Como se mencionó anteriormente la Ley Federal de Educación no hace ninguna referencia específica a la educación técnica en general, ni a la agropecuaria en particular. Sólo analizando en detalle su contenido es posible encontrar artículos e incisos relacionados con ellas.

En este sentido es importante destacar que al determinar los objetivos del ciclo Polimodal la norma jurídica expresa que éste debe profundizar el conocimiento teórico en un conjunto de saberes agrupados según las orientaciones humanística, social, científica y técnica y desarrollar habilidades instrumentales que acrediten para el acceso a los sectores de la producción y el empleo, incorporando al trabajo como elemento pedagógico.<sup>67</sup>

También establece que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del ministerio específico, debe contribuir con asistencia técnica para la formación y capacitación técnico profesional en los distintos niveles del sistema educativo, en función de la reconversión laboral operada en las empresas industriales, agropecuarias y de servicios.<sup>68</sup>

Además en las disposiciones transitorias y complementarias estipula que el Ministerio de Educación y las autoridades educativas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires deben acordar, en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, las modalidades del ciclo polimodal atendiendo a las demandas del campo laboral, a las prioridades comunitarias, regionales y nacionales y a la necesaria articulación con el Nivel Superior.<sup>69</sup>

Como es posible concluir a partir de la reseña realizada es tal la brevedad y la vaguedad con la que la normativa en vigencia se refiere a la formación técnica en general, que hay que ahondar en las disposiciones adoptadas por el Consejo Federal de Cultura y Educación para entender la suerte corrida por dicha enseñanza tras la implementación de las disposiciones contenidas en la ley.

### *5.2.2-La educación agropecuaria y el nivel Polimodal.*

Tras la aplicación de la Ley Federal de Educación la tradicional división del sistema educativo argentino en escolaridad primaria y secundaria se modificó sustancialmente. El familiar esquema compuesto por siete años de enseñanza primaria y cinco o seis de educación secundaria de modalidad bachiller; comercial; artística; docente o técnica fue suplantado por la Educación General Básica y el Polimodal.

Como su nombre lo indica la Educación General Básica tiene por objetivo proporcionar una formación elemental común a todos los niños y adolescentes del país y lograr la adquisición y el dominio instrumental de saberes considerados socialmente significativos, tales como la comunicación verbal y escrita; el lenguaje y la operatoria

---

<sup>67</sup> Ley Federal de Educación art. 16 inc. c y d.

<sup>68</sup> Ley Federal de Educación art. 53, inc. m.

<sup>69</sup> Ley Federal de Educación art. 66, inc. b.

matemática; los rudimentos de las ciencias sociales y naturales y las bases de la tecnología y la informática.

El polimodal, por su parte, debe procurar prioritariamente la formación de ciudadanos responsables y comprometidos con su entorno, la preparación de los jóvenes para la vida productiva y la capacitación requerida por ellos para continuar estudios superiores. Tales funciones tienen que ser desarrolladas, de acuerdo a la normativa vigente, en forma integrada, equivalente y en una misma oferta, de manera de brindar una educación equilibrada, con valor formativo y social semejante para todos los estudiantes.

Dichos lineamientos surgieron de considerar que el esquema educativo imperante anteriormente en el nivel medio tendía a favorecer alguna de estas funciones por sobre las otras y obligaba a los jóvenes a realizar elecciones tempranas que los conducían a itinerarios educativos mutuamente excluyentes según la opción seleccionada.<sup>70</sup>

También se vincularon con la idea dominante acerca que los cambios producidos en la sociedad habían difuminado los límites entre las competencias necesarias para la participación ciudadana, la integración al ámbito laboral y la realización de estudios superiores y habían tornado deseable un sistema educativo que brindara un tipo de instrucción que desarrollara y fortaleciera en todos los estudiantes un mismo núcleo de competencias fundamentales, que les permitieran actuar y aprender en los diversos ámbitos de desempeño enfrentando situaciones complejas, cambiantes e inciertas con responsabilidad, espíritu crítico y solvencia práctica.<sup>71</sup>

Para cumplir con tales directivas la educación polimodal se estructuró en base lo que se dio en llamar formación general de fundamento y formación orientada.

La primera, impartida en todos los establecimientos del país, tiene por objetivo retomar, con mayores niveles de complejidad y profundidad, los saberes trabajados en la educación general básica. La segunda debe ampliar, contextualizar y especificar los contenidos de la formación general de fundamento, atendiendo a distintos campos del conocimiento y del quehacer social y productivo.

La formación general de fundamento y la formación orientada dieron, a su vez, lugar a cinco modalidades establecidas para satisfacer la necesidad de abrir espacios alternativos para abarcar los variados intereses de los adolescentes y las necesidades del contexto social y productivo.<sup>72</sup>

Una de ellas, la modalidad de producción de bienes y servicios, es la que contiene a la educación agropecuaria en su estructuración actual. Tal opción tiene por misión focalizar, integrar y desarrollar los contenidos de la formación general de fundamento, atendiendo especialmente al conocimiento y resolución de problemas de los procesos productivos, a las actividades que los integran - diseño; transformación; control;

---

<sup>70</sup> Tales opciones eran, principalmente, la formación bachiller; comercial; técnica; docente o artística.

<sup>71</sup> MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Aportes para un Acuerdo Marco. La Educación polimodal. Serie A, N°10, pag 1.*

<sup>72</sup> Tales modalidades son: ciencias naturales; economía y gestión de las organizaciones; humanidades y ciencias sociales; comunicación, artes y diseño y producción de bienes y servicios.

gestión; comercialización y distribución - y a las dimensiones ambientales y laborales que involucran.<sup>73</sup>

Además de la formación general de fundamento y la formación orientada se estableció la denominada formación diferenciada, dirigida tanto al desarrollo de capacidades para la solución de situaciones problemáticas en campos de aplicación específicos y en situaciones concretas, como a promover la vinculación de las instituciones escolares con sus entornos socio - productivos. La misma se debe desarrollar a partir de Proyectos Educativos Institucionales elaborados por cada establecimiento.<sup>74</sup>

Por ultimo es necesario mencionar que también se abrió la posibilidad para que la educación polimodal se articule con trayectos técnicos profesionales, diseñados para ofrecer una formación específica inicial para el desempeño en áreas ocupacionales determinadas.

Respecto a la situación de Mendoza es importante destacar que, en la provincia, la implementación del nivel polimodal se llevó a cabo a partir de la construcción del diseño curricular. Para ello se realizaron, en primer lugar, jornadas en las que se aplicó una metodología participativa que implicó la consulta a docentes; alumnos; egresados; empresarios y organizaciones representativas de la comunidad, con la finalidad de definir las competencias que la escuela debía formar para adaptarse a las nuevas demandas.

Posteriormente una comisión curricular definió las propuestas que conformaron la formación general de fundamento, las instituciones educativas plantearon los lineamientos de la formación orientada para cada una de las cinco modalidades existentes y cada escuela estipuló sus espacios de definición institucional.

En cuanto a la situación de las antiguas escuelas técnicas es necesario mencionar que éstas debieron adecuar su oferta a la nueva reglamentación vigente mediante la incorporación de la formación técnico profesional, generalmente impartida a contra turno, como requisito imprescindible para mantener la capacitación diferencial que brindaban.

Esto es así ya que sólo mediante el establecimiento de tal trayecto es posible ofertar el título de Técnico, ya que la acreditación estipulada para la finalización del nivel Polimodal sin dicha formación reconoce sólo la aprobación del mismo, con mención de la modalidad cursada.

De esta forma no todos los alumnos que egresan de las escuelas que imparten la modalidad producción de bienes y servicios tienen la certificación de una tecnicatura. Tal realidad ha causado gran descontento, tanto entre los docentes y directivos de los colegios como entre los padres y los alumnos, ya que ese aval significa no sólo un reconocimiento social sino también la posibilidad de optar, en mejores condiciones, por un puesto laboral.

---

<sup>73</sup> Ibid, pag. 3.

<sup>74</sup> Ibid, pag.5.

### *5.2.3-La modalidad producción de bienes y servicios con orientación agropecuaria y formación técnico profesional*

De acuerdo a lo analizado en el apartado anterior, el rasgo específico que caracteriza a la modalidad producción de bienes y servicios es que su formación orientada debe focalizar, integrar y desarrollar los contenidos de la formación general de fundamento atendiendo especialmente al conocimiento y la resolución de problemas propios de los procesos productivos, que deben ser abordados tanto desde la lógica que los sustenta como en relación al desarrollo de las capacidades que permitan la intervención sobre ellos.

Lo que se pretende a través del cumplimiento de tales objetivos es que los egresados resulten competentes para desempeñarse en diferentes ámbitos laborales vinculados a los distintos tipos de empresas existentes en el medio.

Ahora bien, además de tales competencias generales, la modalidad ofrece también una instrucción focalizada en las particularidades de los diferentes procesos productivos y en las características específicas que los mismos presentan en cada región del país. Para ello las escuelas ofertan una serie de orientaciones y especialidades.

Entre las orientaciones estipuladas en Mendoza para la modalidad producción de bienes y servicios se encuentra la agropecuaria, que centra la atención del presente trabajo. Las especialidades que puede adoptar la misma involucran una variada gama de campos de intervención adecuados a las características de la actividad agrícola provincial, tales como la horticultura; la industria frutihortícola; la enología; el control agroindustrial y la producción maderera, agraria y pecuaria.<sup>75</sup>

Tales áreas específicas se consideran apropiadas y suficientes en relación a la economía local ya que, de ser desarrolladas en forma correcta, prepararían técnicos que podrían desempeñarse prácticamente en todos los ámbitos de la producción provincial.

En todas las especialidades mencionadas se oferta el título de Técnico que se obtiene al cursar la correspondiente formación técnico profesional, lo que implica una escolaridad polimodal de cuatro años de duración, con una carga horaria incrementada a contra turno.

### **5.3-Probleática actual de la educación agropecuaria.**

Los profundos cambios que implicó la reforma educativa para la enseñanza técnica en general y agropecuaria en particular, unidos a la desatención sufrida durante años por dicha modalidad, han llevado a que la misma se encuentre en la actualidad sumida en una significativa crisis.

Tal problemática se manifiesta tanto en la situación de carencia que presentan muchas de las escuelas, como en los profundos cuestionamientos que se han comenzado a hacer respecto a la perdurabilidad de las mismas como entidades destinadas a brindar

---

<sup>75</sup> GOBIERNO DE MENDOZA. DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS. *Diseño Curricular del Nivel Polimodal. Modalidad Producción de Bienes y Servicios con y sin Formación Técnico Profesional*, pag. 11.

formación laboral especializada, a la calidad de su educación y a la validez de sus certificaciones.

Dichos planteamientos provienen de la realidad puntual por la que están atravesando los centros educacionales técnicos que, tras ser incorporados al nivel polimodal; tener que reducir la formación práctica; ver objetados los beneficios de la capacitación profesional desarrollada desde temprana edad y sufrir carencias respecto a las inversiones e insumos necesarios para impartir formación específica, han visto severamente devaluada tanto su labor como la calidad de los títulos que proveen.

Tales consecuencias han llevado a que en la actualidad se hayan comenzado a proponer, tanto a partir del el ámbito socio - educativo como desde el gubernamental, diversas líneas de acción destinadas a fortalecer la modalidad.

### 5.3.1-La desestructuración de la educación técnica.

En la actualidad es ampliamente aceptada la opinión acerca que las anteriormente denominadas escuelas técnicas, categoría que incluye a las agropecuarias, constituyen un sector duramente afectado por la reforma educativa impulsada en el país.

Tal aseveración no se funda en la creencia acerca que dicha modalidad no requiriera modificaciones en el momento en que se impulsó la transformación, sino en que los cambios operados no fueron los que esas instituciones necesitaban para mejorar la calidad de los servicios que prestaban.

Efectivamente cuando se inició el impulso renovador las mismas presentaban una serie de falencias y atrasos significativos que requerían de inmediata intervención, tales como la escasa atención prestada a los conocimientos de las áreas humanística, artística y social o la obsolescencia de buena parte de las maquinarias utilizadas y de los procesos enseñados.

No obstante, no se actuó en dirección a solventar tales carencias actualizando y modernizando los planes de estudio; capacitando adecuadamente a los docentes y al personal; equipando a las escuelas con modernas tecnologías; cambiando los modelos de gestión; promoviendo la vinculación con la comunidad y estrechando lazos con el sector productivo.

Por el contrario, lo que se hizo fue beneficiar a ciertas instituciones con inversiones en infraestructura y equipamiento<sup>76</sup> que muchas veces resultaron inapropiadas o excesivas para las funciones que debían cumplir e imposibles de mantener por parte de las entidades educativas. También se sostuvo la situación en los cauces establecidos por la nueva legislación, lo que implicó incluir a tales entidades dentro de la formación polimodal contribuyendo más a *bachillerizar* la enseñanza técnica que a fortalecerla y mejorarla.

Tal desenlace produjo significativas reacciones en el sector, que tuvo que esperar a que se establecieran diversos acuerdos en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación para comprender efectivamente cómo se iba a desarrollar la formación técnica en el nuevo sistema.

---

<sup>76</sup> Tales inversiones se desarrollaron, entre otros, en el marco del Plan EMETA.

La solución adoptada, polimodal de modalidad producción de bienes y servicios y formación técnica generalmente implementada a contra turno, no resultó bien aceptada ya que se argumentó que lo que se había logrado era una limitación de las horas destinadas a la capacitación profesional y la eventual pérdida de las posibilidades de brindar tales enseñanzas en los años que quedaron incorporados a la educación general básica.

Los detractores de la transformación operada también alegaron que la nueva estructura atentaba contra la calidad de la formación impartida y limitaba las posibilidades de incorporación laboral exitosa de los egresados.

### *5.3.2-Devaluación de las certificaciones.*

Otro aspecto controversial y problemático derivado de la aplicación de las medidas reformistas en la educación técnica es el referido a las certificaciones que acreditan la finalización de los estudios.

En efecto, la pérdida de su denominación de escuelas técnicas; las severas falencias que muchas instituciones presentan en materia de equipamiento y posibilidades de realizar actividades prácticas; la confusión imperante respecto a la implementación de la formación técnica profesional y la confinación de ésta al contra turno, han llevado a que las titulaciones emitidas se hayan visto devaluadas tanto en el mercado laboral como en el ámbito académico.

Tal situación se debe, entre otros posibles factores, a que las circunstancias mencionadas generan dudas acerca de las competencias efectivamente adquiridas por los egresados de la modalidad en general y de las diferentes escuelas en particular. De esta forma numerosos directivos de colegios agrarios afirman que ya no es importante tener un título técnico para poder acceder a ciertos puestos de trabajo, sino haber egresado de alguna de las pocas entidades en que verdaderamente es posible realizar prácticas específicas.<sup>77</sup>

Dicha realidad ha generado un significativo debate en el entorno de las instituciones que brindan enseñanza técnica respecto a la relación existente entre los conocimientos apropiados por los estudiantes y los garantizados formalmente por el título emitido que, sin lugar a dudas, ha minado el valor de los diplomas otorgados.

Esta situación también es compleja y alarmante para los padres y los alumnos que, conscientes acerca que el paso por el sistema educativo y el nivel de titulación alcanzado es una de las medidas más utilizadas para valorar a las personas en el momento de su incorporación a un puesto de trabajo, han comenzado a reclamar a las autoridades para que éstas tomen decisiones tendientes a solucionar dicha problemática.

En la actualidad tal cuestión no ha sido resuelta y, como se estableció en un principio, la constancia que se obtiene al finalizar el nivel polimodal establece que se han culminado dichos estudios y especifica la modalidad cursada y aprobada. En el caso

---

<sup>77</sup> Afirmación vertida en numerosas ocasiones por los directivos de las escuelas agrotécnicas de la provincia durante el relevamiento realizado, entre agosto de 2002 y mayo de 2003, tendiente a determinar la situación de tales entidades.

de las escuelas que ofrecen formación técnica profesional la misma se acredita en el certificado.

Indefectiblemente quienes resultan más perjudicados por estas circunstancias son aquellos egresados que no continúan estudios superiores y necesitan conseguir empleo sin el apoyo de relaciones familiares y calificaciones adicionales, es decir los jóvenes que provienen de los sectores menos favorecidos de la sociedad, a quienes desde sus inicios buscó capacitar la educación de carácter técnico.

De esta forma, debido entre otros factores a la devaluación de las certificaciones, dicha modalidad no está cumpliendo con uno de sus objetivos tradicionales y más valorados por la sociedad, como es el de brindar una educación que habilite para la incorporación en diversas áreas de la producción.

### *5.3.3-Educación técnica y modelo productivo.*

Otros aspectos que incidieron en la escasa atención que durante el proceso de transformación educativa se brindó a la enseñanza técnica estuvieron relacionados con el modelo de país impulsado y las características de la economía de esa época.

Esto es así ya que durante fines de los años '80 y la década del '90 diversos factores políticos y económicos se conjugaron para que se vieran privilegiados los servicios, las importaciones y los grandes *holdings* en detrimento de la producción nacional, por lo que la industria local, principal demandante de egresados de escuelas técnicas, sufrió severos reveses.

Tal situación llevó a que en la parte decisiva de la reforma educativa no se diera suficiente atención a dicha modalidad de la enseñanza ya que no se impulsaba decididamente a la industria nacional.

Las consecuencias de tales acciones están quedando en evidencia en el presente debido al nuevo modelo de país que pretende desarrollar el gobierno liderado por el presidente Kirchner que, tras la devaluación, busca impulsar al sector industrial y a las exportaciones como líderes del proceso de crecimiento.

La tibia reactivación de la economía, operada tras años de recesión, ha llevado a que fábricas e industrias comiencen a demandar mano de obra capacitada, la que no puede ser provista por los colegios técnicos debido a los severos déficits de formación que presentan sus egresados<sup>78</sup>. Así la intención del gobierno de impulsar un modelo de país productivo ha comenzado a poner en el centro de la escena a un conjunto de escuelas cuyos saberes habían sido considerados prácticamente obsoletos.

En la actualidad el desafío es reestructurar la enseñanza técnica ya que, dadas las presentes condiciones de la producción y del mercado laboral, existe "... una realidad

---

<sup>78</sup> De acuerdo a lo reseñado en Diario Clarín el 14 de octubre de 2003 la notoria falta de técnicos llevó a la Confederación Argentina de la Mediana Empresa a reclamar al ministro de Educación para que haya planes de capacitación para proveer personal a la industria.

distinta en el país con más demanda de mano de obra especializada en el área técnica [y escasez de] técnicos que la puedan asumir”.<sup>79</sup>

#### *5.3.4-Iniciativas adoptadas para fortalecer la educación técnica.*

La difícil situación por la que atraviesan las escuelas técnicas en general y agropecuarias en particular, la creciente difusión de la misma por los medios de comunicación y los reclamos efectuados tanto por los sectores de la producción como por las instituciones escolares, los padres y los alumnos, han llevado al gobierno nacional y a las administraciones provinciales a impulsar una serie de acciones e iniciativas tendientes a mejorar la condición de tales entidades.

En este sentido el Consejo Federal de Cultura y Educación ha establecido una comisión especial destinada a elaborar y remitir al Congreso un proyecto de ley de educación técnica<sup>80</sup>, acción que ha sido avalada por el ministro de Educación Daniel Filmus quien la ha justificado afirmando que “... la Ley Federal no ha sido abarcativa de la enseñanza técnica y no la toma como una modalidad propia...”<sup>81</sup>.

También las autoridades de la provincia han comenzado a interiorizarse acerca de la real situación de tales entidades y a poner en marcha diversas actuaciones, enmarcadas tanto en el proceso de renovación educativa que viene desarrollando Mendoza, como en las concepciones vigentes respecto a la búsqueda de la calidad y la equidad en materia educacional.

Entre tales acciones es importante destacar la organización de reuniones de trabajo con grupos locales que han analizado en profundidad la problemática de estas escuelas; la celebración de video conferencias con entidades españolas que han impulsado la constitución de cooperativas entre los egresados<sup>82</sup>, la realización de jornadas informativas acerca de las potencialidades del crédito fiscal aplicado a esta modalidad educativa<sup>83</sup> y la vinculación con organismos financieros internacionales con la finalidad de solicitarles préstamos para atender las necesidades de dichas instituciones.<sup>84</sup>

También se han entregado partidas de dinero a nueve entidades educacionales, de las cuales tres son agropecuarias, provenientes de programas nacionales destinados a comprar material de laboratorio, equipar talleres y adquirir maquinaria agrícola.<sup>85</sup>

No obstante tales esfuerzos las carencias son todavía importantes y la condición de las escuelas sigue siendo significativamente distante de la ideal. El hecho es que hasta el

---

<sup>79</sup> *Habrà una ley específica para las escuelas técnicas.* Artículo publicado en el Diario El Tribuno, Salta, 19 de mayo de 2004.

<sup>80</sup> El tratamiento de dicho proyecto de ley se inicia a fines del mes de noviembre de 2004.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> La exposición estuvo a cargo de la Corporación Cooperativa Mondragón y se realizó en el mes de mayo de 2004.

<sup>83</sup> La reunión fue organizada por la Dirección de Educación Técnica y Trabajo de la Dirección General de Escuelas y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) y se realizó en Mendoza el 22 de abril de 2004, en sede de Fundación Rural.

<sup>84</sup> Una de dichas reuniones fue organizada por la Dirección de Educación Técnica y Trabajo de la Dirección General de Escuelas y se realizó el 30 de agosto de 2004.

<sup>85</sup> El acto de entrega se realizó el viernes 4 de junio de 2004 en la Casa de Gobierno de la provincia de Mendoza.

momento ha sido insuficiente el impulso dado a acciones concretas tendientes a mejorar efectivamente la realidad cotidiana de los centros educativos.

Además es importante mencionar que medidas como las implicadas en los programas de financiamiento reseñados no resultan eficientes para revertir la situación, ya que implican una importante labor por parte de los directivos consistente en buscar información acerca las opciones en ejecución y en demandar activamente a las autoridades para que las entidades que conducen sean incluidas en las acciones que desde el gobierno se generan.

Si bien en teoría toda institución educativa debería estar en condiciones de llevar a cabo tales gestiones, la realidad indica que las mismas sólo pueden ser cumplidas por las escuelas situadas cerca de la ciudad capital y por las que cuentan con directores y docentes adecuadamente preparados y predispuestos.

Por el contrario aquellos colegios alejados geográficamente, carentes de servicios esenciales como el teléfono y cuyo personal no está en condiciones de desplazarse con facilidad no pueden cumplir los requisitos estipulados por los programas y están quedando aún más relegados.

Es por eso que si bien se considera que las acciones impulsadas hasta el momento son importantes debido a que han contribuido a solucionar ciertas necesidades y a insertar dentro de la agenda pública la situación de las escuelas técnicas, también es verdad que las mismas no bastan. Es necesario ensanchar las posibilidades de actuación y diseñar políticas que lleguen efectivamente a todos los colegios de la modalidad.

En este sentido la iniciativa del Ministerio de Educación de sancionar una Ley Nacional de Enseñanza Técnica resulta fundamental, ya que constituye el primer paso para impulsar una labor eficiente en dicho campo.

Ahora bien, para alcanzar tal objetivo sería importante que la misma estimulara la articulación entre el Estado y diversas organizaciones de la sociedad, de manera de aunar los esfuerzos gubernamentales en pos de mejorar la educación con la experiencia y las potencialidades de instituciones que desde hace tiempo estudian la problemática del sector y apoyan decididamente a las escuelas de la modalidad

## CAPÍTULO 6

### **6-LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN AGROPECUARIA.**

Buscando profundizar lo tratado hasta aquí en relación a la enseñanza agropecuaria y teniendo en cuenta que la hipótesis que se pretende comprobar en el presente trabajo menciona que existen una serie de problemas y falencias que disminuyen la *calidad* de la educación de carácter técnico agraria, que se estima pueden solucionarse a través del establecimiento de relaciones adecuadas de cooperación entre el Estado, las organizaciones sociales y los establecimientos educativos, se considera pertinente abordar la temática relativa a la calidad.

Tal cuestión, que puede ser materia de análisis de una tesis completa, será tratada en esta páginas con la finalidad de llegar a una definición que permita no sólo avanzar en la comprobación de la hipótesis planteada, sino también apreciar la situación de las escuelas pertenecientes a la modalidad referida que desarrollan su labor en la provincia de Mendoza.

Además se intentará establecer, recurriendo a investigaciones desarrolladas por diferentes autores, qué aspectos de la enseñanza inciden principalmente sobre la calidad de la misma, enfatizando aquellos que se vinculan con las escuelas que centran la atención de este estudio.

#### **6.1-La calidad de la educación.**

No es sencillo hacer referencia a la calidad de la educación ya que se trata de un concepto amplio, que puede ser analizado desde diferentes enfoques y que es plausible de abarcar significaciones diversas conforme a la finalidad con que se lo trate.

No obstante es posible afirmar que existen dos perspectivas principales desde las que se aborda generalmente tal temática que, si bien son diferentes, resultan complementarias. Una de ellas procura discutir y definir a la calidad educativa en forma conceptual, mientras que la otra se centra en operacionalizar tal categoría para medir el nivel de logros de la educación.

En relación a la primera es necesario mencionar que una de las definiciones más aceptadas de calidad educativa es la que la entiende como el grado en que se han cumplido los objetivos educacionales, esto es los contenidos, los procesos cognoscitivos y los desarrollos afectivos que se consideran pertinentes para los diferentes ciclos, niveles y modalidades del sistema educativo.

La segunda operacionaliza el citado concepto a través de la aplicación de pruebas estandarizadas, generalmente relativas a las áreas de lengua y matemáticas, diseñadas para medir la *calidad* de la educación.

Tal medida se obtiene a partir de la comparación entre los resultados arrojados por dichas evaluaciones y determinados estándares, que se consideran indicativos de la calidad de la enseñanza. Generalmente el patrón que se utiliza para determinar los

aprendizajes alcanzados son los contenidos incorporados en los programas oficiales y, por lo tanto, lo que establece el nivel cualitativo de la enseñanza impartida es el grado en que los mismos han sido demostrados en las pruebas efectuadas.

En Argentina la pauta que se usa para determinar la calidad educativa está dada por los Contenidos Básicos Comunes que corresponden a cada nivel y ciclo de la escolaridad y son impartidos en todas las escuelas del país. Las evaluaciones son aplicadas por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) y los resultados, a nivel agregado, son publicados periódicamente.

Respecto a esta temática también es importante señalar que más allá de la definición conceptual y de las mediciones mencionadas, quienes estudian el asunto de la calidad se centran fundamentalmente en tratar de determinar cómo afectan a la misma las múltiples variables relacionadas con la educación.

Tal interés se deriva de la relevancia que presenta, tanto para el ámbito educativo propiamente dicho como para los artífices de las políticas públicas destinadas al sector, el conocer qué aspectos inciden en mayor medida para lograr mejores rendimientos escolares.

Para establecer dichas relaciones se han realizado, en el país y en el extranjero, numerosas investigaciones de índole estadística y econométrica que han revelado importantes datos.

Sin embargo es relevante destacar que este tipo de análisis se enfrentan al desafío de tener que lidiar con los cuantiosos factores involucrados en la labor educativa, hecho que hace que existan severas dificultades para poder medirlos y aislarlos y que incluso resulte imposible identificarlos en su totalidad.

Esto lleva a que aunque los resultados de dichos estudios contribuyan significativamente a la comprensión de los fenómenos, las variables identificadas y analizadas no puedan ser entendidas como las únicas determinantes de la calidad de la educación.

## **6.2-Factores determinantes de la calidad de la educación.**

A lo largo de las dos últimas décadas ha habido una notable proliferación de investigaciones que han tratado de identificar los factores determinantes de la calidad de la educación, medida ésta por los rendimientos de los estudiantes en pruebas de aptitud de diferentes disciplinas.

Las conclusiones a las que han arribado tan ambiciosos y promisorios trabajos constituyen el saber acumulado respecto a las variables que presentan mayor influencia sobre la calidad educativa. Es por eso que a continuación se exponen, en apretada síntesis, los principales resultados derivados de ellos.

### *6.2.1-Principales características y limitaciones de los estudios realizados.*

Al presentar una revisión de los aportes relacionados con la investigación de los factores determinantes de la calidad de la educación es necesario tener en cuenta una serie de características y limitaciones propias de este tipo de análisis.

En este sentido es importante destacar que la medición de la calidad es muy limitada en sus alcances, ya que los únicos indicadores usados en la mayoría de los estudios son los puntajes arrojados por pruebas estandarizadas, generalmente de lengua y matemáticas.

Tal aclaración es válida ya que aunque no puede dudarse acerca de la existencia de una asociación entre dichos resultados y los objetivos perseguidos por el gobierno y la sociedad a través de la educación, los mismos ofrecen sólo una visión parcial de lo que verdaderamente significa la calidad de la enseñanza.

También es necesario destacar que la mayoría de los estudios han sido realizados por economistas, por lo que la lógica de pensamiento característica de esta disciplina es la que predomina en los trabajos y si bien tal condición lleva a aportes significativos, también deja de lado el análisis de aspectos propios de las ciencias sociales y de la educación.

Asimismo es fundamental reconocer que, aunque se ha llegado a unas pocas conclusiones que pueden considerarse bien establecidas, la realidad educativa ha demostrado ser esencialmente compleja y resistente al análisis, por lo cual se está todavía lejos de contar con una explicación cabal de la calidad de la educación y de sus factores determinantes.

Este desconocimiento es mucho mayor cuando lo que se busca es identificar variables que puedan ser útiles para conducir la formulación de políticas públicas para el sector, por varias razones. Una de ellas es que el poder explicativo de los modelos es, muchas veces, insuficiente para prescribir líneas de acción. Otra se relaciona con el hecho que el nivel económico y social de las familias de los estudiantes aparece como el principal determinante de los logros escolares<sup>86</sup>. Una tercera causa se vincula con que la mayoría de los análisis efectuados se han enfocado a estudiar al sistema educativo en su conjunto, por lo que han perdido datos interesantes para delinear acciones estatales destinadas a solucionar o a promover circunstancias particulares de escuelas de una determinada modalidad o región.

Por último es necesario plantear que normalmente no se miden, por la dificultad que implica hacerlo, las habilidades innatas de los alumnos y por ello una porción más que significativa de las variables relacionadas con la calidad de la enseñanza queda sin explicar.

### *6.2.2-Principales hallazgos derivados de los estudios realizados.*

Una vez explicitadas las características y limitaciones de los estudios realizados para establecer los factores determinantes de la calidad de la educación, resulta necesario exponer las conclusiones a las que han arribado tales análisis.

---

<sup>86</sup> LLACH, J. J. y otros. *Educación para todos*, pag. 91.

Para poder llevar a cabo dicha labor primero es preciso explicar los distintos grupos de factores que se han estudiado en pos de determinar la influencia ejercida por cada uno de ellos en la calidad de la enseñanza.

En este sentido es posible afirmar que generalmente tal tipo de investigaciones se han centrado en analizar las características de las escuelas y de los docentes, categorías que incluyen variables tales como el tamaño del curso; la gestión a la que pertenece el establecimiento (oficial o privada); el equipamiento de la entidad escolar; la infraestructura disponible; los años de experiencia de los profesores; la situación de revista del director; entre otros.

En menor proporción también se han indagado las condiciones del lugar de residencia de los alumnos, las características de las familias y los rasgos distintivos del entorno social de los educandos, centrándose estas últimas exploraciones en determinar la influencia que ejercen en la calidad de la educación el nivel socioeconómico del grupo familiar; el tamaño de éste; la presencia o no de ambos progenitores; el nivel académico alcanzado por ellos y las características de los compañeros del curso escolar.

Por último es importante destacar que sólo una mínima cantidad de estudios han incluido factores propios de los estudiantes distintos del sexo, debido a la enorme dificultad que implica la medición de variables tales como las condiciones innatas.

La enorme importancia dada por las investigaciones tendientes a establecer los factores determinantes de la calidad de la educación a las variables relacionadas con las escuelas y los docentes no se debe sólo a que la información relativa a éstos sea la más fácil de obtener, sino también a que tales aspectos pueden ser directamente influidos a través de las políticas educativas.

6.2.2.1-Relación entre la calidad de la educación y los logros posteriores de los estudiantes.

Si bien puede intuirse que la calidad de la educación recibida por un individuo se encuentra estrechamente relacionada con los logros que éste alcanza en su vida personal y profesional posterior al período escolar, también es factible suponer que una enseñanza de alto nivel cualitativo no es suficiente para garantizar una adecuada inserción de los estudiantes en la sociedad, ya que se requieren toda otra serie de condiciones para lograr tales resultados.

Sin embargo la literatura cita evidencias que muestran una asociación positiva entre los puntajes obtenidos en la escuela y los ingresos laborales posteriores. También existen investigaciones que prueban, casi sin excepciones, que pobres desenvolvimientos en el sistema educativo formal conducen a malos resultados en el mercado de trabajo.<sup>87</sup>

De esta manera es posible afirmar que la calidad educativa influye en las posibilidades futuras de los miembros de una comunidad, por lo que el avance de los estudios tendientes a explicitar sus factores determinantes resulta fundamental para trabajar acertadamente en pos de superar aquellos obstáculos y falencias que llevan a limitar las cualidades de la enseñanza impartida.

---

<sup>87</sup> Ibid, pags. 95 - 96.

6.2.2.2-Relación entre la calidad de la educación y los factores personales, familiares y sociales.

Si se analizan los resultados de las investigaciones más importantes realizadas en relación a los factores determinantes de la calidad de la educación, se evidencia claramente que las variables relacionadas con las características personales, familiares y del lugar de residencia son las más influyentes en los rendimientos de los alumnos.<sup>88</sup>

Respecto a las primeras es importante mencionar que en la mayoría de los estudios realizados en los que se ha podido estimar la incidencia de las capacidades innatas, ya sea medidas en función del cociente intelectual (CI) como por las habilidades cognitivas previas, los resultados han mostrado una clara asociación positiva de éstas con los rendimientos educativos.

Lamentablemente tales mediciones son muy poco frecuentes por su costo y dificultad y esta es una de las principales razones por las que en los análisis sobre los determinantes de la calidad educativa queda siempre sin explicar un significativo porcentaje de la variación de los resultados.

En lo que respecta a las condiciones familiares es necesario destacar que la relación entre el rendimiento académico y el nivel económico y social de la familia, ampliamente documentada, se muestra inequívocamente como positiva y significativa. En este sentido se ha demostrado que la expresión del nivel económico y social con mayor impacto en los logros escolares es el ingreso permanente de los hogares o, dicho de otro modo, su riqueza.<sup>89</sup>

También se ha encontrado que el grado de educación formal alcanzado por los progenitores influye significativamente en los rendimientos de los alumnos y, por ende, en la calidad de la educación.

Además, aunque en mucho menor medida, son importantes el número de hijos, la existencia o no de ambos padres en el hogar y la capacidad (económica, social, educacional) que tengan éstos para seleccionar los colegios a los que asisten sus descendientes.<sup>90</sup>

Por último es necesario mencionar que, a pesar de no haber sido extensamente estudiadas por la dificultad que implica hacerlo y porque no se puede influir prácticamente en modo alguno desde las políticas, se ha demostrado que las condiciones medioambientales familiares afectan los rendimientos escolares.

En cuanto a la influencia del lugar de residencia es relevante señalar que se ha establecido que se obtienen ventajas adicionales de la interacción social en un lugar en el que se reúnen gran cantidad de personas con los mismos conocimientos e intereses. De esta forma es posible afirmar que en sitios en los que se agrupan numerosas escuelas es más probable que hayan buenos profesores y, por lo tanto, que los estudiantes que asisten a colegios de tales distritos obtengan una ventaja adicional, propia de esa área.

---

<sup>88</sup> Tal afirmación se hace en base a la síntesis de los estudios sobre calidad de la educación presentados por LLACH, J. J. y otros, *Op. Cit.* pags. 100 - 103.

<sup>89</sup> *Ibid*, pag. 109.

<sup>90</sup> *Ibid*, pags 104 - 108.

Asimismo la concentración de centros educativos en una misma zona geográfica aumenta la competencia entre ellos y permite a los padres y a los alumnos una mayor libertad de elección.<sup>91</sup>

### 6.2.2.3-Importancia de los profesores y las escuelas.

Los estudios realizados en relación a los factores determinantes de la calidad de la educación concuerdan al afirmar que las variables relacionadas con las escuelas y los docentes son menos influyentes que las relativas a las condiciones innatas, familiares y socioeconómicas.<sup>92</sup>

No obstante también han demostrado que ciertos indicadores relativos a los colegios y a los profesores explican porciones significativas de los rendimientos de los alumnos en las pruebas que miden sus conocimientos, lo que resulta importante ya que dichos aspectos pueden ser más fácilmente influidos por políticas destinadas a mejorar los logros académicos de la población escolar que los referidos a las capacidades personales, las situaciones familiares y el nivel económico y social de los educandos.

Entre los factores más destacados se encuentra el equipamiento de las escuelas, ya que múltiples análisis han podido establecer que existe una importante asociación positiva entre el material didáctico y tecnológico disponible en las entidades educacionales y los resultados obtenidos en las evaluaciones aplicadas para establecer los resultados cualitativos de la educación.

También han concluido que la calidad de los docentes es ampliamente influyente en los aprendizajes alcanzados por los alumnos. Esto es así ya que la dedicación, la capacidad y el esfuerzo de los maestros, fenómenos muy complicados de medir, implican grandes diferencias en los rendimientos de los educandos, mientras que otros más sencillos de analizar tales como la antigüedad o las especializaciones realizadas por los profesores no resultan tan relevantes.

Mención especial amerita la temática relativa a los salarios ya que, si bien es indudable que el personal docente merece cobrar sueldos adecuados a la trascendencia y responsabilidad de su labor, se ha podido demostrar que el monto del pago que reciben los educadores no influye en forma decisiva en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.

Respecto al gasto por alumno, medida que desde el sentido común se suele considerar como altamente determinante de los resultados educativos, es necesario destacar que investigaciones realizadas recientemente a nivel mundial han llegado a la conclusión que su vínculo positivo con los rendimientos académicos es bastante débil.

No obstante también se ha establecido que tal indicador es más explicativo en las sociedades menos avanzadas que en las más desarrolladas y que una de las razones de tan escasa vinculación es la ineficiencia del gasto, ya que mientras más eficientemente se asignan los recursos más influyente resulta el indicador en los resultados escolares.

---

<sup>91</sup> Ibid, pags. 111 - 112.

<sup>92</sup> Ibid, pags. 117 - 121.

Lo dicho implica que a medida que se asignan más recursos a tareas burocráticas; al mantenimiento de administraciones deficientes; a la realización de labores no vinculadas con la enseñanza y a programas que no cumplen con requisitos de adecuación a las necesidades y a la realidad de las poblaciones educativas a las que van dirigidos, menos influencia tienen tales erogaciones en el logro de avances en materia de calidad.

### 6.3-Factores determinantes de la calidad de la educación en Argentina.

Para hacer referencia al estudio de la calidad de la educación en Argentina es preciso comenzar por destacar que desde 1993 el Ministerio de Educación de la Nación ha tomado anualmente pruebas de rendimiento en el marco del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, cuyo propósito principal es medir los conocimientos de los estudiantes en diversas disciplinas.

Tal operativo también presenta como objetivos determinar en qué medida los educandos van adquiriendo las capacidades y los contenidos que su propio desarrollo, los diseños curriculares y la sociedad requieren; generar insumos necesarios para la toma de decisiones a nivel del diseño e implementación de políticas; proveer elementos para mejorar la gestión institucional e identificar los factores determinantes del rendimiento escolar.

El proceso de evaluación se compone de varias etapas. Comienza con la preparación de los instrumentos de medición, continúa con la aplicación de los mismos, prosigue con el análisis y la interpretación de los resultados obtenidos y se cierra con la comunicación de la información relevada.

Respecto a la preparación del material es importante señalar que lo que se construyen son pruebas estandarizadas relativas a diferentes áreas disciplinarias así como también, en ciertos casos, cuestionarios complementarios que tienen por finalidad recoger información adicional vinculada con la historia académica y la situación de los estudiantes, las expectativas de los profesores y las formas de organización del trabajo de los docentes y de las escuelas.

Para la elaboración de dichas evaluaciones se toman como punto de partida los Contenidos Básicos Comunes de la educación general básica y del nivel polimodal, los diseños curriculares jurisdiccionales y las opiniones de expertos acerca de lo que se enseña y se aprende en las escuelas.<sup>93</sup>

La recolección de la información se realiza mediante la aplicación de tales instrumentos a alumnos de los años finales de cada ciclo de la educación general básica (tercero, sexto y noveno) y del último año del polimodal.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA CALIDAD EDUCATIVA. *Operativo Nacional de Evaluación 2000. Informe de resultados. Total país.*

<sup>94</sup> Tal esquema es el que se ha comenzado a utilizar gradualmente desde la implementación de la nueva estructura del sistema educativo derivada de la aplicación de la Ley Federal de Educación. Antes de eso se evaluaban, en ciertas ocasiones con carácter censal y en otras con carácter muestral, los 7º grados del nivel primario y los 5º ó 6º años del secundario.

El análisis de los datos obtenidos provee al Ministerio información fidedigna acerca de la calidad de la educación impartida en el sistema escolar, necesaria para encarar políticas destinadas a solucionar falencias y fortalecer la enseñanza.

En cuanto a la comunicación de los resultados a los colegios es posible afirmar que tal práctica tiene como objetivo servir de apoyo pedagógico a las escuelas y fundamentar decisiones curriculares, de capacitación y de mejoramiento de las prácticas educativas en el aula, tendientes a mejorar la enseñanza que realizan los docentes y los conocimientos que alcanzan los alumnos<sup>95</sup>.

Por su parte la información de tales productos a la sociedad en general permite no sólo que ésta conozca la realidad del sistema educativo, sino también que disponga de los datos necesarios para realizar diferentes investigaciones y avalar aportes tendientes a incrementar la calidad de la educación.

### *6.3.1-Resultados obtenidos por diferentes investigaciones.*

De acuerdo a la investigación encabezada por Juan José Llach<sup>96</sup> y basada principalmente en las pruebas tomadas por el Ministerio de Educación de la Nación en los años 1993 y 1997 en el marco del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, es posible realizar la siguiente serie de afirmaciones respecto a los factores determinantes de la calidad de la educación en Argentina.

En primer lugar es importante destacar que, análogamente a lo observado en otros países, en los resultados de las pruebas de calidad inciden en mayor medida los factores socioeconómicos familiares que las características de las escuelas. Esto implica que a mayor nivel económico, social y educativo de los padres se obtienen mejores resultados escolares en los hijos.

También es necesario mencionar que dos variables relacionadas con el entorno como son el nivel económico y social del grupo de compañeros de colegio y la provincia de residencia de los alumnos, muestran también una fuerte asociación positiva con los resultados.

Asimismo se ha podido concluir que los estudiantes que asisten a centros educativos con buen surtido de equipamiento e infraestructura adecuada presentan rendimientos superiores a los de sus pares de escuelas inconvenientemente dotadas.

De esta forma es factible afirmar que los factores socioeconómicos; familiares; del entorno y relativos a la provisión de material y al edificio de las escuelas resultan de primer orden a la hora de establecer los determinantes de la calidad de la educación en el país.

Además es relevante explicitar que, tal como se evidenció a nivel internacional, no se encuentran diferencias significativas entre los promedios de los alumnos que asisten a escuelas cuyos directores y docentes han realizado más cursos de capacitación y los que son educados por maestros menos actualizados.

---

<sup>95</sup> INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA CALIDAD EDUCATIVA. *Operativo Nacional de Evaluación 2000. Informe de resultados. Total país.*

<sup>96</sup> LLACH, J. J. y otros. *Op. Cit.*

Por último, también en consonancia con los hallazgos de numerosos análisis realizados para otros países, se comprueba que muy diferentes niveles de gasto por alumno no generan divergencias significativas en los resultados de las pruebas aplicadas.

### *6.3.2-El aporte de cada uno de los factores a la calidad de la educación en Argentina. Resultados de los estudios econométricos.*

Para determinar la contribución específica de cada uno de los factores que inciden en la calidad de la educación en Argentina, Juan José Llach<sup>97</sup> y su grupo colaboradores realizaron una serie de pruebas econométricas<sup>98</sup>. Los resultados de las mismas confirman la mayoría de las conclusiones derivadas de las frecuencias simples presentadas en el apartado anterior.

De esta manera la educación de los padres, fundamentalmente la de la madre, aparece como factor crucial. Junto al nivel socioeconómico del grupo de pares, la educación materna es la única variable que en todos los casos muestra una asociación fuerte, positiva y estadísticamente significativa.

Casi igualmente importante es el nivel económico y social familiar, aunque su poder explicativo decrece para la enseñanza media. Tal situación puede deberse, entre otros factores, a que con el pasar de los años de escolaridad van quedando fuera del sistema no sólo aquellos alumnos con menos talento, sino también los que tienen necesidad de trabajar o los que provienen de grupos familiares que presentan una menor dotación de recursos de toda índole.

Respecto al tamaño de las familias es posible afirmar que éste aparece negativamente asociado con las actuaciones en las evaluaciones que miden la calidad. De esta forma el hecho de provenir de núcleos familiares mas cuantiosos sería una de las causas explicativas de presentar peores rendimientos académicos.

También el estudio econométrico demostró que la influencia de las variables escolares es claramente menor que la de las personales y familiares. Sin embargo, el hecho que los establecimientos educativos sean de gestión privada aparece nítida y positivamente asociado a los resultados de la enseñanza primaria. Asimismo, otro factor escolar que muestra generalmente asociación positiva es el vinculado a los recursos de capital, infraestructura y equipamiento de los colegios.

Finalmente es importante mencionar que las variables referidas a los docentes, tal y como se miden en la Argentina - en base a los cursos de capacitación -, tienen escasísima influencia. Solamente la antigüedad del director aparece como relevante, sobre todo en la enseñanza secundaria.

---

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> El modelo econométrico planteado busca determinar el impacto marginal de las distintas variables sobre los rendimientos de los alumnos a través de la realización de un análisis de corte transversal (cross section), que comprende observaciones de las características de los estudiantes en el mismo punto del tiempo y la suposición de una relación lineal entre las variables independientes y la variable dependiente.

Los resultados obtenidos por Juan José Llach en su trabajo no sólo son similares a los derivados de estudios realizados a nivel internacional, sino también a los hallados por el Ministerio de Educación de la Nación.<sup>99</sup>

Sin embargo los análisis realizados por el gobierno identificaron otras variables con impacto positivo sobre los resultados. En primer lugar destacaron una mayor influencia de los factores propios de las escuelas y muy especialmente del ambiente organizacional, manifestado en hechos tales como la búsqueda de la excelencia; la disciplina; la satisfacción laboral de los docentes y directivos y su sentimiento de participación.

En segundo término resaltaron los efectos positivos derivados de la cantidad de tiempo efectivamente dedicado al aprendizaje y el grado de intervención familiar en la vida de los colegios.

No obstante la similitud en los resultados arrojados por diferentes investigaciones, los modelos presentados explican sólo alrededor del 30% de las diferencias de puntaje para el caso de la educación general básica y cerca del 25% para el polimodal<sup>100</sup>.

De esta manera todavía quedan cuantiosos y relevantes determinantes de la calidad de la educación por analizar y múltiples factores por descubrir. Sin embargo las variables identificadas conforman un significativo campo en el que es posible influir en pos de mejorar la calidad de la educación impartida en el país.

#### **6.4-Factores determinantes de la calidad de la educación. Un estudio para Mendoza.**

De un amplio estudio realizado para Mendoza<sup>101</sup>, en el que se buscó establecer los factores determinantes de la calidad de la educación para las escuelas de nivel medio y gestión oficial de la provincia, es posible rescatar una serie de datos relevantes relacionados con la enseñanza local en general y agropecuaria en particular, que resultan de inapreciable valor para el presente trabajo.

Dicha investigación fue realizada en base a los resultados de Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad, desarrollado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación entre el 4 y el 8 de setiembre del año 2000.

Tal operativo, de carácter censal y nacional, implicó la aplicación de pruebas de lengua y matemáticas a los alumnos del último año del nivel medio y el relevamiento, a través de diferentes formularios complementarios, de información relacionada con los factores del contexto social, económico y familiar de los alumnos y con aspectos relativos a las características de las instituciones escolares y la gestión de los establecimientos.

---

<sup>99</sup> LLACH, J. J. y otros. *Op. Cit.*, pags. 147 - 148.

<sup>100</sup> Para el estudio efectuado por Juan José Llach y otros los porcentajes exactos son del 37% para los datos de 1993 y de 28% para los de 1997 en el caso de la educación primaria y de 24% para la enseñanza secundaria.

<sup>101</sup> ROJAS, Ariel. *La educación técnico agropecuaria en la provincia de Mendoza. Aspectos económicos y educativos*, pags. 62 - 67.

#### *6.4.1-Resultados de las frecuencias simples.*

El análisis de las frecuencias simples realizado en el citado trabajo de investigación permite establecer una serie de relaciones vinculadas a los factores que influyen en los resultados de la educación que se corresponden, en importante medida, con las conclusiones reseñadas anteriormente para los ámbitos nacional e internacional.

De esta forma los datos hacen posible afirmar que, en la provincia, el nivel socioeconómico de la familia del alumno influye en los resultados académicos alcanzados por los estudiantes, medidos a través de test estandarizados de calidad. Esto es así ya que los educandos de nivel socioeconómico alto obtuvieron puntajes 24% superiores a los de nivel bajo.

El mismo efecto se puede observar al analizar el nivel socioeconómico del grupo de pares, ya que los alumnos que asisten a establecimientos educacionales en los que los compañeros de curso se adscriben al nivel alto presentaron calificaciones superiores en un 34% respecto a las alcanzadas por los estudiantes pertenecientes a secciones de nivel bajo.

En relación a la formación de los padres se observa que a mayor educación de éstos, mejores resultados presentan los hijos en las pruebas. Esto es así ya que los puntajes obtenidos por estudiantes con padre o madre con educación universitaria completa fueron 16% superiores a los logrados por aquellos con progenitores con la primaria aprobada.

Respecto a la distinción de los logros por género es posible afirmar que no se observaron diferencias significativas entre las evaluaciones de los varones y las de las mujeres para el promedio de los tests, aunque el sexo femenino presentó mejores puntuaciones en lengua y el masculino en matemáticas.

En cuanto a la infraestructura es factible señalar que los estudiantes que asisten a escuelas con mejor dotación de la misma alcanzaron resultados superiores hasta en un 8% respecto de los que concurren a establecimientos con bajo nivel de equipamiento.

Por último es importante mencionar que los alumnos de las modalidades bachiller y comercial registraron puntajes menores, en promedio, que los de los educandos de establecimientos técnicos<sup>102</sup>. Tal diferencia alcanzó un poco menos de 7% cuando fueron considerados sólo los resultados obtenidos en matemáticas.

#### *6.4.2-Análisis econométrico de los resultados.*

Para evitar limitar el análisis a las relaciones simples explicitadas en el apartado anterior, en el trabajo mencionado<sup>103</sup> se efectuaron distintas pruebas econométricas tendientes a determinar la contribución específica de cada uno de los factores que influyen en el rendimiento escolar.

---

<sup>102</sup> Tal diferenciación se debe a que los alumnos del último años del nivel medio del 2000 no habían sido alcanzados por la transformación del sistema educativos derivado de la Ley Federal de Educación.

<sup>103</sup> ROJAS, Ariel. *Op. Cit.*, pags. 68 - 74.

Tales estudios demostraron que el nivel socioeconómico de la familia del alumno presenta un importante grado de significación estadística, por lo que es posible afirmar que dicha variable incide efectivamente en la calidad de la enseñanza. Esto es así ya que en la investigación se obtuvieron, en forma inequívoca, signos positivos y significativos en todos los casos analizados.

Un poder explicativo similar al de la variable anterior presentó el nivel socioeconómico de los compañeros de curso. De esta forma es factible establecer que el nivel social medio de la división tiene un efecto positivo neto sobre los rendimientos de los alumnos.

La educación de los padres se reveló como otro de los factores determinantes de los resultados obtenidos en las pruebas. Esto es así ya que en el mencionado trabajo se demostró estadísticamente que a medida que aumenta el nivel educativo de los progenitores se obtienen mejores puntajes en las evaluaciones aplicadas a los hijos.

En cuanto al género es necesario afirmar que el mismo, en promedio, no resultó determinante de los logros escolares. Lo que sí puede afirmarse es que las mujeres presentaron resultados estadísticamente significativos en el área de lengua, mientras que lo mismo ocurrió con los varones en el campo de las matemáticas.

En lo que respecta a la disponibilidad de recursos de capital por parte de las escuelas, (elementos didácticos; computadoras; bibliotecas y edificios), las regresiones del estudio mostraron coeficientes positivos y altamente significativos en todos los casos. De esta forma tales insumos deben considerarse, sin dudas, determinantes de la calidad de la educación impartida en los diferentes establecimientos.

En relación a los recursos humanos las regresiones permitieron comprobar que la situación de revista del director (titular, interino o suplente) influye significativamente en los resultados. El signo fue positivo en todos los casos analizados por lo que es posible afirmar que contar con directivos titulares o interinos influye favorablemente en la calidad de la educación brindada por las instituciones escolares.

Respecto a la modalidad de las escuelas es factible aseverar que, debido a que la variable presentó en todos los casos una asociación fuerte, positiva y estadísticamente significativa, las entidades técnicas brindan, en promedio, educación de mejor calidad que las bachilleres y comerciales.

Por último es importante mencionar que un tamaño de curso inferior a veinte alumnos no tiene impacto positivo sobre los aprendizajes, sino todo lo contrario. Esto se observa en las estimaciones realizadas, ya que las mismas generaron coeficientes mayormente significativos y negativos.

En síntesis es posible afirmar que, aunque el modelo utilizado en la investigación mencionada sólo explica el 28% de las diferencias de puntaje evidenciadas en la evaluación realizada a los alumnos del último año de la enseñanza media provincial, el nivel socioeconómico de los padres y de los compañeros de curso; la educación de los progenitores; la situación de revista del director y la disponibilidad de recursos de capital por parte de las escuelas determinan la calidad de la enseñanza impartida.

## **6.5-La calidad en la educación técnico agropecuaria.**

Cuando se hace mención a la educación agropecuaria que provee formación técnico profesional se tiene presente que, tal como se estableció al principio del capítulo, se entiende por calidad educativa al grado en que se alcanzan los objetivos educacionales.

De acuerdo a dicho concepto es posible afirmar que si bien existe un núcleo básico de metas que deben cumplir todos los establecimientos educativos de un mismo ciclo o nivel para brindar servicios de calidad, también es cierto que cada modalidad presenta aspectos distintivos relacionados con los contenidos propios que deben tenerse en cuenta al momento de analizar las cualidades de la enseñanza impartida en ellas.

Tal es el caso de la educación técnico agropecuaria ya que al instruir a los alumnos en un conjunto de enseñanzas específicas y diferentes a las desarrolladas en otras escuelas, las mismas tienen que ser contempladas al estudiarse la eficacia de la labor de dichas instituciones.

También resulta relevante poder establecer cuáles de esas variables son determinantes de la calidad de la enseñanza, porque en base a los resultados de esos estudios es posible sugerir líneas de acción concretas tendientes a solucionar falencias y mejorar cualitativamente la educación brindada.

### *6.5.1-Educación técnico agropecuaria: aspectos específicos de esta modalidad de enseñanza.*

Si bien constituye una utopía pretender identificar la totalidad de aspectos específicos que debe abarcar la enseñanza técnico agropecuaria para cumplir acabadamente con su cometido, sí es factible destacar algunos de ellos.

Es por eso que a continuación se explicitan una serie de factores necesarios, desde el punto de vista de las entidades agrarias, para desarrollar adecuadamente la educación técnica que proveen.

También tal recorrido pretende identificar algunos elementos a tener en cuenta al momento de analizar las variables determinantes de la calidad de la educación de dicha modalidad.

#### **6.5.1.1-Asegurar la formación integral de los alumnos.**

Para que la labor educativa desarrollada por una escuela técnico agropecuaria sea adecuada debe procurar, en primer lugar, la formación integral de sus alumnos. Tal condición implica la necesidad de considerar, en forma articulada y equilibrada, la educación de los mismos como personas, como ciudadanos y como profesionales<sup>104</sup>.

Para alcanzar ese objetivo dichas dimensiones deben ser tenidas en cuenta tanto al establecer el perfil del egresado que se pretende lograr, como al momento de analizar los medios pertinentes para llevar a cabo el proceso formativo.

---

<sup>104</sup> MARGIOTTA, E. y MONZANI, M. I. *¿Qué entender por “Calidad” en la enseñanza agropecuaria?*, pag. 2.

Esto es así ya que, para cumplir tales metas educacionales, es necesario articular una propuesta pedagógica centrada en aquellos conocimientos y capacidades que posibiliten a los educandos, una vez finalizados sus estudios, desempeñarse eficiente y responsablemente en situaciones de trabajo diversificadas y en constante cambio, participar activamente en la vida social y contar con aquellas herramientas imprescindibles para continuar aprendiendo y progresando.

De esta forma la enseñanza agropecuaria debe alcanzar, al menos, tres cuestiones clave para brindar una formación integral. En primer lugar ha de velar por la articulación entre la educación general y la técnico - profesional, entendiendo que ambas son sustantivas y que, en verdad, son complementarias antes que contrapuestas.

En segundo término tiene que lograr una permanente combinación entre teoría y práctica en todas las dimensiones de la formación, ya que sólo así pueden ser desarrollados apropiadamente los conocimientos necesarios para el adecuado desempeño futuro de los estudiantes.

Por último debe fomentar la integración y participación de los alumnos en el contexto local, lo que sólo es posible en tanto exista un vínculo bilateral fluido entre las escuelas y las comunidades en que se insertan.

#### 6.5.1.2-Acortar la brecha entre la educación y el ámbito productivo local.

Para limitar la brecha existente, a nivel general, entre educación y producción se requiere que el sistema educativo realice un esfuerzo de entendimiento y comprensión respecto a lo que ocurre en el ámbito productivo.

En el caso específico de la modalidad agropecuaria tal requisito adquiere una dimensión especial e impone la necesidad de generar una formación técnico - profesional equilibrada, que tenga en cuenta tanto las demandas del mundo del trabajo y la producción como las finalidades formativas y la responsabilidad social que le corresponde desarrollar a la enseñanza.

Además el perfil profesional que brinden las diferentes escuelas debe contextualizarse según las distintas producciones propias de cada región y actualizarse periódicamente para dar cuenta de los cambios que se producen en el sector.

Por último es relevante destacar que para cumplir con el objetivo estipulado es necesario que las entidades educativas y los docentes mantengan fluidos vínculos con el ámbito social y productivo de la zona, así como con la comunidad científica y tecnológica del lugar.

#### 6.5.1.3-Vincular en la enseñanza los aspectos didácticos y productivos.

El principio didáctico más general que orienta la enseñanza de capacidades profesionales indica que la adquisición de las mismas sólo puede darse a través de la participación activa en el desarrollo de todas y cada una de las etapas de los procesos productivos, en contextos y situaciones de acción y reflexión.

Así el desarrollo de actividades educativas sustentadas en proyectos productivos reales es ineludible para la formación y la adquisición de las capacidades profesionales de un técnico, en tanto constituye una fuente privilegiada para el tratamiento de situaciones problemáticas concretas y favorece la internalización de la lógica y la complejidad propias de la producción agropecuaria.

Pero no todos los conocimientos que se deben transmitir a los educandos en relación a las tareas agrarias deben ser de carácter práctico. Por el contrario la teoría tiene un importante papel en la capacitación de los mismos ya que sólo cuando los estudiantes logran conceptualizar y explicar lo que hacen en el terreno, alcanzan un aprendizaje real.

#### 6.5.1.4-Contar con docentes y directivos comprometidos con la institución y capacitados para realizar las tareas que les competen.

La permanente vinculación entre teoría y práctica que caracteriza a las escuelas agropecuarias exige que éstas dispongan de personal docente, directivo y auxiliar adecuadamente formado no sólo para conducir los procesos educativos, sino también las labores productivas que se desarrollen en la institución.

Es por ello que las capacidades relativas a la enseñanza y a la conducción de establecimientos escolares deben combinarse con las necesarias para impulsar procesos agrícola - productivos y para insertar en el mercado las mercancías elaboradas.

Tal condición implica que el personal de estas instituciones tiene que ser capacitado de manera diferencial, combinando la formación en habilidades docentes con la específicamente necesaria para liderar la actividades de producción que realice la escuela.

Esto es así ya que si no se conducen adecuadamente dichas labores la educación recibida por los alumnos en tan importante área será deficiente, lo que no sólo llevará a una disminución en la calidad de la instrucción impartida por la escuela sino también a un probable desempeño insuficiente de los egresados al momento de incorporarse al mercado laboral.

#### 6.5.1.5-Estrechar lazos entre la escuela, la comunidad y el ámbito de la producción agropecuaria.

Los procesos formativos no pueden desarrollarse desconociendo el contexto en que se llevan a cabo. Es por ello que es imprescindible que las escuelas agropecuarias mantengan una fuerte vinculación, basada en la cooperación y la asistencia mutua, con la comunidad local en la cual se insertan<sup>105</sup>.

De esta forma las instituciones educativas deben estar atentas a las necesidades y transformaciones que se operan en el medio, de manera de responder brindando la educación requerida en cada período. La sociedad, por su parte, tiene que ayudar a los centros escolares no sólo desde el punto de vista material, sino también proveyéndoles la información necesaria para que éstos puedan comprender lo que sucede en su entorno.

---

<sup>105</sup> Ibid, pag. 12.

Sólo contando con una comunidad colaboradora y atenta a los requerimientos de las escuelas y con centros educacionales abiertos y receptivos, es posible que la formación impartida por las instituciones agropecuarias evidencie altas dosis de calidad.

#### *6.5.2-Factores determinantes de la calidad de la educación agropecuaria en Mendoza.*

Una vez realizado el anterior recorrido por las características distintivas de la enseñanza agropecuaria, es posible avanzar en la identificación de los factores determinantes de la calidad de la educación de dicha modalidad.

Para ello se van a seguir las conclusiones obtenidas por el análisis mencionado en el apartado referido a la educación en Mendoza<sup>106</sup>, a partir del cual es posible destacar una serie de resultados relativos a las escuelas agrotécnicas de la provincia.

En este sentido es factible afirmar que, de acuerdo a la información derivada de las frecuencias simples, se mantienen las condiciones explicitadas para el conjunto de la enseñanza media respecto a la influencia del nivel socioeconómico de la familia y del grupo de pares, a la importancia de la educación de los progenitores y al género.

En cuanto a la disponibilidad de recursos de capital es necesario mencionar que las entidades agrotécnicas con mayor dotación de infraestructura presentaron logros académicos superiores en casi un 20% respecto a las que poseen menores recursos.

En este sentido es fundamental destacar que el citado estudio de los determinantes de la calidad de la educación mendocina creó, con la intención de adecuar los resultados del trabajo a las características de las diferentes modalidades de la escuela media, una variable específica para medir los recursos de capital disponibles en las escuelas técnico agrarias. El mismo deja de lado los insumos contemplados anteriormente para el conjunto de las instituciones (edificio; computadoras; material didáctico; biblioteca) y se centra en la posesión de finca; laboratorios; planta industrial; campo experimental e instalaciones pecuarias.

Al tener en cuenta tales elementos, en la investigación se observó que los rendimientos en las pruebas fueron mayores para los alumnos de las escuelas mejor equipadas, siendo la diferencia entre los establecimientos que presentaban una alta y una baja dotación de recursos de casi un 21%.

Más allá de las frecuencias simples, la realización de estudios econométricos llevó a la obtención de invalorable conclusiones respecto a la incidencia de las distintas variables en la calidad de la educación brindada por las entidades educativas agrarias.

Respecto a tales operaciones es importante estipular, en primer lugar, que las mismas se aplicaron a las trece escuelas de modalidad producción de bienes y servicios y orientación agropecuaria de gestión estatal de la provincia<sup>107</sup> y, en segundo término, que fueron estudiados el género; el nivel educativo de los progenitores; el número de

---

<sup>106</sup> ROJAS, Ariel. *Op. Cit.*, pags. 74 - 79.

<sup>107</sup> El análisis que aquí se cita se hizo en base a datos del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa del año 2002, por lo que sólo tomó a 13 de las 17 escuelas existentes en la actualidad, ya que las restantes no habían sido creadas o no presentaban todavía alumnos en el último año.

componentes del hogar; el nivel socioeconómico de la familia; el tamaño del aula menor a veinte alumnos; la situación de revista del director y los recursos de capital específicos disponibles en los establecimientos.

Debido al reducido número de los casos observados (trece instituciones) muchos datos sufrieron una disminución de su fuerza explicativa por lo que, más allá de la pertinencia de generalizar las conclusiones obtenidas para las escuelas de la provincia en conjunto, ninguna de las variables personales y familiares resultaron significativas desde el punto de vista estadístico y nada se pudo mencionar respecto a su signo, ya que éstos no mostraron un comportamiento único. De esta forma sólo fue posible obtener conclusiones en relación al tamaño del curso, a la situación de revista del director y a los recursos de capital de las escuelas.

En cuanto al tamaño del curso se observaron resultados inversos a los obtenidos para el total de colegios de la provincia. Esto es así ya que en las entidades agropecuarias las secciones con menos de veinte estudiantes presentaron mejor performance que aquellas que superaron tal número. El signo fue el mismo para todas las regresiones implicadas en el estudio, pero sólo en promedio y en los resultados para matemáticas se mantuvo una significatividad estadística.

Dicho resultado permite inferir que debido al carácter más práctico de los contenidos desarrollados en las escuelas agrotécnicas, un menor tamaño de división presenta ventajas en cuanto a los aprendizajes efectivamente logrados por los educandos.

En lo referente a la condición de los directivos es necesario destacar que, contrariamente a lo evidenciado para el conjunto provincial, los alumnos que asisten a establecimientos conducidos por directores en suplencia obtuvieron mejores puntajes en las pruebas de lengua y matemáticas que los pertenecientes a instituciones conducidas por personal titular o interino. Esta situación no permite sino avistar una tendencia ya que la variable no resultó significativa desde el punto de vista estadístico, aunque tuvo un comportamiento homogéneo en su signo.

Para finalizar es imprescindible destacar que los puntajes de los estudiantes fueron mejores en aquellas instituciones con mayor disponibilidad de recursos físicos específicos de la modalidad, siendo el coeficiente obtenido en todos los casos positivo y significativo. Esto hace posible afirmar que la dotación adecuada de fincas; laboratorios; plantas industriales; instalaciones pecuarias y campos experimentales constituye uno de los factores determinantes de la calidad de la educación brindada por las escuelas técnico agrarias de la provincia de Mendoza.

Tal dato resulta de singular trascendencia ya que ésta es un área que permite una amplia y efectiva intervención para mejorar su condición, tanto desde los sectores público, privado y social, como a través diferentes articulaciones entre ellos.

## CAPÍTULO 7

### **7-SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO AGROPECUARIA EN MENDOZA.**

La educación técnico agropecuaria presenta una honda raigambre en la provincia y se asocia directamente con sus historia social, cultural y económico - productiva.

En efecto al ser Mendoza una localidad que basa su sustento principalmente en la explotación de hidrocarburos, en la producción agrícola - ganadera y en la agroindustria, la formación de recursos humanos capacitados para desempeñarse en labores rurales ha sido una prioridad y una tradición.

No obstante en los últimos años la creación y el sostenimiento de escuelas de dicha modalidad no se ha relacionado con una creciente preocupación por la calidad de la educación impartida en las mismas, principalmente en lo referido a la formación práctica específica.

#### **7.1-Evolución de la educación técnico agropecuaria en Mendoza.**

Es posible afirmar, tal como se estableció precedentemente en este trabajo, que la educación técnico agropecuaria está presente en el país desde los inicios de su vida independiente.

Las condiciones naturales del suelo y las características de la economía desarrollada en Argentina durante los primeros años tras la organización nacional llevaron a que se multiplicaran rápidamente las iniciativas educacionales de carácter agrario, lo que se demuestra al verificar que ya en la década de 1870 existían centros escolares de gestión oficial que impartían formación en especialidades agropecuarias tanto en Buenos Aires como en Salta, Tucumán y Mendoza.

Tal esfuerzo oficial fue oportunamente acompañado por la iniciativa de la Iglesia Católica en la materia que, fundamentalmente debido a la obra de la congregación Saleciana, contribuyó notablemente al avance de esta modalidad en el interior del país.

##### *7.1.1-Breve historia de la educación técnico agropecuaria en Mendoza.*

El origen del primer establecimiento de enseñanza agropecuaria de Mendoza se remonta al año 1853 cuando se estableció dicha modalidad gracias a la iniciativa del gobierno nacional. Sin embargo el terremoto que azotó a la provincia en 1861 llevó a la desaparición de esa institución.

En 1870 la ley 432 determinó la reaparición de tal línea de enseñanza en el Departamento de Agronomía del Colegio Nacional de Mendoza. A partir de entonces la institución nacional encargada de impartir formación agropecuaria recibió diferentes nombres, modificados según la dependencia de la institución en los diversos períodos y la evolución de la producción agraria local, entre los que cabe destacar el de Quinta Agronómica a inicios de su accionar; el de Escuela Nacional de Agricultura que ostentó

desde 1880; el de Escuela de Vitivinicultura dado en 1897 y el de Escuela Nacional de Agricultura y Enología asignado en 1939 cuando comenzó a depender del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación. En la actualidad tal entidad pertenece a la órbita de la Universidad Nacional de Cuyo<sup>108</sup> y lleva la denominación de Liceo Agrícola y Enológico Domingo Faustino Sarmiento.

A principios del siglo XX la orden Saleciana creó la primera institución privada de educación agropecuaria de la provincia en la localidad de Rodeo del Medio, secular enclave de producción agrícola y ganadera mendocina. Tal colegio se mantuvo a lo largo de los años y es hoy uno de los más prestigiosos del medio, ya que brinda no sólo educación de nivel polimodal sino también formación superior.

Respecto a las escuelas de gestión oficial y jurisdicción provincial es posible afirmar que entre las primeras en fundarse se encuentran la Pascual Iaccarini, ubicada en San Rafael y la Miguel A. Pouget, tradicional de la zona de El Bermejo en el departamento Guaymallén. Ambas instituciones surgieron como consecuencia de la sanción de la ley 1368 del año 1939 y fueron ubicadas en zonas de importante actividad agropecuaria.

Posteriormente hubieron dos períodos principales en los que se crearon establecimientos de esta modalidad: el comprendido entre 1962 y 1972 y el que se inició con el retorno a la democracia en 1983. A ellos es necesarios adicionar la etapa posterior a la sanción de la Ley Federal de Educación en la que se crearon numerosas instituciones, entre ellas algunas de modalidad agropecuaria, como respuesta a la necesidad de sentar las bases para garantizar el incremento en los años de obligatoriedad escolar estipulados en dicha norma jurídica.

#### *7.1.2-Evolución reciente de la educación técnico agropecuaria en Mendoza.*

A principios de la década del setenta existían en Mendoza siete escuelas técnico agrarias de gestión oficial, con una matrícula de 1.149 alumnos. Diez años más tarde el número de establecimientos llegaba a nueve y la cantidad de estudiantes había experimentado un notable incremento al ascender a 2.531 educandos (aumento superior al 75%).

En la actualidad existen, en el ámbito de gestión oficial, 17 instituciones educativas de nivel polimodal, modalidad producción de bienes y servicios y orientación agropecuaria que ofrecen formación técnico profesional<sup>109</sup> (incremento mayor al 140%). A ellas asisten 5.963 alumnos<sup>110</sup> (alza promedio de más de 190% para el período 1980-2003).

Tan sustancial avance no sólo evidencia la decisión gubernamental de ampliar la oferta de enseñanza agropecuaria, sino también el prestigio del que gozan tales establecimientos entre la población asentada en áreas dedicadas a labores relacionadas con el campo.

---

<sup>108</sup> Pertenece a la esfera de la Universidad desde el 31 de diciembre de 1939. La Universidad Nacional de Cuyo tiene bajo su órbita desde 1956 a otra institución de nivel medio de enseñanza técnico agropecuaria, la Escuela de Agricultura ubicada en el departamento de General Alvear.

<sup>109</sup> Tal denominación es la que corresponde a las instituciones en estudio tras la Reforma Educativa desarrollada en los años '80 y '90, la sanción de la Ley Federal de Educación y la aplicación de las normas y resoluciones derivadas de ella.

<sup>110</sup> Dato para el año 2003.

Tales conclusiones se reafirman si se establece una comparación entre la evolución de la cantidad total de establecimientos y la matrícula general de la educación media de gestión pública de Mendoza, con el crecimiento del número de instituciones y de estudiantes de las entidades agrotécnicas de igual dependencia en el período 1980-2003.<sup>111</sup>

En este sentido al cotejar el crecimiento promedio anual de la cantidad de entidades educativas de nivel medio en general con el de las agropecuarias en particular se observa que estas últimas tienen un incremento sólo levemente inferior a las primeras, siendo las tasas de variación anual del 4,6% y el 4 % respectivamente.

No obstante, si se compara el crecimiento medio anual del número de alumnos es posible afirmar que mientras para el conjunto de establecimientos de enseñanza secundaria dicha tasa es del 4%, en el caso de las escuelas técnico agrarias la misma resulta un 33% superior, alcanzando el 5,3%.

Esta mayor captación de jóvenes por parte de las entidades agrotécnicas podría explicarse, entre otras razones, por la conducta de los padres de los alumnos quienes valorarían positivamente el hecho que sus hijos obtuvieran un título que les permitiera una salida laboral cercana a su lugar de residencia.

También podría deberse a la noción extendida en la provincia acerca que la educación de carácter técnico es de superior calidad respecto a la brindada por las modalidades bachiller y comercial, idea que tiende a reforzarse en zonas alejadas a los principales centros urbanos y en los grupos sociales menos favorecidos.

### **7.2-Situación actual de la oferta educativa polimodal de gestión oficial,, modalidad producción de bienes y servicios, orientación agropecuaria y formación técnico profesional en Mendoza.**

Tal como se explicitó en el apartado anterior, en el presente existen diecisiete escuelas de gestión oficial que imparten el tercer ciclo de la EGB<sup>112</sup> y el nivel polimodal bajo la modalidad producción de bienes y servicios, orientación agropecuaria y formación técnico profesional en Mendoza.

Tales entidades están distribuidas en los principales oasis productivos de la provincia, por lo que brindan capacitación a jóvenes que tienen posibilidades de incorporarse a la actividad agropecuaria local en base a las calificaciones obtenidas a través de su formación escolar.

Esta es la razón por la que resulta fundamental que la educación brindada por dichos establecimientos sea adecuada a la realidad zonal y habilite efectivamente a los educandos para insertarse en el ámbito laboral.

Para hacer operativa esa condición se necesita la conjugación de diversos factores entre los que cobran importancia significativa los recursos de capital específicos para la formación agropecuaria, tal como se demostró en el capítulo anterior.

---

<sup>111</sup> Los datos corresponden a establecimientos de nivel medio de gestión oficial únicamente.

<sup>112</sup> En Mendoza el tercer ciclo de la EGB comprende sólo el octavo y el noveno año, debido a una resolución adoptada durante el gobierno de radical de Iglesias (1999-2003).

Es por ello que para determinar el estado que presentan las escuelas agrotécnicas de la provincia en dicho aspecto se efectuó, durante el período comprendido entre agosto de 2002 y mayo de 2003, un relevamiento de la situación de tales entidades.

El mismo se llevó a cabo tanto a través de la realización de entrevistas semiestructuradas a los directivos y docentes, como por medio de la observación de la infraestructura edilicia; los recursos para la enseñanza técnica; las instalaciones pecuarias; las fincas; los laboratorios y demás elementos necesarios para un adecuado desarrollo de los contenidos de la modalidad.<sup>113</sup>

Las reuniones y observaciones se desarrollaron en un clima caracterizado por la distensión y la cordialidad, si bien en la mayoría de las instituciones se solicitó que no se grabaran las conversaciones, circunstancia por la cual en el presente trabajo se vuelcan las conclusiones derivadas de ellas sin transcribirlas.

La información recopilada se presenta a continuación en un esquema zonal, en el que las diecisiete entidades educativas técnico - agrarias se dividen en cinco zonas conforme a las características geográficas, económicas y productivas de la provincia.

#### *7.2.1-Situación de las escuelas de la Zona Norte.*

Las tres escuelas comprendidas en la Zona Norte se ubican en su totalidad en el departamento de Lavalle, situado en el límite entre las provincias de Mendoza y San Juan.

Al constituir el extremo septentrional de la superficie irrigada por el río Mendoza (oasis norte) ésta es una región eminentemente agrícola, centrada en el cultivo de vid, olivos y hortalizas tales como cebolla, ajo y tomate.

En cuanto a las características socio - laborales de la región es necesario destacar que la gran mayoría de los habitantes del área tiene bajos ingresos e insuficiente nivel educativo y que las principales fuentes de trabajo disponibles son las ofertadas por los importantes establecimientos agroindustriales radicados en la localidad, las derivadas del cultivo del suelo y las brindadas por el sector público.

No obstante la trascendental importancia que la actividad agrícola y la agroindustria presentan para el sostenimiento y desarrollo de esta zona geográfica, las escuelas agrarias ubicadas en este entorno evidencian una situación de carencia más que significativa que lleva, necesariamente, a la deficiente formación de un alumnado que, en su mayoría, deberá integrarse a labores relacionadas con el campo.

Tal afirmación se deriva de comprobar que de las tres entidades educativas de la zona sólo una, la más longeva, posee finca e invernáculo, aunque la condición de tales insumos no es adecuada debido a la escasez del terreno cultivado, a no poseer derecho de riego y a los problemas para reparar roturas o realizar mejoras en el invernadero cuando son necesarias. También es importante destacar que ninguno de los centros escolares tiene instalaciones pecuarias de ningún tipo.

---

<sup>113</sup> En el anexo de este trabajo se expone la guía a partir de la cual se realizó el relevamiento.

En cuanto a la posibilidad de realizar procesos productivos es preciso señalar que sólo la escuela más antigua dispone de una línea industrial de producción de tomate triturado y frutas envasadas y de elementos para realizar dulces y mermeladas en forma artesanal, aunque tales instrumentos sólo son utilizados en un grado menor al ideal debido a la carencia de insumos y materias primas (que deben ser aportados por los alumnos) y a la falta de recursos para reparar la maquinaria dañada.

Asimismo es importante resaltar que la comercialización de las conservas y los envasados elaborados se realiza entre los padres, docentes y vecinos, ya que la institución no cuenta con la organización o la marca propia necesarias para poder ofertar abiertamente los mismos.

Respecto a los laboratorios, esenciales para estas escuelas, es imprescindible señalar que si bien todos los establecimientos tienen la sala y las mesadas, sólo dos de ellos poseen el equipamiento necesario para la enseñanza. No obstante, en aquellos colegios que tienen la infraestructura en condiciones, las prácticas se ven entorpecidas por la carencia de materiales de vidrio, drogas y demás elementos.

También es relevante mencionar que ninguno de los centros escolares dispone de taller. La situación general se agrava si se tiene en cuenta que en la única escuela que existe el cargo de Jefe General de Enseñanza Práctica el mismo se encuentra vacante y no disponible.

De esta forma es posible afirmar que la situación de las escuelas de la Zona Norte dista bastante del estado necesario para desarrollar una adecuada educación agrotécnica.

Más allá de las carencias innegables de los establecimientos es necesario destacar que las escuelas de reciente creación, dos en esta área, presentan deficiencias alarmantes que las incapacitan para desempeñar adecuadamente su labor. Esto es así ya que las mismas han sido establecidas bajo la modalidad producción de bienes y servicios, orientación agropecuaria y formación técnico profesional, pero no han sido equipadas para desarrollar las enseñanzas propias de tal variante educacional.

La condición específica de cada una de las instituciones que componen esta zona se refleja en el cuadro que se presenta a continuación.

	Escuela 4-026 (Costa de Araujo - Lavalle)	Escuela 4-160 (Jocolí Viejo -Lavalle)	Escuela 4-161 (Gustavo André - Lavalle)
Año de creación	1971	1999	1999
Especialidad	Industrias frutihortícolas. Enología.	Producción maderera.	Producción de frutas y hortalizas.
Finca	4 hectáreas con implantación de viñedos y frutales. Invernadero en inadecuadas condiciones.	No posee.	No posee.
Instalaciones de granja o pecuarias	No posee.	No posee.	No posee.
Instalaciones productivas	Línea industrial de producción de tomate triturado y frutas envasadas. Elementos para elaboración artesanal de dulces.	No posee.	No posee.
Realización de procesos productivos	Se elabora tomate al natural y triturado y dulces.	No se han realizado a la fecha de relevamiento de los datos (2003).	No se han realizado a la fecha de relevamiento de los datos (2003).
Grado de utilización del equipamiento	Inferior al posible por carencia de insumos y recursos para afrontar los costos de producción y las reparaciones necesarias.		
Comercialización de productos	Inadecuadamente organizada, los productos se venden entre padres, docentes y vecinos.		
Laboratorio	Completo. Subutilizado debido a la carencia de insumos.	Completo. Subutilizado debido a la carencia de insumos.	Existe un local y mesadas pero no cuenta con equipamiento alguno.
Talleres	No posee.	No posee.	No posee.
Realización de actividades prácticas	Se realizan en la escuela y a través de pasantías.	Se realizan prácticas de apicultura en apiarios cercanos.	Se realizan prácticas de horticultura en un terreno barrial.
Jefe de Enseñanza Práctica	Cargo vacante y no disponible.	No existe el cargo.	No existe el cargo.

La situación concreta de las entidades educativas agrotécnicas de la zona norte de la provincia de Mendoza se evidencia fielmente a través de las siguientes fotografías de los establecimientos.

*Escuela 4-026*



*Escuela 4-160*



*Escuela 4-161*



### *7.2.2- Situación de las escuelas de la Zona Centro.*

Las tres escuelas agrotécnicas de gestión oficial de la Zona Centro de Mendoza se ubican en los departamentos de Guaymallén y Luján de Cuyo, tradicionales enclaves de actividad agraria y concentradores de gran parte de la población provincial.

En cuanto a las características de la economía de tales distritos es necesario destacar que Guaymallén centra su actividad en la producción hortícola, principalmente en el cultivo de cebolla; papa; tomate; ajo y verduras de hoja, en la que posee un porcentaje más que significativo del volumen total de la provincia.

Luján de Cuyo, por su parte, es un importante centro petrolero y agrario, destacándose en este segundo campo como región vitivinícola privilegiada y núcleo frutihortícola de cierta relevancia.

Dadas tales condiciones es posible afirmar que la producción y la industria agrícola de éstos departamentos es no sólo una considerable fuente de trabajo para la abultada población del área, sino también motor de la economía mendocina.

No obstante tal realidad productiva, la zona cuenta con escasas instituciones educativas agrotécnicas entre las que se evidencian importantes diferencias en cuanto a recursos y posibilidades. En este sentido es relevante resaltar que funciona en esta área una tradicional escuela agraria que presenta numeroso y adecuado equipamiento y otras dos entidades que carecen hasta de los elementos imprescindibles.

Efectivamente mientras que un colegio dispone de una extensa finca; diversas líneas de producción de carácter industrial; bodega; instalaciones pecuarias y de granja; talleres y amplios invernaderos, los otros poseen sólo unos pocos surcos; mecheros y pailas.

Asimismo es importante destacar que el colegio 4-007 tiene convenios para que sus estudiantes se capaciten en el área vitivinícola en Francia y las otras entidades sólo pueden, con gran dificultad, realizar visitas didácticas a industrias de la zona.

Más allá de tales diferencias la situación de la institución mejor equipada dista mucho de ser la ideal, ya que la escasez de recursos lleva a que buena parte de las instalaciones se encuentren paradas debido a la imposibilidad para adquirir los repuestos necesarios; a los inconvenientes que se presentan a la hora de realizar las reparaciones correspondientes; a la falta de fondos para afrontar los pagos de gas y luz si las maquinarias funcionan en toda su potencia y a no poder comprar algunos de los insumos necesarios. Asimismo dicha entidad educativa manifiesta una marcada desorganización a la hora de vender la producción realizada.

La realidad específica de cada una de estas escuelas se presenta, resumidamente, en el cuadro que se expone a continuación.

	Escuela 4-007 (El Bermejo - Guaymallén)	Escuela 4-025 (Los Corralitos - Guaymallén)	Escuela 4-038 (Ugarteche -Luján de Cuyo)
Año de creación	1940	1970	1984
Especialidad	Industrias frutihortícolas. Enología.	Industrias frutihortícolas. Enología.	Producción de frutas y hortalizas.
Finca	20 hectáreas con implantación de viñedos, frutales, hortalizas y olivos. Invernadero.	4 hectáreas con implantación de viñedos y frutales.	No posee.
Instalaciones de granja o pecuarias	Criadero de cerdos y aves en adecuadas condiciones.	Gallinero y conejera en condiciones precarias.	No posee.
Instalaciones productivas	Planta conservera, bodega, fábrica de aceite. Elementos para elaboración artesanal de dulces (pailas, mecheros).	Pequeño local con mínimos elementos para realizar producción artesanal de dulces (pailas, mecheros).	Sólo cuenta elementos para elaboración artesanal de dulces y conservas (ollas y mecheros) ubicados en una casilla precaria.
Realización de procesos productivos	Se elaboran dulces y chacinados en forma artesanal. Se producen vinos y aceite de oliva. No se realizan conservas por falta de mantenimiento de la planta.	Se elaboran mínimas cantidades de dulces y conservas en forma artesanal.	Se elaboran dulces, mermeladas, jaleas y conservas en forma artesanal. Los alumnos aportan las materias primas y los insumos.
Grado de utilización del equipamiento	Inferior al que permiten las instalaciones por carencia de insumos y recursos para afrontar los costos de producción y realizar reparaciones.	Las instalaciones se utilizan en toda su capacidad.	Las instalaciones se utilizan en toda su capacidad.
Comercialización de productos	Inadecuadamente organizada. Los productos se venden entre padres, docentes y vecinos.	Inadecuadamente organizada. Los productos se venden entre padres, docentes y vecinos.	No existe. Los alumnos se reparten la producción.
Laboratorio	Completo y adecuado a la especialidad del colegio.	Completo y adecuado a la especialidad del colegio.	Completo y adecuado a la especialidad del colegio.

Talleres	Mecánico y de carpintería	No posee.	No posee.
Realización de actividades prácticas	Se realizan en la escuela y comprenden todos los ámbitos requeridos.	Se realizan en la escuela y a través de pasantías.	Se realizan en la escuela y a través de pasantías.
Jefe de Enseñanza Práctica	Cargo ocupado.	Cargo ocupado.	Cargo ocupado.

Las significativas diferencias entre las escuelas que componen la Zona Centro se evidencia claramente en las fotografías que se exhiben a continuación.

*Escuela 4-007*



*Escuela 4-025*



*Escuela 4-038*



### *7.2.3-Situación de las escuelas de la Zona Valle de Uco.*

El Valle de Uco se ubica en el centro - oeste de la provincia de Mendoza y comprende los departamentos de Tunuyán, Tupungato y San Carlos. Es una zona eminentemente agraria donde la producción e industrialización de frutas, principalmente manzanas, peras y duraznos, constituyen actividades tradicionales del área.

También es importante destacar que en los últimos años la localidad ha recibido cuantiosas inversiones relacionadas con la vitivinicultura, llegando a posicionarse como

uno de los mejores enclaves del país para la producción de ciertas variedades de vides y como ámbito privilegiado para la radicación de afamadas bodegas.

Dada tal condición y teniendo en cuenta el hecho que el cultivo e industrialización de productos agrícolas constituye la primera fuente de empleos en el lugar, es difícil imaginar por qué en esta vasta zona funciona sólo una escuela agrotécnica de gestión oficial.

Esta única institución se encuentra ubicada en la localidad de Vistaflores y, más allá de sus carencias, cuenta con un cuerpo directivo y docente de excepción que busca permanentemente por distintos medios la mejora de la situación del establecimiento y de las posibilidades educativas de los alumnos.

Es por ello que no obstante el hecho de contar sólo con mecheros y pailas para equipar su sala de industria, los estudiantes tienen la posibilidad de producir dulces, jaleas y salsa de tomate que son vendidos en el mercado local gracias a que la entidad dispone de marca para comercializar sus productos con permiso municipal y de la Dirección de Industrias.

También debido al impulso de los conductores del centro educativo se organiza desde hace años un concurso de poda de vides y frutales que favorece la integración entre los alumnos, los representantes de otras instituciones agrotécnicas de la provincia y diversas entidades productivas de la región.

En el mismo sentido es importante mencionar que se llevan a cabo durante todo el ciclo lectivo visitas a industrias de la zona, buscando tanto que los educandos accedan a conocimientos que las limitaciones de la escuela no permiten brindar en el centro escolar, como a relacionarlos con empresas que potencialmente podrían emplearlos al finalizar sus estudios.

Igualmente es necesario destacar que los estudiantes de esta entidad, al igual que los de la escuela 4-007 de la Zona Centro, participan regularmente de intercambios estudiantiles con Francia a través de los cuales acceden a trabajar en explotaciones vitícolas de ese país, realizando tareas propias de un técnico.

La institución en análisis ha generado, además, beneficiosas vinculaciones con organizaciones no gubernamentales con la finalidad de superar las carencias más relevantes del colegio y realizar actividades conjuntas tendientes a mejorar la formación de los alumnos.

Tales lazos han llevado, por ejemplo, a que una fundación se haya comprometido a donar una pequeña bodega y a que se hayan organizado diversos cursos de capacitación sobre temas agroindustriales de actualidad, destinados a incrementar tanto los conocimientos de los educandos como de los habitantes de la región.

La situación de la escuela en estudio respecto a los recursos de capital específicos para la formación agrotécnica se resume en el cuadro que se presenta a continuación.

Escuela 4-035 (Vista Flores – Tunuyán)

Año de creación	1962
Especialidad	Industrias frutihortícolas. Enología.
Finca	8 hectáreas implantadas con frutales, viñedos y hortalizas.
Instalaciones de granja o pecuarias	20 colmenas.
Instalaciones productivas	La escuela posee una pequeña sala de industria equipada con pailas y mecheros. Se están haciendo gestiones para la donación de una pequeña bodega al momento del relevamiento (2003).
Realización de procesos productivos	Se elaboran artesanalmente dulces; jaleas; mermeladas, conservas de tomate y aceitunas; vino mistela y vermouth.
Grado de utilización del equipamiento	Las instalaciones se utilizan en toda su capacidad.
Comercialización de productos	Organizada. Se dispone de marca para comercializar los productos con permiso municipal y de la Dirección de Industrias.
Laboratorio	Completo y con instrumental adecuado a la especialidad del colegio.
Talleres	No posee.
Realización de actividades prácticas	Se realizan en la escuela y a través de pasantías. La escuela tiene una importante tradición respecto a participar de encuentros y concursos relacionados con la actividad agropecuaria. También organiza múltiples actividades extracurriculares relacionadas con el sector.
Jefe de Enseñanza Práctica	Cargo ocupado.

Los datos expresados anteriormente se completan con las imágenes de las fotografías siguientes.

*Escuela 4-035*



#### *7.2.4-Situación de las escuelas de la Zona Este.*

La Zona Este es una vasta región que comprende desde el límite oriental del gran Mendoza hasta la provincia de San Luis y está compuesta por un conjunto de departamentos que, a excepción de San Martín y Rivadavia, presentan poco dinamismo y poseen reducida población.

La actividad agroindustrial constituye uno de los motores de esta área netamente agrícola, que es muy importante desde el punto de vista económico - productivo para la provincia.

Esto es así ya que esta región es la principal zona vitícola de Mendoza y la primera en cuanto a cantidad de bodegas radicadas en su territorio. También porque se destaca en materia de labores relacionadas con la fruticultura, las que se centran en el cultivo de duraznos, ciruelos y olivos.

Una actividad que viene ganando terreno en los últimos años en la zona es la cría de ganado bovino y caprino que, si bien todavía no alcanza un volumen significativo, está comenzando a tornarse importante para la economía local. Tampoco hay que dejar de lado a la horticultura ya que presenta cierta importancia en la región.

Respecto a las características socioeconómicas de la población es necesario mencionar que la Zona Este manifiesta divergencias relevantes entre los diferentes departamentos que la integran. De esta forma mientras que localidades tales como San Martín y Rivadavia poseen una cuantiosa clase media compuesta por industriales; comerciantes; medianos productores y profesionales, otras como La Paz se encuentran entre las más pobres de la provincia agrupando, en un ámbito que cuenta con reducida cantidad de tierras con derecho de riego, a pequeños productores, peones de finca y modestos empleados públicos.

En relación a las escuelas agrotécnicas es posible afirmar que más allá de las deficiencias edilicias de algunos establecimientos y de las carencias que afectan a todos los colegios, las cuatro instituciones que funcionan en esta área presentan similares condiciones en cuanto al equipamiento específico de la modalidad.

Esto es así ya que todas las entidades educativas poseen una serie de elementos mínimos para la formación agropecuaria, entre los que se encuentran finca; invernáculo; laboratorio y equipamiento para producir artesanalmente dulces, conservas y otros alimentos.

Además tres de los cuatro centros educativos disponen de instalaciones de granja o pecuarias, fundamentalmente centradas en la apicultura.

Más allá de lo dicho es imprescindible destacar que en esta zona se plantea una situación verdaderamente inconcebible ya que una de las escuelas en estudio obtuvo en el año 2000, a través de Crédito Fiscal, una mini - línea para elaboración industrial de tomate y dulces que, al momento de realización de este relevamiento (2002), no había podido utilizarse y continuaba embalada debido a la falta de lugar físico para su instalación.

Una descripción más detallada de la condición de los colegios agrotécnicos de la región se presenta en el cuadro siguiente.

	Escuela 4-027 (San Martín)	Escuela 4-034 (La Paz)	Escuela 4-081 (Santa Rosa)	Escuela 4-145 (Tres Porteñas – San Martín)
Año de creación	1972	1962	1984	1997
Especialidad	Industrias frutihortícolas. Enología.	Industrias frutihortícolas. Enología.	Producción de frutas y hortalizas.	Producción de frutas y hortalizas.
Finca	2,5 hectáreas con implantación de viñedos, frutales y hortalizas. Invernadero.	78 hectáreas de las cuales 30,5 están implantadas con frutales, viñedos, hortalizas y forestales. Invernadero.	3 hectáreas con implantación de frutales, viñedos y hierbas aromáticas. Invernadero.	19 hectáreas de las cuales 3 hectáreas están implantadas con frutales y hortalizas y el resto está inculto. Invernadero.
Instalaciones de granja o pecuarias	No posee.	9 colmenas. Instalaciones para la cría de bovinos, cerdos y pollos.	15 colmenas.	22 colmenas.
Instalaciones productivas	Elementos para elaboración artesanal de dulces y conservas (pailas, mecheros, filtro y prensa).	Elementos para elaboración artesanal de dulces, mermeladas, conservas, vinos y licores (pailas, mecheros, instrumentos de accionamiento manual).	Elementos para elaboración artesanal de dulces y conservas (pailas, mecheros).	Elementos para elaboración artesanal de dulces y conservas (pailas, mecheros, tapadora manual y autoclave). Posee mini - línea industrial de elaboración de tomates y dulces pero no se utiliza por carecerse de lugar físico para montarla.
Realización de procesos productivos	Se elabora artesanalmente dulces, mermeladas, aceitunas en conserva, escabeche de pollo y pickles.	Se elabora artesanalmente dulces, mermeladas, conservas y pequeñas cantidades de vinos y licores.	Se elabora artesanalmente dulces, mermeladas, conservas y escabeche de conejo.	Se elabora artesanalmente dulces, mermeladas, aceitunas en conserva y pickles.
Grado de utilización del equipamiento	Las instalaciones se utilizan en toda su capacidad.	Las instalaciones se utilizan en toda su capacidad.	Las instalaciones se utilizan en toda su capacidad.	Inadecuado ya que se posee una mini - línea industrial que no se utiliza por falta de una sala de industria.
Comercialización de productos	Inadecuadamente organizada, los productos se venden entre padres, docentes y vecinos.	Inadecuadamente organizada, los productos se venden entre padres, docentes y vecinos.	Inadecuadamente organizada, los productos se venden entre padres, docentes y vecinos.	Inadecuadamente organizada, los productos se venden entre padres, docentes y vecinos.

Laboratorio	Completo y con instrumental adecuado a la especialidad del colegio.	Completo y con instrumental adecuado a la especialidad del colegio.	Completo y con instrumental adecuado a la especialidad del colegio.	Completo y con instrumental adecuado a la especialidad del colegio.
Talleres	Equipado con algunas herramientas utilizadas en labores agrícolas y para reparaciones.	Equipado con algunas herramientas utilizadas en labores agrícolas y para reparaciones. Posee dos tractores con problemas mecánicos.	No posee.	Equipado con algunas herramientas utilizadas en labores agrícolas y para reparaciones.
Realización de actividades prácticas	Se realizan en la escuela y a través de pasantías.	Se realizan en la escuela y a través de pasantías.	Se realizan en la escuela y a través de pasantías.	Se realizan en la escuela y a través de pasantías.
Jefe de Enseñanza Práctica	No existe el cargo.	Cargo ocupado.	Cargo ocupado.	Cargo ocupado.

La situación de estas escuelas se reflejan en la siguientes fotografías.

*Escuela 4-027*



*Escuela 4-034*



*Escuela 4-081*



*Escuela 4-145*



#### *7.2.5-Situación de las escuelas de la Zona Sur.*

De las seis escuelas agropecuarias que funcionan en la Zona Sur, cinco se encuentran ubicadas en el departamento de San Rafael. Si bien el mismo presenta un volumen poblacional adecuado para tal cantidad de establecimientos y una intensa actividad agroindustrial, no es entendible que la localidad de Malargüe, también perteneciente al sur de la provincia, no cuente con ningún colegio técnico agropecuario de gestión oficial y que General Alvear disponga sólo de una entidad de reciente creación, con severas limitaciones en cuanto a su dotación de bienes de capital específicos de la modalidad.

Este desequilibrio resulta difícil de comprender, además, porque toda esta área de Mendoza es eminentemente agrícola, destacándose en la producción de duraznos, peras, ciruelas y vides y en la ganadería de zonas áridas (caprina y ovina).

También la agroindustria tiene en esta zona un gran dinamismo, concentrándose allí importantes fábricas de conservas; secaderos de frutas y bodegas. Asimismo en este entorno se producen los cajones y demás implementos para el empaque de dichos productos, lo que genera una importante actividad en el ámbito forestal y de aserraderos.

De esta forma al existir una labor agropecuaria tan importante en la región en conjunto es inexplicable la ausencia de instituciones agrotécnicas de gestión oficial en Malargüe que, por otra parte, es la localidad del área que presenta niveles más elevados de pobreza y una mayor proporción de población dedicada a tareas rurales.

Respecto a las características de las escuelas en cuestión es interesante destacar que, al igual que en el resto de las zonas analizadas, las entidades más antiguas manifiestan un grado de equipamiento muy superior a las de reciente creación. No obstante los colegios mejor provistos de recursos de capital se ven afectados por la carencia de medios económicos para mantener sus instalaciones y por la inadecuación de las mismas a la realidad actual de las instituciones.

De esta forma hay un centro educativo que dispone de un aserradero y que no está en condiciones de usarlo por no poder afrontar el costo del seguro para los alumnos, o se presenta el caso de otras dos entidades que poseen fábricas de conservas, equipadas con líneas de producción para envasar tomate al natural y duraznos, que se utilizan muy por debajo de su capacidad por el alto costo que implica su funcionamiento y por no poder realizar las reparaciones necesarias.

La misma situación se genera en un establecimiento que posee un tambo con equipo de ordeño y plantas industriales para la elaboración de productos lácteos, ya que se requieren grandes volúmenes de materias primas para justificar la puesta en funcionamiento de los equipos.

Los anteriores ejemplos muestran cómo escuelas apropiadamente equipadas no pueden desarrollar su labor educativa en las condiciones que su infraestructura posibilitaría, debido tanto a la inadecuada selección del equipamiento adquirido como a dificultades relacionadas con la falta de recursos económicos para mantener las instalaciones existentes.

A esta realidad es necesario oponer la de los colegios de reciente creación, que no poseen ni siquiera los implementos indispensables para la formación de técnicos agropecuarios, para obtener así una adecuada visión de la realidad imperante en la Zona Sur respecto a esta modalidad educativa.

La situación completa de los colegios de la zona respecto a los aspectos directamente relacionados con la modalidad se resumen en los siguientes cuadros.

	Escuela 4-006 (San Rafael)	Escuela 4-015 (Real del Padre – San Rafael)	Escuela 4-021 (La Llave - San Rafael)
Año de creación	1940	1962	1965
Especialidad	Industrias frutihortícolas. Enología.	Industrias frutihortícolas. Industria maderera.	Industrias Lácteas.
Finca	44 hectáreas, de las cuales 20 están implantadas con frutales, viñedos , forestales y pasturas. Vivero e invernadero.	7 hectáreas con implantación de frutales y viñedos.	2 fincas con 332 hectáreas de las cuales 226 hectáreas tienen derecho de riego. 90 hectáreas implantadas con cereales, viñedos, hortalizas, forestales y pasturas.
Instalaciones pecuarias	Criadero de cerdos, pollos parrilleros, conejos y gallinas.	Criadero de pollos parrilleros, cerdos y conejos sin animales por carencia de recursos para comprarlos y alimentarlos.	Criadero de cerdos, pollos parrilleros, gallinas. Corral con 72 vacas Holando Argentina.
Instalaciones productivas	Planta conservera con dos líneas (tomate y duraznos). Instalaciones para elaboración de dulces. Bodega con capacidad de 100000 litros. Fábrica de aceite con instalaciones antiguas.	Planta conservera con dos líneas (tomate y duraznos). Aserradero completo.	Tambo equipado con 4 bajadas de ordeño mecánico. Instalación frigorífica. Instalaciones para elaboración de dulces y de quesos. Instalaciones para envasado de leche en sachets y para envasado y sellado de yoghurt.
Realización de procesos productivos	Se elaboran dulces, mermeladas, vinos, aceite de oliva. Desde el año 2001 son escasas las producciones de conservas. Se producen cerdos, pollos parrilleros y conejos para consumo. Se elaboran plantines y compost en el vivero.	Se elaboran conservas en forma industrial y dulces, mermeladas y pickles en forma artesanal.	Se produce leche de vaca, quesos tipo pategras y sardo, dulce de leche y ricota a escala industrial. Artesanalmente se producen dulces de frutas, salsa de tomate y chacinados. Se producen pollos parrilleros, cerdos y huevos para consumo.

Grado de utilización del equipamiento	Inferior al que permiten las instalaciones por carencia recursos para afrontar reparaciones y costos de producción.	Inferior al que permiten las instalaciones por carencia recursos para afrontar reparaciones y costos de producción. También por existir dificultades económicas para asegurar a los alumnos durante las prácticas en el aserradero.	Inferior al que permiten las instalaciones debido a desperfectos mecánicos (las instalaciones para envasado de yoghurt nunca funcionaron), dificultad para afrontar los arreglos correspondientes y los costos de producción.
Comercialización de productos	La escuela dispone de una marca adecuadamente registrada y de habilitación de la Dirección de Industrias para comercializar sus productos. No obstante el vino se vende a granel a bodegas y muchos otros productos se comercializan entre docentes, padres y alumnos.	Inadecuadamente organizada. Los productos se venden entre padres, docentes y vecinos y el excedente a fábricas de conservas de la zona.	Inadecuadamente organizada. Los productos se venden entre padres, docentes y alumnos o a fábricas de conservas de la zona. Sólo una parte de los lácteos se venden a empresas del área.
Laboratorio	Completo y con instrumental adecuado a la especialidad del colegio.	Completo y con instrumental adecuado a la especialidad del colegio.	Completo y con instrumental adecuado a la especialidad del colegio.
Talleres	Equipado con algunas herramientas para reparaciones y carpintería. La escuela posee dos tractores.	No posee.	Mecánico. También cuenta con herramientas de carpintería.
Realización de actividades prácticas	Se realizan en la escuela y comprenden todos los ámbitos requeridos.	Se realizan en la escuela y a través de pasantías.	Se realizan en la escuela y comprenden todos los ámbitos requeridos.
Jefe de Enseñanza Práctica	Cargo ocupado.	Cargo ocupado.	Cargo ocupado.

	Escuela 4-043 (Rama Caída – San Rafael).	Escuela 4-198 (Las Malvinas – San Rafael)	Escuela 4-171 (Carmensa – General Alvear).
Año de creación	1984	2001	1998
Especialidad	Producción de frutas y hortalizas	Producción Pecuaria.	Producción Pecuaria.
Finca	13 hectáreas implantadas con frutales, viñedos, hortalizas, forestales y pasturas.	No posee al momento del relevamiento (2002).	No posee al momento del relevamiento (2002).
Instalaciones pecuarias.	Colmenas. Existen instalaciones para criar pollos que no se utilizan ya que no es posible establecer vigilancia y se roban los animales.	No posee al momento del relevamiento (2002).	No posee.

Instalaciones productivas	Cuenta con elementos para elaboración artesanal de dulces, conservas y encurtidos (pailas, cocina industrial, tapadora manual). También posee equipamiento para preparar alimento balanceado que no es utilizado.	No existen al momento del relevamiento (2002).	No posee.
Realización de procesos productivos	Se elaboran dulces, conservas y encurtidos en forma artesanal.	No existen al momento del relevamiento (2002).	No existen al momento del relevamiento (2002).
Grado de utilización del equipamiento	Se aprovechan al máximo posible los escasos elementos que se poseen para realizar productos artesanales. El equipamiento para elaborar alimento balanceado no se utiliza por no disponerse de animales.		
Comercialización de productos	Inadecuadamente organizada. Los productos se venden entre padres, docentes y vecinos.		
Laboratorio	Completo y adecuado a la especialidad del colegio.	No existe al momento del relevamiento (2002).	Existe un local y mesadas pero no cuenta con equipamiento.
Talleres	Equipado con algunas herramientas para reparaciones y tareas agrarias. La escuela posee un tractor antiguo.	No posee.	No posee.
Realización de actividades prácticas	Se realizan en la escuela.	Se realizan prácticas de siembra de hortalizas en predios cercanos.	Se realizan prácticas de horticultura, lombricultura y cría de pollos en propiedades de los padres de algunos alumnos.
Jefe de Enseñanza Práctica	Cargo ocupado.	No existe el cargo.	No existe el cargo.

La información expuesta hasta aquí respecto a la situación de las escuelas agropecuarias de la Zona Sur se completa con las fotografías que se exponen a continuación.

*Escuela 4-006*



*Escuela 4-015*



*Escuela 4-021*



*Escuela 4-043*



*Escuela 4-198*



*Escuela 4-171*



### **7.3-Conclusión general respecto a la situación actual de las escuelas de gestión oficial de nivel polimodal, modalidad producción de bienes y servicios y orientación agropecuaria que ofertan formación técnico profesional en Mendoza.**

De acuerdo a los datos obtenidos a través del relevamiento realizado es posible concluir que la situación de las escuelas que brindan enseñanza agropecuaria de carácter técnico en Mendoza dista bastante del ideal.

En este sentido la inadecuada condición que manifiestan las mismas en materia de recursos de capital específicos de la modalidad es significativamente preocupante debido a la influencia que tales insumos presentan sobre la calidad de la educación impartida, tal como se demostró en el sexto capítulo del presente trabajo.

Las falencias halladas pueden dividirse en diferentes grupos conforme a las características de las mismas.

En un primer conjunto es posible incluir aquellas situaciones de carencia total de equipamiento, que se producen generalmente en las escuelas de más reciente creación. No obstante el hecho de ser instituciones relativamente jóvenes no es justificativo para tan importante déficit.

Tal realidad parece responder, entonces, a la necesidad sentida por las autoridades de la provincia de proveer las vacantes necesarias para hacer frente a la mayor demanda derivada de la aplicación de la extensión de la obligatoriedad educativa generada a partir de la implementación de las disposiciones de la Ley Federal de Educación.

En este contexto se crearon colegios de distintas modalidades y orientaciones para dar respuesta al incremento matricular en el tercer ciclo de la Educación General Básica y a la articulación de ésta con el Polimodal pero, en el caso de las instituciones que centran el interés de este trabajo, no se las dotó de los recursos necesarios para desarrollar adecuadamente sus contenidos.

Un segundo grupo de falencias hace referencia a las entidades que disponen de equipamiento y se centra en la carencia de medios económicos para hacer frente a los gastos que surgen de la utilización de los mismos.

Así instituciones educativas dotadas con líneas industriales de producción; bodegas; tambos o aserraderos no pueden usar tales elementos en toda su capacidad porque no cuentan con el dinero necesario para adquirir los insumos correspondientes; contratar seguros para los alumnos; realizar el mantenimiento de tales bienes o afrontar los costos que conlleva utilizar dicha maquinaria.

De esa realidad se desprende un tercer nudo problemático que se relaciona con la falta de adecuación, imperante en muchos casos, entre los recursos de capital que poseen los centros escolares y la finalidad que deben cumplir los mismos.

En este sentido es necesario destacar que si bien las escuelas tienen que brindar a sus alumnos la posibilidad de realizar por sí mismos actividades prácticas relacionadas

con la modalidad y especialización de la institución, los colegios no son entidades productivas. Es por eso que el equipamiento escolar debe permitir la realización de labores que lleven a comprender las desarrolladas en las empresas, plantas productivas y explotaciones agropecuarias, pero sin llegar a operar en el volumen que trabajan tales entidades.

Además si se tiene en cuenta dicho recaudo se disminuye notablemente la problemática relacionada con los altos costos de producción, las grandes dotaciones de insumos requeridos y la comercialización de los vastos productos elaborados.

Una cuarta serie de falencias tiene que ver con el significativo número de escuelas que cuentan sólo con elementos para desarrollar producciones de carácter artesanal. Tal situación marca una deficiencia ya que ese equipamiento tampoco se adecua a la formación que estos colegios deben brindar, ni a las demandas imperantes en el ámbito laboral.

El quinto grupo de problemas hace referencia a las dificultades que evidencian los establecimientos educacionales para vender los productos elaborados. En este sentido es importante destacar que, aun teniendo en cuenta que los centros educativos no son empresas comerciales, una adecuada organización en materia de ventas redundaría en la obtención de mayores recursos económicos susceptibles de ser aplicados en el mejoramiento de la infraestructura, en la adquisición de insumos o en los gastos de reparación y mantenimiento de los equipos.

El sexto conjunto de problemas se relaciona con las fincas que estas entidades deben poseer para realizar prácticas productivas. En este sentido es interesante enfatizar que, si bien las escuelas más antiguas poseen tales parcelas de cultivo, nuevamente son los centros de más reciente creación los que deben recurrir a terrenos cedidos por padres o vecinos para poder desarrollar un aspecto tan importante de su formación.

Es indispensable, entonces, que todas las escuelas agropecuarias dispongan de una adecuada extensión de tierras aptas para implantación, no sólo para realizar tareas relacionadas con la siembra, la poda y la cosecha, sino también para obtener las materias primas necesarias para elaborar productos acordes a las características del suelo de la región en que se encuentran ubicadas.

En séptimo lugar es interesante hacer mención a la carencia de Jefes de Enseñanza Práctica que presentan los colegios, ya que este hecho afecta negativamente sus posibilidades de desarrollar una eficiente labor en cuanto a la formación técnica y, además, priva a las instituciones de personal capacitado para conducir procesos productivos, evaluar los requerimientos en materia de equipamiento y asesorar al cuerpo directivo en estos temas.

Otro conjunto de deficiencias, el octavo, se vincula con la falta de seguridad en los establecimientos que lleva a que los mismos sean víctimas de robos o actos de vandalismo y a que, en ciertos casos, no se adquieran animales o maquinarias por temor a que sean sustraídos o dañados.

En noveno término es interesante hacer mención al hecho que los ciclos productivos no siempre se corresponden con el calendario escolar, lo que hace que

muchos cultivos se pierdan al no existir personal que realice las faenas requeridas durante las vacaciones, o que los estudiantes no puedan realizar ciertas prácticas por no corresponderse con su período de clases (más allá de la imposibilidad demostrada de flexibilizar el ciclo lectivo de estas escuelas).

El caso de las labores relacionadas con la vid, fundamentales para Mendoza y para los colegios de especialidad enológica, es paradigmático de esta situación ya que la cosecha y el inicio de la elaboración de vinos se deben realizar durante el mes de febrero y los primeros días de marzo, lapso que corresponde al receso estival. Lo mismo ocurre con buena parte de la fruta de carozo como por ejemplo el durazno y la ciruela.

En décimo lugar, pero no por ello menos importante, se encuentra la falta de claridad que demuestran los responsables de la conducción educativa local y los directivos de numerosas instituciones de la modalidad para determinar los requerimientos de las escuelas en materia de infraestructura y de proyectos productivo - educativos específicos.

Tal realidad lleva a que, por ejemplo, se realicen gestiones para obtener recursos de capital que resultan inadecuados a las condiciones de las entidades, caso se ha dado en relación a instrumentos como Crédito Fiscal. De esta forma hay colegios que disponen de equipos que se encuentran embalados hace años por no contar con espacio físico para instalarlos, o que poseen plantas industriales de tal magnitud que les resulta imposible afrontar los costos derivados de su funcionamiento.

Dicha dificultad para establecer correctamente los objetivos también hace que se organicen reuniones con personal de organismos internacionales para solicitarles préstamos destinados a equipar los establecimientos, sin saber certeramente qué recursos de capital es necesario adquirir ni qué beneficios van a generar.

Para finalizar es imprescindible señalar que las escuelas relevadas también presentan significativos aspectos positivos entre los que la calidad humana de sus docentes y alumnos, la voluntad y el ingenio demostrados por su personal para superar problemas y carencias y el deseo siempre presente de mejorar la educación brindada resultan de primer orden.

De esta forma la situación general experimentada por las instituciones educativas de la modalidad producción de bienes y servicios, orientación agropecuaria y formación técnico profesional llevan a estimar que las mismas requieren apoyo y orientación para ir más allá de la buena voluntad y aumentar efectivamente sus posibilidades de brindar un servicio de calidad, superando los problemas que las aquejan.

También la condición actual de los establecimientos deja claro que la sola actuación del gobierno, tal como ha estado siendo desarrollada hasta el presente, no resulta suficiente para paliar tantas dificultades.

Es por eso que la experiencia demostrada por una de las escuelas analizadas en cuanto a nuclearse con organizaciones sociales para mejorar sus posibilidades, indica que en esa dirección puede surgir una alternativa viable.

También la evolución reciente que han experimentado las relaciones entre el Estado y la sociedad en Argentina, analizada en la primera parte de este trabajo, lleva a pensar que adecuadas vinculaciones entre sector público, entidades de la sociedad civil y escuelas pueden resultar altamente beneficiosas en este caso.

## **TERCERA PARTE**

# **LA ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL COMO MODALIDAD DE INTERVENCIÓN DESTINADA A MEJORAR LA SITUACIÓN DE LAS ESCUELAS TÉCNICO AGROPECUARIAS**

## CAPÍTULO 8

### **8-LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA Y EN MENDOZA.**

Los cambios en la relación entre Estado y sociedad acontecidos en las últimas décadas, analizados en el primer capítulo de este trabajo, han sido uno de los factores que han propiciado no sólo un notable incremento en la cantidad de organizaciones de la sociedad civil existentes en Argentina, sino también una serie de modificaciones en sus modalidades de actuación y sus temáticas convocantes, contribuyendo a que las entidades sociales adquirieran fuerza y notoriedad y se convirtieran en verdaderos motores de acción colectiva.

Efectivamente tales asociaciones han comenzado a desarrollar labores que antes se encontraban en manos del Estado; a atender directamente necesidades sociales; a trabajar en pos de mejorar la calidad de vida y a ejercer funciones de control, ejecutando estas actividades tanto en forma individual como a través de la implementación de mecanismos de cooperación con otras organizaciones de la sociedad civil, con organismos del sector público o con entidades de financiamiento internacional.

Esta notable evolución, unida a los problemas y necesidades que enfrentan las escuelas técnicas agropecuarias de la provincia y a las dificultades evidenciadas por el gobierno para dar adecuada y rápida solución a los mismos, han llevado a considerar la posibilidad de proponer diversos mecanismos de articulación entre el Estado y las entidades sociales para implementar acciones tendientes a mejorar las condiciones de enseñanza de tales entidades educativas.

Ahora bien, antes de comenzar a establecer dichas alternativas de cooperación es necesario realizar una serie de precisiones conceptuales en relación a las entidades de la sociedad civil, analizar las características que presentan las mismas en la realidad nacional y provincial e indagar respecto a las posibilidades imperantes en materia de cooperación entre éstas y el Estado.

#### **8.1-La sociedad civil.**

La categoría analítica sociedad civil, de honda raigambre en las ciencias sociales y gran relevancia en la realidad actual, presenta algunas dificultades a la hora de ser conceptualizada ya que ha presentado, en el curso del pensamiento político de los últimos siglos, varios significados sucesivos.

Siguiendo a Norberto Bobbio<sup>114</sup> es posible señalar que en su acepción originaria, desarrollada en el ámbito de la doctrina política tradicional y, en particular, en la vertiente jusnaturalista, sociedad civil se contraponen a sociedad natural y es sinónimo de sociedad política y, por lo tanto, de Estado.

Esto es así ya que, según este modelo, la forma estatal nace por contraste con el estado primitivo de la humanidad en el que el hombre vive no teniendo otras leyes que las naturales, o sea que presenta su origen en la institución de un poder común capaz de

---

<sup>114</sup> Bobbio, N y Matteucci, N. *Diccionario de Política*, Tomo II, pags. 1570 - 1576.

garantizar a los individuos asociados algunos bienes fundamentales como la paz; la libertad; la propiedad y la seguridad, que en el estado de naturaleza están completamente amenazados por la explosión de conflictos cuya solución está confiada exclusivamente a la autotutela.

El segundo significado, que se deriva de la obra de Rousseau, se basa en la identificación del estado de naturaleza con la situación de los pueblos salvajes. A través de tal equiparación la sociedad civil deja de contraponerse a la sociedad natural abstracta e idealmente considerada y adquiere el significado de sociedad civilizada.

Tal distinción entre las dos acepciones - sociedad civil como sociedad política y como sociedad civilizada - es importante porque mientras en la mayor parte de los escritores de los siglos XVII y XVIII los dos significados de superponen, en Rousseau ambos sentidos se separan.

De esta forma mientras que para Hobbes y Locke la sociedad civil es la sociedad política y, en general, la sociedad civilizada (en cuanto política), para Rousseau es la sociedad civilizada pero no necesariamente aun la sociedad política.

La tercera acepción de la categoría en estudio es la brindada por Hegel. En el sistema hegeliano el espíritu objetivo (que sigue al espíritu subjetivo y precede al espíritu absoluto) es distinto en los tres momentos del derecho abstracto, de la moralidad y de la eticidad. La eticidad a su vez es diferente en los tres momentos de la familia, de la sociedad civil y del Estado.

Como se deriva de lo anterior, la sociedad civil no coincide con el Estado sino que constituye un momento preliminar. No es la familia, que es una sociedad natural y la forma primordial de la eticidad, pero tampoco es todavía el Estado, que es la forma desplegada de la eticidad y que en cuanto tal sintetiza en sí y supera, negándolas y sublimándolas, a las formas precedentes de la sociabilidad humana.

“Ubicada entre la forma primitiva y la forma última del espíritu objetivo, la sociedad civil representa para Hegel el momento en el que la unidad familiar, a través de la insurrección y de las relaciones económicas antagónicas producidas por la necesidad en que se encuentra el hombre de satisfacer sus propias necesidades mediante el trabajo, se disuelve en las clases sociales (el sistema de necesidades), en que la lucha de las clases encuentra una primera mediación en la resolución pacífica de los conflictos a través de la instauración de la ley y de su aplicación (la administración de justicia), en fin, en que los intereses comunes encuentran una primera reglamentación puramente externa en la actividad de la administración pública y en la constitución de las corporaciones de oficios”.<sup>115</sup>

Una cuarta acepción del concepto en estudio se deriva de la obra de Marx, quien equipara sociedad civil y sociedad burguesa.

Respecto a tal definición es posible señalar, siguiendo a Norberto Bobbio, que cuando Marx<sup>116</sup> describe el proceso a través del cual la sociedad civil se emancipa del Estado (que impide su libre desarrollo), escindiéndose en individuos independientes que

---

<sup>115</sup> Ibid, pag.1572.

<sup>116</sup> Tal equiparación es realizada por Marx en *La cuestión judía*.

se proclaman libres e iguales ante tal institución y critica a los pretendidos derechos naturales universales y abstractamente humanos como nacidos de la sociedad civil, se entiende que el autor asimila a la misma con la sociedad burguesa.

Es importante resaltar también que el pensador alemán ubica a la sociedad civil en el ámbito de las relaciones económicas, es decir en el plano estructural entendido por oposición al superestructural que aglutina, de acuerdo al esquema de pensamiento del autor en estudio, a las relaciones jurídicas y políticas.

En quinto lugar es necesario citar a Gramsci quien también distingue sociedad civil de Estado, aunque sitúa a la primera en la superestructura.

Tal localización se deriva de la idea elaborada por este escritor acerca de la existencia de dos planos superestructurales, el de la sociedad civil y el de la sociedad política o Estado donde el primero es el momento relacionado con la hegemonía y las relaciones ideológico - culturales, mientras que el segundo corresponde al dominio directo.

Tal escisión es importante ya que para el pensador en estudio toda forma de dominio duradera se rige tanto en base a la fuerza como al consenso, por lo que los regímenes políticos tienen necesidad no sólo de un aparato coercitivo, sino también de varias instituciones (diarios, entidades culturales, escuelas) encargadas de la transmisión de los valores preponderantes, a través de las cuales la clase dominante ejerce su propia hegemonía. Tal es, entonces, el papel de la sociedad civil.

Por último es imprescindible afirmar que en el lenguaje político actual se entiende por sociedad civil a la esfera de las varias formas de movilización, asociación y organización de las fuerzas sociales que se desarrollan en un ámbito que no es el del Estado ni el del mercado, pero que mantiene vinculaciones con ambos.

La misma está conformada por un denso tejido asociativo que le da entramado institucional y está compuesto, a su vez, por movimientos sociales; organizaciones no gubernamentales; asociaciones civiles; fundaciones y diversas entidades sin fines de lucro que mediatizan y conducen la actividad de la ciudadanía en labores públicas o de beneficio común.

De acuerdo a lo dicho es posible afirmar que esta última acepción es la que se adopta en el presente trabajo.

## **8.2-Evolución de la sociedad civil en Argentina.**

Siguiendo el esquema propuesto en la primera parte de este trabajo, que distingue diferentes momentos en la evolución del Estado en Argentina, es posible desarrollar un análisis histórico de la sociedad civil a nivel nacional.

Esto es así ya que las modificaciones que ha evidenciado la forma política estatal a lo largo del tiempo en materia de funciones, tamaño y relación con los ámbitos económico y social resultan un adecuado punto de partida para abordar la temática a la que se refiere el presente apartado.

Es por ello que, teniendo como idea central la profunda interdependencia existente entre los planos político, económico y societal, se esbozará aquí un breve y rápido recorrido por la historia de la sociedad civil sustentado en la evolución del Estado y de las relaciones económicas en el país.

### *8.2.1-La sociedad civil en el modelo liberal.*

Durante el período comprendido entre la organización política nacional y el inicio de la intervención económica y social sistemática del Estado, la sociedad civil presentó una serie de características relacionadas con el predominio de la oligarquía, cuyos miembros ocupaban no sólo los principales espacios de poder sino que extendían su brazo al ámbito de lo político y de lo social en general.

En este marco la acción de las incipientes organizaciones sociales se centró principalmente en aspectos cercanos a los integrantes de dicho grupo y a sus convicciones respecto al papel que estaban llamados a desempeñar en la sociedad, por lo que las entidades relacionadas con la asistencia social, la recreación y el arte resultaron de primer orden y constituyeron la base de la institucionalidad social en Argentina.

De esta forma las organizaciones dedicadas a labores benéficas y a actividades filantrópicas fueron unas de las primeras que se consolidaron en el país. Dichas tareas, algunas veces incentivadas desde el Estado y centradas en la asistencia directa a los pobres en cuestiones alimentarias, de salud o de abandono, fueron desarrolladas fundamentalmente por miembros de la clase alta, destacándose la acción de las mujeres.

También en este momento histórico se consolidaron una serie de entidades que, si bien no tenían el objetivo de realizar labores en pos del beneficio común, contribuyeron a fortalecer la trama asociativa nacional. Este es el caso de instituciones relacionadas con la recreación, entre las que cabe destacar a los clubes exclusivos de los sectores dominantes y a diversos establecimientos deportivos que fueron fundados por las élites locales de la época.

En la misma categoría es posible ubicar a los grupos de apoyo a los museos<sup>117</sup>, que resultaron tanto asociaciones destinadas a auspiciar tales centros culturales como núcleos de los que se derivó cierta actividad en pos de la atención de las necesidades de la comunidad.

Más allá de la actividad asociativa generada por la elite es importante mencionar que a finales del siglo XIX comenzaron a surgir un conjunto de organizaciones basadas en la solidaridad, la autogestión de problemas comunes y la propia iniciativa de los interesados que adquirieron la forma mutualista y se organizaron como sociedades de socorros mutuos, círculos de obreros y sociedades de oficio. Los impulsos para la creación de tales instituciones provinieron principalmente de las colectividades de

---

<sup>117</sup> GARCÍA DELGADO, D. y DE PIERO, S.. *Articulación y relación Estado - organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*, pag. 13.

inmigrantes; las asociaciones profesionales; los grupos de empleados de diferentes empresas y los trabajadores de un mismo gremio<sup>118</sup>.

De esta forma a inicios del 1900 Argentina contaba con una débil pero incipiente sociedad civil y con organizaciones sociales con cierto grado de consolidación.

### *8.2.2-La sociedad civil en el modelo de bienestar.*

Durante el modelo de bienestar la apertura a la participación política de las masas y la expansión industrial sentaron las bases para el advenimiento de nuevas formas de institucionalidad social y para la ampliación de los temas abarcados por tales organizaciones.

El crecimiento de la industria y las migraciones internas desarrolladas en este período fueron algunos de los factores que llevaron a que surgieran numerosas entidades sociales relacionadas con el lugar de residencia, entre las que es posible destacar a uniones vecinales, asociaciones de fomento y clubes barriales. Las mismas nacieron debido a la necesidad sentida por los habitantes de los jóvenes arrabales obreros de organizarse para gestionar la provisión de servicios y para satisfacer diversas necesidades.

Tales factores llevaron, asimismo, a la constitución de una importante cantidad de bibliotecas populares y centros culturales y al desarrollo de instituciones destinadas a la autorresolución de demandas, como guarderías y comedores escolares.<sup>119</sup>

También en los años caracterizados por el auge del modelo de bienestar se conformaron gran cantidad de cooperadoras destinadas a apoyar la labor desarrollada por el Estado en escuelas y hospitales.

Además es necesario destacar que las sociedades de oficio, surgidas fundamentalmente durante el período liberal, presentaron la tendencia a adicionar a los objetivos de socorro mutuo, inscriptos en su origen, acciones destinadas a la defensa de los intereses laborales transformándose, muchas de ellas, en auténticos sindicatos.

Hacia finales de esta etapa la situación económica y social comenzó a experimentar sustanciales transformaciones y la sociedad civil evolucionó conforme a las nuevas tendencias y necesidades, ganando en complejidad y capacidad de actuación.

En ese momento comenzaron a surgir instituciones con heterogeneidad de fines; formas de organización; áreas temáticas y modalidades de acción que contribuyeron a dinamizar y ampliar significativamente el ámbito social argentino.

### *8.2.3-La sociedad civil en el modelo neoliberal.*

La crisis del modelo de bienestar y la suplantación del mismo durante los años '90 por otro basado en el ideario neoliberal impactaron profundamente tanto en la

---

<sup>118</sup> THOMPSON, A. Beneficencia, filantropía y justicia social. El tercer sector en la historia argentina, en THOMPSON, Andrés y otros, *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, pag. 45.

<sup>119</sup> Ibid, pag. 14.

configuración de la sociedad civil argentina, como en sus modalidades de acción y en sus temáticas convocantes.

Efectivamente la limitación de la intervención estatal; la restricción del rol del gobierno en las políticas sociales; la redefinición de las reglas de juego en materia económica y la privatización de la prestación de ciertos servicios públicos, unidos a la crisis de credibilidad en la que cayó el sector político, llevaron a la asunción de nuevos roles y responsabilidades por parte de las organizaciones de la comunidad.

En ese marco las necesidades derivadas de la crisis social surgida durante el transcurso del modelo y la incapacidad evidenciada por el ámbito gubernamental en lo relativo a su resolución, hicieron que la sociedad civil cobrara un nuevo protagonismo y asumiera novedosas formas de participación, pensamiento y acción para dar respuestas asociativas a los problemas y a las nuevas demandas sociales.

También tales organizaciones comenzaron a ser consideradas por el Estado y los organismos internacionales como un ámbito privilegiado para el desarrollo de diversas políticas debido a su eficiencia, cercanía respecto de los beneficiarios y transparencia en la gestión, por lo que fueron generalmente convocadas para llevar a cabo distintas actividades.

De esta manera tanto en forma aislada como en coordinación con el Estado o con instituciones internacionales, las entidades de la sociedad civil cobraron una trascendental importancia y llevaron a cabo una significativa labor.

En síntesis es posible afirmar que las características del modelo y la trascendencia del accionar de las organizaciones sociales llevaron a que en esta etapa se generara un incremento más que relevante de dichas asociaciones y se multiplicaran sustancialmente sus cometidos y formas organizativas. Así no sólo se expandieron notablemente las entidades dedicadas a la asistencia directa, las organizaciones de base y las fundaciones, sino que también entraron en escena diversos movimientos de protesta, diferentes agrupaciones para la defensa de derechos e innumerables organismos de origen social centrados en la realización de actividades de beneficio común.

De esta forma la sociedad civil se diversificó y se dinamizó, adquiriendo una gran riqueza y asumiendo un rol eminentemente activo que no se ha modificado sustancialmente con el paso del tiempo y el giro evidenciado por las ideas en el plano económico, político y social a partir de la crisis de finales de 2001.

### **8.3-Las organizaciones de la sociedad civil en Argentina.**

El entramado institucional que conforma la asociatividad social en el país está compuesto por un conjunto de entidades que presentan variadas finalidades y se estructuran bajo diversas modalidades asociativas.

Generalmente tales instituciones se conocen como organizaciones de la sociedad civil, categoría que se define como "... aquellas formas organizativas, de acción y representación de la población o comunidad, que no se encuentran mediatizadas por el

aparato político - administrativo del Estado y que no tienen como objetivo principal la realización de una actividad económica con fines lucrativos.”<sup>120</sup>

Tal denominación engloba, entonces, tanto a instituciones que desarrollan actividades tendientes al beneficio común sin buscar la obtención de una ganancia, como a asociaciones generadas en torno a diferentes temáticas de interés social.

Además la citada conceptualización incluye no sólo a entidades formalmente constituidas, esto es que disponen de personería jurídica, sino también a grupos que no reúnen tal requisito.

### *8.3.1-Clasificación de las organizaciones de la sociedad civil que operan en Argentina.*

Es posible afirmar que en Argentina existe un número significativamente superior a 10000 organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades en el presente. Tal aseveración se deriva de comprobar que habían, al mes de abril de 2003, 9642 instituciones inscriptas en la base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC).

Si se tiene en cuenta que la incorporación a tal listado es voluntaria y que son las mismas asociaciones las que se anotan en él, es factible suponer que las entidades que operan en el territorio nacional superan ampliamente a las identificadas en el citado registro y que el volumen total de las mismas sobrepasaría a la cifra anteriormente estimada.

Ahora bien, conocer la cantidad de asociaciones que desarrollan actividades en el país brinda sólo una primera impresión acerca del rico y complejo ámbito societal nacional, que comprende una notable diversidad institucional.

Es por ello que para analizar correctamente a tan heterogéneo universo resulta pertinente agrupar a los diferentes tipos de organizaciones que lo componen en base a las características que presentan en común, labor que puede realizarse siguiendo diferentes criterios.

Uno de ellos toma como guía la procedencia de los miembros de las instituciones y las características de los destinatarios de las actividades de las mismas. Tales factores permiten distinguir a las organizaciones de base, que están integradas por los componentes de la comunidad en la que actúan y realizan labores en beneficio de ellos mismos, de las organizaciones de apoyo, que están constituidas por grupos o personas que no pertenecen al sector sobre el que operan ni se benefician con sus acciones.<sup>121</sup>

Otro se centra en la vinculación que establecen las asociaciones con la comunidad, lo que lleva a diferenciar entre organizaciones que principalmente desarrollan *programas de asistencia directa*, *organizaciones que fundamentalmente llevan a cabo*

---

<sup>120</sup> ARROYO, D. (coord.). Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales, en IKEI, L. y otros. *Acerca de la constitución del tercer sector en la Argentina. Las actividades de las organizaciones de la sociedad civil inscriptas en el CENOC*, pag. 172.

<sup>121</sup> IKEI, Lidia y otros. *Op. Cit.*, pag. 149.

labores de asistencia técnica a otras instituciones y organizaciones que prioritariamente realizan estudios e investigaciones.<sup>122</sup>

Una tercera clasificación se deriva de los objetivos que persiguen las entidades sociales y permite diferenciar entre organizaciones de asistencia o servicios, que brindan paliativos a situaciones de pobreza y prestan ayuda para solucionar problemas específicos que afectan a una determinada comunidad; organizaciones de promoción, que procuran la transferencia de capacidades y el fortalecimiento de los sectores populares; organizaciones de reclamo o reivindicativas, cuyo objetivo es defender derechos específicos y organizaciones de autoayuda o contención, que agrupan a personas afectadas por diversas problemáticas y brindan apoyo a las mismas<sup>123</sup>.

Por último es imprescindible mencionar la pauta de agregación que surge de la forma organizativa<sup>124</sup> que adoptan las instituciones sociales. Respecto a esta clasificación es importante mencionar que en Argentina las formas organizativas más adoptadas son asociación civil (35.1%); grupo comunitario (16.3%); fundación (11.6%) y unión vecinal (7.6%), agrupando las mismas a algo más del 70% de las entidades inscriptas en la base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC).

### *8.3.2-Principales actividades desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil en Argentina.*

Otro criterio que resulta fundamental a la hora de analizar las organizaciones de la sociedad civil que operan en Argentina es el que se refiere a las actividades que desarrollan las mismas, ya que evidencia claramente el dinamismo y heterogeneidad que presenta este sector.

Para estudiar tal aspecto es necesario profundizar tanto en los temas que abordan las instituciones sociales como en los modos de intervención que adoptan las mismas, de manera de obtener una visión acabada del accionar de este sector.

Respecto a las temáticas elegidas por las asociaciones es posible afirmar, de acuerdo a la información contenida en la base de datos del CENOC, que las relativas a las dimensiones social y humana (58.1%); educativa (24.9%); sanitaria (21.2%); cultural (15.8%); deportivo - recreacional (15.1%) y laboral (14.6%) son las que resultan más relevantes<sup>125</sup>.

El área social y humana, que es escogida por cerca del 60% de las organizaciones, se refiere a la atención de los individuos o de las comunidades en conjunto, por lo que se diferencia sensiblemente de las otras cuestiones a las que se abocan las entidades en estudio que se centran en dimensiones específicas de la vida de los hombres considerados individualmente o en forma grupal.

---

<sup>122</sup> FILMUS, D. (coord.). *El perfil de las ONG's en Argentina*, pags. 41- 42.

<sup>123</sup> Ibid, pags. 45 - 46.

<sup>124</sup> Por forma asociativa se entiende a las figuras, sean formalmente legalizadas o informales, mediante las cuales las organizaciones promueven la acción colectiva.

<sup>125</sup> IKEI, L. y otros. *Op. Cit.*, pag. 102.

El segundo aspecto que es necesario tener en cuenta es el referido a los modos de intervención, es decir a las diferentes maneras que las asociaciones eligen para abordar sus temáticas convocantes y organizar sus actividades en función de los objetivos propuestos<sup>126</sup>.

Las modalidades de actuación más utilizadas por las asociaciones, de acuerdo a la información disponible en la base de datos del CENOC<sup>127</sup>, son la atención primaria (39.3%); la capacitación (34.8); la difusión (23.6%) y el asesoramiento (18.2%).

Por atención primaria se entiende la resolución directa de las necesidades de la población en materia de alimentación, vestimenta, albergue, etc. La capacitación, por su parte, hace referencia a la transferencia de conocimientos y tecnologías para la formación tanto de individuos como de instituciones. La difusión se resuelve en la utilización de estrategias de comunicación masiva para hacer pública una determinada cuestión, mientras que las labores de asesoramiento implican la orientación en el uso de herramientas y metodologías de trabajo para el desarrollo de objetivos individuales o grupales.

Otras formas de intervención generalmente utilizadas son el desarrollo local (13.4%); la promoción humana (10.0%); la asistencia técnica (7.6%); la ayuda financiera (7.1%); y la defensa de derechos (6.5%)<sup>128</sup>.

En base a lo dicho es viable afirmar que las organizaciones sociales que actúan en el país se decantan principalmente por la realización de actividades vinculadas con la atención de las necesidades básicas de la población; la transferencia de conocimientos; el desarrollo de habilidades; la difusión cultural; el apoyo a otros grupos y la búsqueda de soluciones para la difícil situación laboral por la que atraviesan gran cantidad de individuos en la nación.

También es factible establecer, tomando en consideración las formas organizativas más extendidas, que tanto las asociaciones civiles como los grupos comunitarios y las fundaciones llevan a cabo acciones relacionadas fundamentalmente con la capacitación; la atención primaria; el asesoramiento y la difusión, mientras que las uniones vecinales añaden a las mismas labores relativas al desarrollo de la localidad en la que operan.

De esta forma es posible concluir que las áreas temáticas que abrazan las organizaciones ponen de manifiesto los problemas de las comunidades en que las actúan y que los mismos son abordados de diferentes maneras conforme a las características presentadas por ellos, el perfil de las asociaciones y de las personas que las componen y los recursos disponibles, entre otros aspectos relevantes.

### *8.3.3-Organizaciones de la sociedad civil y ámbito agropecuario.*

Teniendo en cuenta que el presente trabajo se centra en tratar de identificar posibles formas de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado tendientes a mejorar la educación agropecuaria de carácter técnico, resulta interesante

---

<sup>126</sup> Ibid, pag. 91.

<sup>127</sup> Ibid., pag. 93.

<sup>128</sup> La suma total de porcentajes supera el 100% debido a que muchas organizaciones desarrollan más de un modo de intervención.

echar luz acerca de las asociaciones que realizan labores relacionadas con dicha temática.

Para ello es posible recurrir a la información contenida en la base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), ya que la misma distingue a las entidades incorporadas en ella conforme a los temas específicos que abordan.

Tal información permite constatar que entre un 5 y un 10% de las instituciones inscriptas en dicho organismo están abocadas a labores relacionadas con la agricultura y la ganadería, que entre un 2.5 y un 5% de las mismas se ocupan de la educación agraria y que un 2.1% de ellas desarrollan acciones en beneficio de las escuelas rurales<sup>129</sup>.

Estos datos, unidos a los analizados anteriormente, permiten establecer que no sólo actúan en el país entidades que se dedican a tareas vinculadas con la educación, la asistencia técnica y el asesoramiento, sino también asociaciones que se preocupan específicamente por problemáticas que presentan puntos de contacto con la que se propone en esta investigación.

Lo dicho permite afirmar que existen en Argentina numerosas organizaciones sociales en condiciones de involucrarse en la realización de labores tendientes a concretar la propuesta que aquí se plantea, por lo que la misma presenta sólidas posibilidades de concreción en los aspectos referentes a la colaboración de la sociedad civil.

#### **8.4-Las organizaciones de la sociedad civil en Mendoza.**

Teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí respecto a las organizaciones de la sociedad civil en Argentina y asumiendo que las características generales explicitadas para el conjunto nacional se aplican a las entidades sociales que operan en Mendoza, es posible realizar una serie de precisiones respecto a las asociaciones de la provincia.

En este sentido lo primero que resulta necesario mencionar es que no existe en la actualidad un relevamiento exhaustivo reciente de tales instituciones, que incluya tanto a las entidades que poseen personería jurídica como a las que no disponen de tal formalización.<sup>130</sup>

No obstante es posible estimar, en base a información recopilada a través de la entrevista realizada al director del Programa de Apoyo al Tercer Sector del Ministerio de Desarrollo Social y Salud de la provincia, que operan en territorio mendocino alrededor de 5000 asociaciones.

Tal cifra, si bien no es definitiva, deja claro la relevancia de dichas organizaciones en el ámbito provincial, así como también la voluntad y capacidad de los habitantes para vincularse en pos de solucionar problemas y alcanzar objetivos.

---

<sup>129</sup> IKEI, L. y otros. *Op. Cit.*, pags. 112 -113.

<sup>130</sup> De acuerdo a lo comentado en la entrevista realizada el 16 de junio de 2004 con el Lic. Ricardo Rubio, Director del Programa de Apoyo al Tercer Sector del Ministerio de Desarrollo Social y Salud de la Provincia de Mendoza se está comenzando a desarrollar un Censo de Organizaciones del Tercer Sector, pero todavía no se cuenta con resultado alguno.

Asimismo es importante mencionar la significativa amplitud de las áreas temáticas priorizadas por las entidades sociales locales, lo que permite inferir que las mismas realizan una eficaz detección de las necesidades de la comunidad.

Además es relevante destacar que tales instituciones evidencian una distribución territorial altamente desequilibrada, concentrándose alrededor el 68% de ellas en Ciudad y en los departamentos que componen el Gran Mendoza.

#### *8.4.1-Evolución de las organizaciones de la sociedad civil en Mendoza.*

Es posible identificar en Mendoza tres momentos diferenciados en el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. El primero de ellos llega hasta los años ´30, el siguiente se extiende desde ese momento hasta la década de los ´80 y el último se inicia con el advenimiento de la democracia a finales de 1983 y se prolonga hasta la actualidad.

El período inicial puede considerarse fundacional ya que durante su vigencia se generaron las instituciones pioneras en la provincia, ligadas fundamentalmente a la elite local de la época. La segunda etapa se caracteriza por una lenta evolución de las organizaciones sociales y por el predominio de asociaciones de colectividades; gremios; sindicatos y uniones y cámaras empresarias, mientras que la tercera se distingue por un marcado dinamismo, un notable crecimiento tanto en la cantidad de asociaciones como en las actividades convocantes de las mismas y una diversificación sustancial de sus formas organizativas.

Efectivamente los años ´80 marcaron un punto de quiebre entre un asociacionismo social limitado y un período de auge y expansión del tercer sector que se mantuvo hasta mediados de la década del ´90 momento en el que, tras decaer levemente la tasa de crecimiento de las instituciones componentes del mismo, ésta se estabilizó en un nivel similar al de principios de 1990.<sup>131</sup>

Tan sustancial avance se debió, en parte, a que el advenimiento de la democracia configuró un marco propicio para el nacimiento de organizaciones de la comunidad debido tanto al restablecimiento de un régimen de amplias libertades, como a la reactivación de la actividad política y social surgida a partir de las nuevas condiciones.

Dicha tendencia obedeció también a la problemática evidenciada por el Estado de bienestar en esos años y a la crisis socioeconómica experimentada por el país en los ´80, factores que llevaron a la constitución de entidades sociales destinadas a atender situaciones de pobreza y necesidad.

Además es imprescindible mencionar que, durante el decenio de los ´90, la desestructuración del modelo benefactor, el avance de las ideas neoliberales y el proceso descentralizador contribuyeron a impulsar, de una u otra forma, la creación de asociaciones. En este marco es importante destacar que la constitución en 1995 del Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) alentó a la población provincial a formar grupos para recibir los subsidios canalizados a través de ese mecanismo.

---

<sup>131</sup> Información obtenida en la entrevista realizada el 16 de junio de 2004 al Lic. Ricardo Rubio, Director del Programa de Apoyo al Tercer Sector del Ministerio de Desarrollo Social y Salud de la Provincia de Mendoza

En base a lo dicho es posible afirmar que gran parte de las organizaciones de la sociedad civil que operan en Mendoza son jóvenes, ya que presentan una antigüedad promedio menor a veinte años.

#### *8.4.2-Vinculación de las organizaciones de la sociedad civil de Mendoza con el Estado provincial.*

Para analizar la vinculación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en la provincia de Mendoza es importante tener en cuenta que los años '80 significaron un punto de quiebre, ya que fue a partir de mediados de esa década que las relaciones de cooperación entre ambos sectores comenzaron a intensificarse y diversificarse.

Contemporáneamente al restablecimiento de la democracia no sólo se generó un incremento en el número de instituciones sociales, como se destacó en el apartado anterior, sino también una significativa redefinición de las pautas de vinculación entre los ámbitos estatal y social.

Efectivamente en ese momento se empezó a promover la participación activa de los ciudadanos en la formulación de proyectos y en el control y fiscalización de las políticas públicas sentándose así las bases para establecer, con el paso del tiempo, relaciones de cooperación más complejas.

A partir de tales cambios se comenzó a generar un esquema de actuación en el que las organizaciones sociales evidenciaron niveles significativos de articulación con organismos del gobierno, tendiéndose a concretar dicha cooperación fundamentalmente en la ejecución de programas y proyectos relacionados con el campo de la política social.

No obstante la concentración de las instancias de interacción entre el Estado y las instituciones de la sociedad en el plano anteriormente mencionado también se establecieron en los últimos años, en el nivel jurisdiccional provincial, convenios de colaboración en otras áreas entre las que se destacan las de economía; gobierno; educación; obras públicas y turismo.

#### *8.4.3-Organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación técnica agropecuaria en Mendoza.*

Más allá de las tradicionales y numerosas cooperadoras escolares y de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a apoyar a diferentes centros educativos, existen en Mendoza otras instituciones sociales preocupadas por la calidad de la enseñanza que se han vinculado con distintas instancias del Estado para cumplir con dicho propósito.

Para la temática específica que centra la atención del presente trabajo resulta fundamental destacar la actuación de Fundación Rural, entidad sin fines de lucro que tiene como uno de sus objetivos principales apoyar a las escuelas agrotécnicas por

considerar que las mismas son potenciales factores de desarrollo de las zonas rurales y de la población dedicada a labores agropecuarias.<sup>132</sup>

En lo referente a su actuación es importante mencionar que en el mes de abril de 2004 dicha institución formalizó un Convenio de Colaboración y una Carta Acuerdo con la Dirección General de Escuelas de la provincia de Mendoza, con el objeto de colaborar con las entidades educativas de modalidad producción de bienes y servicios, orientación agropecuaria y formación técnica profesional. En tales documentos se convino la realización de acciones orientadas a la prestación de apoyo para la formulación de proyectos escolares; el asesoramiento en aspectos técnico - productivos; la capacitación para mejorar el uso de los insumos existentes y la consecución de recursos adicionales.

Asimismo dicha entidad estableció acuerdos con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, específicamente con el Instituto de Educación Tecnológica (INET), tendientes a concretar acciones conjuntas en favor de la enseñanza agropecuaria provincial.

De esta forma, aunque los convenios mencionados son de reciente formalización y no es posible presentar resultados concretos de la cooperación más allá de la realización de acciones menores vinculadas con la compra de equipamiento básico para algunas instituciones educativas y el asesoramiento a los respectivos directivos y profesores de enseñanza práctica sobre el uso de tales insumos, es posible afirmar que existen en la provincia organizaciones sociales que ya están actuando en el sentido propuesto por el presente trabajo, así como otras que potencialmente podrían llegar a involucrarse en tal objetivo.

---

<sup>132</sup> Información obtenida de entrevistas realizadas al Director de Capacitación de Fundación Rural, Lic. Ariel Rojas, en abril de 2003 y junio y octubre de 2004.

## CAPÍTULO 9

### **9-LA ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL COMO ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA SITUACIÓN DE LAS ESCUELAS TÉCNICO AGROPECUARIAS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.**

Tras estudiar las variaciones en la relación Estado - sociedad experimentadas en el país en los últimos tiempos; explicitar los cambios desarrollados en el sistema educativo; manifestar la evolución seguida por la vinculación entre Estado, sociedad y educación; caracterizar tanto a la sociedad civil nacional como a la provincial y analizar la difícil situación por la que atraviesan buena parte de las entidades educativas técnico agropecuarias de gestión oficial de Mendoza, llega el momento de estipular modalidades de intervención estatal tendientes a solucionar la problemática evidenciada por tales centros de enseñanza.

En este sentido el recorrido realizado lleva a identificar a la labor gubernamental exclusiva como insuficiente y a considerar a la cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil como una opción válida y coherente para colaborar con la mejora de la formación brindada por dichas instituciones educativas.

Dicha alternativa se justifica ya que tanto el fortalecimiento experimentado por las asociaciones sociales, como la apertura de nuevos espacios para su intervención derivados de las crisis socioeconómicas por las que ha atravesado el país y de los cambios manifestados por el rol estatal, llevan a que tal actuación intersectorial sea posible.

Asimismo la propensión hacia un acercamiento entre la escuela y la comunidad derivada de las decisiones adoptadas en los últimos tiempos en materia educativa, contribuye a reafirmar la línea de acción seleccionada.

Es por ello que a continuación se realiza un recorrido por las pautas de vinculación entre Estado y sociedad concretadas en Argentina, se analizan las ventajas y limitaciones de la cooperación y se establecen lineamientos específicos para desarrollar mecanismos de articulación entre instancias estatales y entidades sociales, destinadas a mejorar la situación de los centros educacionales agrotécnicos de la provincia e incrementar la calidad de la enseñanza práctica impartida en ellos.

#### **9.1-Articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en Argentina.**

Como se ha analizado a lo largo de las distintas partes del presente trabajo, el cambio producido en la relación entre Estado y sociedad modificó las pautas de funcionamiento de los actores sociales, potenciando en los últimos veinte años el surgimiento de un conjunto heterogéneo de organizaciones desarrolladas desde la comunidad.

Tales instituciones, que se sumaron a las entidades tradicionales de la escena nacional, contribuyeron a complejizar el ámbito asociativo, a incrementar las

actividades generadas desde dicho sector y a propiciar nuevos espacios para la participación y la atención de demandas y necesidades.

Ese proceso llevó también a reforzar e intensificar sustancialmente las relaciones de cooperación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, que adquirieron mayor relevancia y diversidad.

#### *9.1.1-Evolución de las relaciones entre Estado y sociedad civil en Argentina.*

Las vinculaciones entre el sector gubernamental y las organizaciones de la sociedad civil en Argentina atravesaron históricamente por distintos momentos, correspondientes con la evolución sufrida por ambos términos de la relación.

Esto es así ya que si bien tales lazos siempre existieron, los cambios evidenciados por el Estado en cuanto a su implicación en los diferentes aspectos de la vida nacional, el desarrollo en materia de cantidad y capacidad técnica experimentado por la asociatividad social y los giros manifestados por las ideas vigentes en torno a los espacios de actuación de cada uno de dichos sectores, generaron modificaciones en las conexiones imperantes entre ellos.

De esta forma durante los primeros tiempos de la vida independiente del país tales relaciones se resolvieron, principalmente, en el impulso estatal a la creación de organizaciones sociales destinadas a la atención de los individuos carenciados y en el apoyo financiero a las actividades realizadas por las mismas.

En el transcurso del interregno benefactor las instituciones de la sociedad se vincularon con el Estado fundamentalmente a partir de la detección y transmisión de las demandas y necesidades de los distintos grupos de la población y de la presión para la obtención de ventajas sectoriales derivadas de la acción gubernamental.

Con la crisis del modelo de bienestar y la eclosión de las ideas neoliberales en el país las relaciones entre tales entidades y el gobierno se complejizaron y adquirieron la forma de una verdadera articulación, pauta que se mantiene en la actualidad.

Entre los factores más destacados que desencadenaron dicha evolución es posible citar algunos vinculados con la nueva configuración estatal, otros ligados con las ideas imperantes en los organismos financieros internacionales y varios relativos a las modificaciones evidenciadas por la sociedad civil.

Respecto al ámbito gubernamental es posible afirmar que la retracción del Estado y la limitación de sus funciones, particularmente en el plano social, resultaron de primer orden.

En lo concerniente a las instituciones internacionales de crédito es significativo recordar que éstas comenzaron a supeditar ciertas líneas de financiamiento a la participación de entidades sociales, a partir de considerar que las mismas se encontraban más cercanas a las demandas y necesidades de la población, que estaban en condiciones hacerse cargo de labores antes desarrolladas por el Estado y que su intervención otorgaba transparencia a los proyectos en ejecución.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil es necesario destacar no sólo el sustancial incremento cuantitativo evidenciado por ellas a partir de los años '80, sino también la extensión de sus áreas de actuación y de sus temáticas convocantes las que, si bien tendieron a concentrarse en la problemática social, no dejaron de lado el control del accionar gubernamental y la apertura de diferentes ámbitos de participación.

Asimismo es relevante señalar que, para poder desarrollar adecuadamente las nuevas funciones adquiridas, las asociaciones comenzaron a solicitar al Estado financiamiento, apoyo y capacitación, por lo que es posible afirmar que tales requerimientos también contribuyeron a estrechar los vínculos entre ambos sectores.

De esta forma los condicionamientos y las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, las características de modelo económico - estatal y la evolución seguida por las instituciones sociales ampliaron las tradicionales pautas de interacción e incrementaron las articulaciones entre el gobierno y las organizaciones de la comunidad destinadas a la realización conjunta de actividades de interés general.

#### *9.1.2-Tipos de relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil desarrolladas en Argentina.*

La articulación entre el Estado y las organizaciones sociales, consistente en la vinculación de ambos sectores con la finalidad de lograr una determinada meta o cumplir objetivos comunes, es una alternativa utilizada en Argentina para atender las necesidades y demandas de la población, fundamentalmente las relacionadas con el área social.

Dicho mecanismo, que abarca desde una pequeña colaboración entre instituciones de las esferas política y social hasta la decisión, planificación y ejecución conjunta de programas y proyectos, permite concretarse a través de diferentes modalidades e intensidades de acuerdo a las posibilidades derivadas, en cada período histórico, del modelo estatal y de las características de la sociedad civil.

Es por ello que al analizar las distintas pautas de relación implementadas en el país es necesario distinguir entre las que implican sólo algún tipo de contacto entre los dos ámbitos, generalmente establecidas desde tempranas épocas de la historia nacional y las que requieren mayores niveles de interacción y trabajo mancomunado, desplegadas fundamentalmente a partir de los años '90.

De acuerdo a tal categorización en el primer grupo es posible ubicar a las instancias de cooperación que se derivan del apoyo gubernamental a acciones emprendidas por las organizaciones sociales a través de la provisión de financiamiento o diferentes insumos.

También es factible incluir en dicho apartado a las relaciones que se generan tanto cuando el gobierno promueve la actuación de la comunidad destinada a la creación de entidades de la sociedad para atender a ciertos grupos o a determinadas necesidades, como en los casos en que desde el entramado estatal se arbitran los medios necesarios para constituir fundaciones o asociaciones no gubernamentales destinadas a abordar problemáticas puntuales.

Además es necesario incorporar en este conjunto a una práctica tradicional como es el auspicio del Estado a distintos emprendimientos de la sociedad, fundamentalmente relacionados con el plano cultural.

Entre los mecanismos correspondientes a la segunda categoría es preciso señalar a aquellos en los que la cooperación asume la forma de asesoramiento, esto es cuando el Estado requiere orientaciones o investigaciones a instituciones especializadas en diferentes temáticas, cuando las asociaciones solicitan consejo al sector público o cuando se establecen convenios entre el gobierno y ciertas organizaciones para que éstas apoyen a otras entidades sociales en sus labores independientes o en la ejecución de proyectos con financiamiento estatal.

También es factible mencionar las articulaciones que tienen como objetivo la ejecución, por parte de las instituciones de la sociedad, de programas ofertados desde el Estado y diseñados y financiados por éste o por organismos internacionales. Si bien esta es, quizás, la forma de cooperación más utilizada en los últimos tiempos, hay que señalar que la misma posibilita un aprovechamiento limitado de las potencialidades implicadas en ella ya que el trabajo conjunto entre los dos sectores es escaso y tanto en la detección de las necesidades como en el diseño de las líneas de acción tendientes a solucionarlas no participan de los actores sociales, quienes están en contacto directo con las problemáticas abordadas.

En este segundo grupo también es posible ubicar a las vinculaciones que se genera cuando una organización social es encargada de la realización de controles o auditorías a ciertas áreas del sector público o a determinados programas, así como a aquellas modalidades que incluyen la intervención de distintos niveles jurisdiccionales, tales como los que se presentan cuando un municipio gestiona ante el gobierno provincial un subsidio para apoyar a una asociación local.

Además un significativo nivel de articulación se produce en aquellos casos en que las organizaciones sociales presentan proyectos al gobierno, este los aprueba y son implementados a partir de la actuación conjunta de ambos sectores.

En última instancia es imprescindible destacar que la forma de colaboración más acabada que se ha experimentado es la que implica la priorización de las necesidades y demandas originadas en una situación particular entre el Estado y los miembros de entidades de la sociedad civil, la elaboración mancomunada de las correspondientes líneas de acción y la ejecución conjunta de las mismas.

De acuerdo a la reseña realizada es posible evidenciar que existen múltiples posibilidades de cooperación entre el ámbito político y el social y que en el país se han concretado muchas de ellas, acumulándose así una significativa experiencia en la materia.

### *9.1.3-Problemas y beneficios de la articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.*

Las relaciones de cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, tal como se desarrollan en Argentina, evidencian tanto algunos inconvenientes como una serie de beneficios.

Entre los problemas es posible destacar la reticencia que genera en muchos sectores del gobierno el hecho de tener que entregar fondos a asociaciones que presentan una relativa autonomía en términos técnicos y que, generalmente, son totalmente independientes en materia de filiación partidaria. Esto es así ya que de este modo el elenco gobernante pierde la posibilidad de utilizar tales recursos para obtener rédito político, práctica muy frecuente sobre todo en actividades relacionadas con el área social.

Estrechamente vinculado con lo anterior se encuentra la limitación que supone el temor que tienen muchas instituciones de la comunidad de perder su autonomía al actuar conjuntamente con el Estado.

También resulta necesario mencionar que no siempre las entidades sociales con las que el sector público podría establecer articulaciones se encuentran en condiciones de afrontar las responsabilidades que las mismas plantean. Dicha situación lleva a que se frustren oportunidades de actuación en conjunto cuando no existen organizaciones que posean la capacidad técnica requerida, que sean capaces de garantizar la permanencia en el tiempo de las acciones emprendidas y que dispongan de los recursos humanos, financieros y materiales oportunos.

Otro problema frecuente es el exceso de trámites que es preciso cumplimentar, en muchas ocasiones, antes de llegar a concretar instancias de cooperación, circunstancia que contribuye a limitar la voluntad de participación de las asociaciones.

Por último, aunque con lo dicho hasta aquí no se agotan las dificultades que presenta la colaboración intersectorial, es preciso señalar que la falta de predisposición evidenciada en algunas ocasiones por el Estado para aceptar y concretar propuestas de interacción surgidas de la sociedad civil, resulta fundamental para obstaculizar la labor mancomunada entre el sector gubernamental y el asociacionismo social.

En lo que respecta a los beneficios derivados del accionar conjunto es posible afirmar que, en muchas circunstancias, los mismos justifican el esfuerzo que es necesario realizar para superar las dificultades que tal vinculación supone.

Esto es así ya que, en múltiples circunstancias, la cooperación permite identificar mejor las necesidades de la población y las líneas de acción más adecuadas para solucionarlas debido a la intervención de actores relacionados, de una u otra forma, con la problemática a tratar.

También en ciertas ocasiones cuando las instituciones sociales participan en la ejecución de las políticas públicas es posible limitar los costos asociados con la implementación de las mismas e incrementar, consecuentemente, los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de la comunidad. Esto es así ya que de esta manera se reduce la intervención de densos entramados burocráticos de la administración pública y se llega más directamente a la población.

Asimismo mediante la actuación de entidades sociales se logra, frecuentemente, una más fluida comunicación al momento a evaluar los resultados de las acciones implementadas, debido a los lazos existentes entre los ejecutores de los proyectos y los grupos beneficiarios de los mismos.

Otro aspecto positivo a considerar se relaciona con la posibilidad de atender diferencialmente a situaciones diversas que se deriva de la intervención de organizaciones involucradas, de una u otra manera, con los destinatarios de las acciones.

Además es importante recordar que la cooperación intersectorial, debido a la conjunción de insumos de dos ámbitos diferentes, lleva a incrementar los recursos de todo tipo disponibles para encarar una determinada actuación.

De acuerdo a lo dicho es posible afirmar que si bien existen obstáculos y reticencias que limitan las posibilidades de establecer mecanismos de articulación, los múltiples beneficios derivados de la labor conjunta entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil hacen que, en muchos casos, tales interacciones resulten no sólo ventajosas sino también necesarias para intervenir en pos del bienestar general.

Dicha conclusión se deriva, asimismo, de la historia reciente del país ya que, aunque todavía no se haya generalizado en todos aquellos casos en que ésta resulta conveniente, la actuación mancomunada de los sectores social y gubernamental está siendo una realidad cada vez más frecuente.

## **9.2-La articulación intersectorial aplicada a la educación técnico agropecuaria de la provincia de Mendoza. Oportunidades y desafíos.**

La incorporación activa de las organizaciones de la sociedad civil en materia educativa se presenta como una alternativa viable para contribuir a la superación de uno de los problemas más importantes que evidencia la educación técnico agropecuaria de la provincia de Mendoza: la dificultad para brindar a los alumnos una formación práctica de adecuada calidad y acorde a las exigencias de la realidad socio - laboral actual.

Es por ello es se considera importante no sólo que el Estado mantenga vigentes las articulaciones ya establecidas con entidades sociales y que apoye a las instituciones que voluntariamente buscan tal interacción, sino también que asuma una activa labor en pos de alentar y propiciar la incorporación a la temática de otras asociaciones de la comunidad.

Esto es así ya que si bien la actuación mancomunada de los sectores estatal y social resulta fundamental a nivel de la educación en general, ésta adquiere una importancia trascendental en el caso de la enseñanza de carácter técnico debido a que en esta modalidad el compromiso del ámbito social contribuye no sólo a ampliar las oportunidades de fortalecer la formación práctica específica de las diferentes orientaciones, sino también a enlazar más estrechamente la enseñanza brindada con la realidad productiva, adicionar tecnología y solucionar diversos problemas relacionados con el desarrollo de las actividades de aplicación.

### *9.2.1-Las posibilidades de la cooperación intersectorial según los directivos y docentes de las entidades educativas técnico agropecuarias de la provincia de Mendoza.*

Para concretar exitosamente acciones que impliquen la cooperación intersectorial a favor de la educación técnico agropecuaria de la provincia es necesario tomar en

consideración la percepción y predisposición que presentan al respecto los miembros de las entidades educativas afectadas.

Esto es así ya que la articulación requiere la coordinación de actividades entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las escuelas y sólo una adecuada recepción del proyecto por parte de los miembros de éstas últimas sienta las bases para obtener resultados positivos y aprovechar al máximo los beneficios derivados de tal vinculación.

Es por ello que durante el relevamiento realizado en los centros escolares agrotécnicos se sondeó la opinión de los directivos y docentes del área de enseñanza práctica respecto a la posibilidad de establecer mecanismos de cooperación entre el ámbito gubernamental, las organizaciones del sector social y las escuelas con el objetivo de actuar en conjunto para mejorar la situación de estas últimas.<sup>133</sup>

Los datos obtenidos de tal indagación evidencian, en primer lugar, una visión marcadamente escéptica respecto a las posibilidades de la cooperación intersectorial.

Tal incredulidad se deriva, fundamentalmente, de anteriores experiencias negativas relacionadas con promesas incumplidas por parte de diferentes instituciones que, tras recabar distinto tipo de información relativa a la situación de los colegios y prometer acciones destinadas a solucionar diversos problemas no concretaron, en un número significativo de casos, tales compromisos.

Asimismo es interesante destacar que en muchas ocasiones la intervención de las asociaciones sociales fue interpretada por los docentes sólo como una oportunidad para solicitar la provisión de distintos insumos necesarios, generalmente de gran costo y no como una alternativa para aprovechar la experiencia y los conocimientos de los miembros de tales organizaciones para trabajar en pos de concebir conjuntamente alternativas destinadas a la solución de problemas relacionados con la actividad productiva escolar o la venta de los productos elaborados.

Ahora bien, no obstante la negativa recepción de la propuesta evidenciada a nivel general es imprescindible mencionar que el personal de instituciones educativas que recientemente han comenzado a beneficiarse de las acciones emprendidas, por ejemplo, a partir del convenio de cooperación establecido entre Fundación Rural y la Dirección General de Escuelas han manifestado abiertamente su optimismo respecto a las posibilidades contenidas en tal mecanismo y han comenzado a promover ellas mismas acciones conjuntas con dicha entidad social.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Tal sondeo se realizó a través de la formulación de preguntas semiestructuradas a los directivos y docentes de los espacios curriculares del área agropecuaria de las instituciones educativas, referentes a su opinión respecto a las posibilidades de trabajar en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, que hubieran previamente suscripto convenios con el Estado al respecto, para superar las dificultades imperantes en cuanto a la realización de prácticas y fortalecer la formación técnica de los alumnos. También se indagó acerca de los resultados de experiencias previas relacionadas con el apoyo de entidades de la sociedad civil a los distintos centros escolares.

<sup>134</sup> Según información obtenida de la entrevista realizada en el mes de octubre de 2004 al Lic. Ariel Rojas, Director de Capacitación de Fundación Rural, el personal docente de las escuelas 4-035 (zona centro); 4-081 (zona este) y 4-026 (zona norte) que han recibido donaciones (consistentes en insumos para equipar sus plantas industriales y elementos para cultivo) y han comenzado a trabajar en conjunto con el personal de la citada Fundación para reorganizar adecuadamente la formación práctica presentan una gran

De esta forma ante la percepción de un compromiso continuo, regulado por el Estado y destinado a evaluar la situación de cada colegio en particular y a apoyarlos en la concreción de aquellos lineamientos de acción considerados más oportunos, la actitud de los miembros de los centros educacionales tiende a variar desde el escepticismo hacia la aceptación.

Tal realidad permite suponer que la propuesta generada en el presente trabajo es viable si se toman en cuenta recaudos relativos a la seriedad, capacidad y responsabilidad de las entidades sociales involucradas y si el Estado asume un activo papel en cuanto a la mediación entre éstas y las escuelas y a la regulación y control de las actividades desarrolladas.

#### *9.2.2-Actividades a desarrollar a través de la articulación intersectorial para mejorar la calidad de la educación técnico agropecuaria en la provincia de Mendoza.*

De acuerdo a lo estipulado hasta el momento la articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en favor de la calidad de la educación brindada por las escuelas agrotécnicas de la provincia de Mendoza es no sólo posible, sino también necesaria.

Ahora bien, para conseguir los resultados positivos que se esperan de dichas relaciones de cooperación se considera preciso que las mismas se desarrollen teniendo en cuenta algunos requisitos y siguiendo una determinada progresión.

El proceso debería iniciarse, entonces, con la identificación de las organizaciones de la sociedad civil que reúnan las condiciones necesarias para participar en el proyecto. Tal labor estaría a cargo del área educativa del gobierno provincial, cuyas autoridades procederían posteriormente a firmar con las asociaciones seleccionadas los respectivos convenios de cooperación.

En segundo término las entidades sociales y las escuelas tendrían que realizar conjuntamente estudios e investigaciones destinados a precisar las características de la demanda laboral del área de influencia escolar y la inserción ocupacional de los egresados, mientras que en la tercera etapa la cooperación intersectorial presentaría como objetivo principal la consecución de los insumos necesarios para el adecuado desarrollo de las actividades prácticas propias de la orientación agropecuaria, teniendo en cuenta los resultados obtenidos de los análisis concretados en la fase anterior y la situación de cada colegio en particular.

Durante el cuarto momento la actuación mancomunada debería centrarse en la organización de las actividades productivas y de comercialización, así como también en la provisión de las instancias de capacitación y asesoramiento requeridas por los directivos y docentes para conducir exitosamente tales procesos.

Por último, en un quinto estadio, la vinculación intersectorial podría aprovecharse para la realización de actividades conjuntas destinadas a la mejora continua de las instituciones educativas y de la formación de los alumnos.

---

motivación, requieren permanentemente el apoyo de los miembros de la entidad en diferentes campos y proponen continuamente la realización conjunta de diversas actividades.

### 9.2.2.1-Primera etapa: formalización de convenios.

De acuerdo a lo establecido en el apartado anterior en la primera etapa del proceso el Estado debería identificar a las organizaciones de la sociedad civil que reúnan las condiciones necesarias para involucrarse en el proyecto en estudio y, tras cerciorarse de su idoneidad y de la capacidad y compromiso de sus miembros, suscribir con ellas convenios de cooperación.

En tales documentos se tendrían que estipular, entre otros aspectos, el rol y las funciones a desarrollar por dichas entidades; los mecanismos de control estatal; el origen de los recursos a asignar y el período de vigencia de los acuerdos.<sup>135</sup>

Dada la trascendental importancia de las acciones comprendidas en esta fase resulta fundamental que las mismas se realicen con absoluta seriedad ya que de lo contrario podría no sólo ponerse en riesgo el éxito del programa, sino también minarse la confianza de los integrantes de las entidades educativas a las que se pretende beneficiar.

### 9.2.2.2-Segunda etapa: realización de investigaciones para conocer la demanda de trabajo de la zona de influencia escolar y la inserción ocupacional de los egresados.

Para determinar las necesidades reales de las escuelas técnico agropecuarias es recomendable que éstas y las instituciones sociales signatarias de convenios con el ámbito gubernamental realicen conjuntamente una serie de análisis, destinados no sólo a determinar la situación en la que se encuentran las entidades educativas respecto a los insumos requeridos para desarrollar adecuadamente la formación práctica, sino también a identificar las características de la demanda laboral de su zona de influencia y la inserción ocupacional de sus egresados.<sup>136</sup>

Si bien tales estudios resultan complejos y demandan tiempo y recursos, es importante que los mismos se concreten ya que de esta forma se dispone de una visión más acabada acerca de la formación específica que debe brindar cada institución, dentro del marco dado por la especialidad establecida para ella.

Asimismo los resultados de dichas investigaciones permiten identificar con mayor precisión las carencias que en materia de infraestructura; maquinarias; equipos y cultivos presenta cada centro escolar.

### 9.2.2.3-Tercera etapa: obtención de los insumos necesarios.

Tras formalizar los convenios de cooperación y desarrollar las labores de investigación explicitadas, llega el momento de determinar las necesidades escolares en materia de recursos e insumos destinados a la realización de prácticas agropecuarias.

---

<sup>135</sup> En el anexo de este trabajo se presentan modelos de convenios de cooperación destinados a la finalidad que aquí se propone.

<sup>136</sup> No se han encontrado investigaciones destinadas a determinar la inserción ocupacional de los egresados ni la demanda laboral imperante en las zonas de influencia de las escuelas técnico agropecuarias de la provincia. Tal carencia es relevante ya que a través de ese tipo de información sería posible evaluar no sólo los requerimientos de formación de los alumnos, sino también la pertinencia de las especialidades seleccionadas para los establecimientos.

Para ello sería oportuno que los miembros de las entidades sociales y los docentes trabajaran en conjunto de manera de aunar experiencias y conocimientos.

Posteriormente la labor mancomunada tendría que centrarse en la obtención de los equipos; maquinarias; terrenos; seguros y demás recursos necesarios y apropiados para la realización de actividades de producción en una escala y diversidad acordes con la función pedagógica requerida<sup>137</sup> y las características socioeconómicas y climáticas de cada zona.

También resultaría oportuno que se organizara conjuntamente la comercialización de los productos elaborados en las instituciones educacionales, de manera de obtener así los medios económicos para realizar las inversiones de reposición y la adquisición de los insumos pertinentes, sin perder de vista la intención esencialmente educativa de la actividad productiva.

Para contribuir a alcanzar tales objetivos se requeriría que las organizaciones de la sociedad civil desarrollaran una serie de labores, entre las que es posible destacar las destinadas a vincular a los centros educativos con compañías, cooperativas o productores locales dispuestos a facilitar sus plantaciones e instalaciones para la realización de prácticas mientras se establecen las condiciones necesarias para que las mismas puedan desarrollarse prioritariamente en el ámbito escolar. Dichas conexiones también serían oportunas para generar espacios destinados a pasantías.

Asimismo sería importante que llevaran a cabo gestiones destinadas a que los colegios fueran apadrinados por empresas u otras entidades del sector agropecuario que estuvieran en condiciones de aportar recursos económicos, que podrían resultar desgravables de impuestos, destinados a contribuir al equipamiento de las escuelas agrotécnicas.

Igualmente las asociaciones sociales deberían recabar la información necesaria y asesorar y apoyar a los directivos de los colegios para que éstos estuvieran en condiciones de presentar proyectos viables para la obtención de Crédito Fiscal u otros programas similares.

Por último es importante mencionar que aunque con el listado presentado no se pretende agotar la totalidad de funciones que estarían llamadas a desempeñar las organizaciones de la sociedad civil en esta etapa, el mismo sirve para clarificar el rol que las mismas ejercerían y el tipo de relaciones de cooperación que podrían entablar con las escuelas y su personal.

---

<sup>137</sup> Es importante precisar que no se requiere que la producción escolar se realice en las mismas condiciones que la actividad industrial del ramo que se trate, ya que lo que se busca a través de tales actividades es que los alumnos conozcan y comprendan los procesos productivos y no que operen maquinaria de última generación. Por ello los equipos y los procesos utilizados en las prácticas escolares deben ser los indicados para tal función y el contacto con la tecnología de punta debe proveerse a partir de pasantías, visitas didácticas o prácticas en empresas.

#### 9.2.2.4-Cuarta etapa: organización de las actividades productivas y de comercialización y capacitación de directivos y docentes.

En esta fase las actividades derivadas del establecimiento de mecanismos de articulación deberían enfocarse en promover una adecuada utilización de los recursos conseguidos y una correcta comercialización de la producción generada, sin perder de vista la función formativa a la que tales acciones están destinadas y sin pretender convertir a los colegios en empresas.

Es por ello que se requeriría que las entidades sociales trabajaran en conjunto con las cooperadoras escolares o clubes de padres y con los directivos y docentes del área agrícola para determinar la mejor manera de aprovechar los nuevos insumos y de invertir los recursos monetarios que se hubieran obtenido.

También las asociaciones podrían brindar asesoramiento técnico para la realización de proyectos productivos acordes a la infraestructura y la orientación de cada centro educativo. Asimismo, estarían en condiciones de aconsejar al personal escolar y utilizar sus vinculaciones para mejorar las condiciones de colocación y venta de los productos elaborados.

Por último es interesante destacar que resultaría oportuno que en esta etapa las reparticiones estatales relacionadas con los ámbitos educativo y agropecuario y las instituciones sociales vinculadas al proyecto organizaran conjuntamente instancias de capacitación docente relacionadas con la gestión de emprendimientos productivos; la determinación de costos; la comercialización y otras temáticas relevantes para el personal de las entidades educativas agrotécnicas.

#### 9.2.2.5-Quinta etapa: realización de actividades tendientes a la mejora continua de la formación brindada por las escuelas técnico agropecuarias.

La última fase del proyecto se iniciaría cuando las escuelas implicadas hubieran alcanzado las condiciones indispensables para brindar una formación técnico agropecuaria de calidad, por lo que la misma se concentraría en proveer a la planta de profesores los conocimientos y las herramientas de gestión necesarias para conducir adecuadamente dichas instituciones y en procurar oportunidades adicionales de generación de competencias para los alumnos.

Es por ello que para dar cumplimiento al primer objetivo estipulado las autoridades educativas, las organizaciones de la sociedad civil y los institutos de formación docente adecuadamente acreditados deberían generar conjuntamente una oferta de instancias de capacitación acorde a las necesidades.

Asimismo, para concretar el segundo propósito enunciado, las asociaciones sociales comprometidas con el proyecto tendrían que apoyar a los colegios en la organización de visitas didácticas; concursos de poda; degustaciones de productos elaborados por los estudiantes y otras actividades similares, no sólo para contribuir a vincular a los alumnos con el entorno productivo y con posibles empleadores, sino también para hacer conocer a la comunidad las características de la educación otorgada en los establecimientos.

Para finalizar es importante enfatizar que el Estado debe velar en todo momento por el adecuado cumplimiento de los convenios formalizados, controlar la labor ejecutada por las organizaciones sociales y propiciar la oportuna actualización del equipamiento escolar.

### *9.2.3-Importancia de la articulación intersectorial para la educación técnico agropecuaria de la provincia de Mendoza.*

Sobre la base del análisis de la evolución política y social experimentada a nivel nacional y provincial y de la situación imperante en las entidades educativas agrotécnicas de Mendoza es posible concebir que la propuesta de articulación presentada es viable y que su aplicación contribuiría significativamente a mejorar la calidad de la enseñanza técnico agropecuaria impartida.

Asimismo la concreción de las medidas contempladas coadyuvaría a vincular a los estudiantes con sus potenciales empleadores y a dotarlos de las competencias necesarias para desempeñarse en las circunstancias productivas actuales y futuras. Igualmente favorecería la capacitación de los docentes y directivos en aspectos específicos relativos a la conducción de escuelas de dicha modalidad.

También el trabajo conjunto entre los centros educacionales y las asociaciones sociales podría contribuir tanto a limitar el escepticismo imperante entre los profesores respecto a las posibilidades de obtener buenos resultados de la vinculación con diversas organizaciones de la sociedad, como a hacer de los colegios entidades más abiertas y dispuestas a mantener relaciones con la comunidad en que se insertan.

Además es importante destacar que, fundamentalmente en áreas rurales, la aplicación de proyectos como el presentado implicarían beneficios para las familias de los alumnos derivados de la posibilidad de mejorar las condiciones de producción en base a los conocimientos alcanzados por los estudiantes.

Por último es significativo mencionar que mediante la cooperación se promovería la aportación de los conocimientos, recursos y experiencias de actores que hasta el momento habían sido externos al proceso educativo, tales como las empresas; las asociaciones de productores; las sociedades rurales locales y otras instituciones sociales.

En base a lo dicho es posible finalizar el presente trabajo aceptando la hipótesis sobre la que se basó el mismo al afirmar que, en la actualidad, existen una serie de problemas y falencias que disminuyen la calidad de la educación impartida por las escuelas técnico agropecuarias de la provincia de Mendoza, que podrían subsanarse a través de la instauración de mecanismos adecuados de cooperación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad y los establecimientos educativos.

## CONCLUSIÓN

En base a la investigación desarrollada y expuesta en las páginas precedentes es posible realizar las siguientes reflexiones en relación a la educación agrotécnica impartida en Mendoza y a la línea de intervención propuesta en el presente trabajo para mejorar la situación de las instituciones educativas que brindan tal formación.

En este sentido es posible afirmar que, de acuerdo a la información obtenida en el relevamiento realizado, las escuelas de gestión oficial de nivel polimodal, modalidad producción de bienes y servicios y orientación agropecuaria que brindan formación técnico profesional en la provincia presentan una serie de problemas y falencias que afectan negativamente la calidad de su enseñanza.

Entre las mismas es posible desatacar las significativas carencias evidenciadas por muchas entidades educativas en materia de recursos de capital específicos, ya que tal realidad impide el adecuado desarrollo de las prácticas implicadas en dicha modalidad.

Similar consecuencia se produce en aquellas instituciones que poseen instalaciones agrícolas destinadas a la concreción de tales actividades de aplicación, pero que no pueden ser utilizadas debido, entre otros, a problemas de escala de producción o a los altos costos que implica su puesta en funcionamiento.

Si se tiene en cuenta que está ampliamente demostrado que la efectiva disposición de recursos de capital influye positivamente en los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas que miden sus conocimientos, es posible afirmar que la condición que presentan buena parte de los centros escolares técnico agropecuarios de gestión oficial de Mendoza compromete la calidad de la enseñanza impartida en ellos.

Dicha situación es grave por sí misma, pero es más negativa aún si se tiene en cuenta que Argentina, tras la devaluación del peso operada en 2002, produjo un cambio en su esquema productivo que implicó una notable reactivación de las actividades de base agrícola y agroindustrial e incrementó la demanda de técnicos para el sector. De esta manera las falencias formativas que presentan los estudiantes de los centros de enseñanza agrotécnica implican no sólo una deuda con ellos, sino también un obstáculo para el desempeño futuro de la economía nacional.

Asimismo tal realidad defrauda las expectativas de la comunidad ya que el hecho que las escuelas técnico agropecuarias captan, en promedio, más alumnos que el conjunto de instituciones de nivel medio de gestión oficial de la provincia, hace suponer que son valoradas por la población de sus zonas de influencia como entidades que brindan una enseñanza de calidad y capacitan efectivamente para el desempeño en el ámbito laboral.

Es por ello que en el presente trabajo se propone una modalidad de actuación destinada a revertir las falencias detectadas.

La misma implica la implementación de mecanismos de articulación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los centros educativos, tendientes tanto a detectar las necesidades y problemáticas imperantes en cada institución escolar

respecto, entre otros aspectos, a la dotación de recursos de capital; a la posibilidad de realizar prácticas; a la organización de la producción; a la comercialización de los productos elaborados y a la capacitación de los directivos y docentes, como a determinar las acciones pertinentes para solucionar las carencias y los inconvenientes hallados y proceder a su concreción.

Dicha propuesta no pretende relevar al ámbito estatal de su responsabilidad en la materia. Por el contrario, se asienta en la firme convicción que, sin afectar la responsabilidad principal e indelegable del Estado en cuanto a fijar la política educativa, controlar su cumplimiento y garantizar las condiciones necesarias para el acceso de la población al sistema nacional de educación, la cooperación intersectorial permite generar una actuación más expeditiva y adecuada a las necesidades de cada institución.

Esto es así ya que tal pauta de intervención posibilita una mayor participación de los miembros de los colegios y de las organizaciones de la sociedad civil en la resolución de los problemas y en la atención de las falencias de los centros de enseñanza técnico agropecuaria y permite aprovechar en mayor medida los recursos, potencialidades y experiencias de actores, hasta el momento, no vinculados al proceso educativo.

Igualmente es importante destacar que aunque el eje rector de las acciones que se proponen en el presente trabajo sea dotar a los establecimientos de los bienes de capital específicos que requieren para desarrollar actividades prácticas, mejorar la calidad de la formación impartida en ellos y, consecuentemente, fortalecer las competencias adquiridas por los alumnos, éstos no son los únicos beneficios derivados de su aplicación.

También se considera que tal intervención permite actuar en pos de motivar al personal escolar; fortalecer la capacitación de directivos y docentes; generar ciclos de producción y comercialización que posibiliten obtener los recursos necesarios para hacer frente a la adquisición de los insumos pertinentes; vincular a las escuelas y a los alumnos con las empresas de la zona; brindar efectivamente una educación equilibrada entre las competencias generales y las relativas a la formación técnico - profesional y actualizar la infraestructura de los colegios consecuentemente con los avances experimentados a nivel tecnológico.

Además es importante destacar que, fundamentalmente en áreas rurales, la aplicación de proyectos como el presentado implican beneficios para las familias de los alumnos derivados de la posibilidad de mejorar sus condiciones de producción en base a los conocimientos alcanzados por los estudiantes.

En cuanto a la viabilidad de la propuesta realizada es imprescindible destacar que el análisis efectuado en las páginas precedentes respecto a la evolución del Estado, la sociedad y las vinculaciones imperantes entre ambos sectores, hacen posible afirmar que las condiciones sociopolíticas existentes a nivel nacional permiten el desarrollo de una línea de actuación como la presentada.

La limitación del rol estatal generada durante la década de los '90; el importante incremento cuantitativo evidenciado por las organizaciones de la sociedad civil; la notable capacidad de actuación alcanzada por muchas de ellas y los numerosos ejemplos

de intervención conjunta entre entidades sociales y gubernamentales concretados en los últimos años, son sólo algunos de los factores que llevan a realizar tal afirmación.

También las disposiciones contenidas en las leyes vigentes en materia de educación y las tendencias manifestadas en el ámbito educacional respecto a la participación social, contribuyen a sentar las bases necesarias para la concreción de la pauta de acción postulada.

Respecto al plano legislativo es relevante destacar, además, que el contenido del proyecto de Ley de Educación Técnica y Formación Profesional remitido a fines del mes de noviembre de 2004 por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, al contemplar que las instituciones que brindan tal tipo de formación pueden establecer mecanismos de vinculación y cooperación para el desarrollo de proyectos conjuntos con organizaciones representativas del trabajo y de la producción y con organismos gubernamentales y no gubernamentales, reafirma las características de la política presentada en el presente trabajo y colabora con la instauración de los cimientos requeridos para su desarrollo.

En el mismo sentido es importante mencionar que las experiencias de intervención intersectorial que se han comenzado a ejecutar en el área de educación están presentando resultados positivos.

Lo dicho hasta aquí no implica afirmar que sea sencillo llevar a cabo acciones como las planteadas. Por el contrario, existen una serie de dificultades que sortear entre las que se destacan la renuencia del sector estatal respecto a trabajar en conjunto con organizaciones sociales que son independientes en materia de filiación partidaria; el temor que tienen muchas instituciones de la comunidad de perder su autonomía al actuar conjuntamente con el Estado y el escepticismo imperante entre los directivos y docentes de las entidades agrotécnicas respecto a los resultados derivados de tal tipo de intervención.

No obstante dichas limitaciones, si existe una firme decisión política que lleve a generar un fuerte compromiso en las organizaciones de la sociedad civil involucradas y a lograr la colaboración de las escuelas, es posible concretar exitosamente la propuesta desarrollada.

De esta forma es factible concluir el presente trabajo aceptando la hipótesis que guió la realización del mismo al afirmar que, en la actualidad, existen una serie de problemas y falencias que disminuyen la calidad de la educación impartida por las escuelas técnico agropecuarias de la provincia de Mendoza, que pueden subsanarse a través de la aplicación de mecanismos adecuados de cooperación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad y los establecimientos educativos.

## ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO.

### **Material bibliográfico.**

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (ed.) (1996). *La hechura de las políticas*, México: Miguel Angel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (ed.) (1996). *La implementación de las políticas*, México: Miguel Angel Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (ed.) (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Angel Porrúa.
- ALBERGUCCI, R. (1997). Las transformaciones de la educación técnica en la República Argentina, *Boletín Cinterfor*, 141, pag. 77 - 108.
- ALBERGUCCI, R. (1995). *Ley Federal y Transformación Educativa*, Buenos Aires: Troquel.
- ARROYO, D. y otros (1998). *Políticas públicas y desarrollo local*, Rosario: Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario.
- BENENCIA, R. (1997). Transformaciones laborales en el agro argentino, en VILLANUEVA, E. (comp.). *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en Argentina*, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- BOBBIO, N. (1984). Sociedad civil, en BOBBIO, N. Y MATTEUCCI, N. *Diccionario de política*, tomo II, pags. 1570 - 1576, México: Siglo XXI
- BRESSER PEREIRA, L. C. Y CUNILL GRAU, N.(comp.) (1998). *Lo público no Estatal en la Reforma del Estado*, Buenos Aires: Clad, Paidós.
- COUSINET, G. (1988). *Proyecto político y proyecto educativo en Argentina*, Mendoza: Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo.
- CUETO, W. (director) (2001). *Descentralizando desde la escuela...*, Investigación, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mendoza.
- DELICH, F. (1997). *El desempleo de masas en la Argentina*, Buenos Aires: FLACSO, Norma.
- DE VIANA, M. (2000). El régimen social en la *segunda generación* de reformas, *Contribuciones*, 4. pag. 107 - 156.
- DEL PIERO, P. (1999). Acerca de la escuela media, *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, año 4, 15, pag. 85 - 93.

- EMILI, E. (1995). Ley Federal de Educación. Consideraciones acerca de su contenido jurídico, en SARMIENTO GARCÍA y otros. *Ley Federal de Educación* (pag 61 - 85), Buenos Aires: Depalma.
- FEDERACIÓN DE INSTITUTOS AGROTÉCNICOS PRIVADOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. (2004). *Educación agropecuaria - Educación para el medio rural: una visión desde FE.D.I.A.P.*, Buenos Aires: FE.D.I.A.P.
- FILMUS, D. y otros. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*, Buenos Aires: Santillana.
- FILMUS, D. (coord.). (1997) *El perfil de las ONG's en la Argentina*, Buenos Aires: FLACSO, Banco Mundial.
- FILMUS, D.(1999). *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos*, Buenos Aires: Troquel.
- FILMUS, D. (comp.) (1994). *Para qué sirve la escuela*, Buenos Aires: Tesis, Norma.
- FÓSCOLO, N. y ARIZU, E. (2001). *Voces de los jóvenes desde la vulnerabilidad. Trabajo, educación, ciudadanía*, Mendoza: Fidips, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- FRIGERIO, G., POGGI, M. y TIRAMONTI, G. (1992). *Las instituciones educativas Cara y Ceca. Elementos para su comprensión*, Buenos Aires: Troquel.
- GARCÍA DELGADO, D. y DE PIERO, S. (2001). *Articulación y relación Estado - Organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*, Buenos Aires: FLACSO - CENOC.
- GARCÍA DELGADO, D. (2000). *Estado - nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires: Ariel.
- GARCÍA DELGADO, D. (2003). *Estado - nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*, Buenos Aires: Norma.
- GARCÍA DELGADO, D. (1994) *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires: Tesis Norma.
- GOBIERNO DE MENDOZA. DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS. (1999) *La educación en Mendoza. Aportes para la reflexión*, Mendoza.
- GOBIERNO DE MENDOZA. DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS. (1998) *Ley Federal de Educación N° 24195 y compilación de resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación (1993-1998)*,

Centro Provincial de Información Educativa y Biblioteca Pedagógica,  
Normas legales, serie 1, Mendoza.

IRIGOIN, M. E. (1999). Las escuelas técnicas agrarias, *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, año 4, 15, pag. 29 - 50.

ISUANI, E. y TENTI, E. (1989). *Estado democrático y política social*, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

LACKI, P. (1998). *¿Por qué se requiere un nuevo técnico agropecuario?*, Santiago de Chile: Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

LEJTMAN, R. (comp.) (1998). *Quince años de democracia. Ensayos sobre la nueva república*, Buenos Aires, Norma.

LEVINGER, B. y MC LEOD, J. (2003). *Alianzas: Cómo se asocian los gobiernos, las empresas y las ONG para apoyar el desarrollo sostenible en América Latina*, Arlington, VA: Fundación Interamericana.

Ley Nacional 13229/1948. *Fundación de la Universidad Obrera Nacional*.

Ley Nacional 15240/1959. *Creación del Consejo Nacional de Educación Técnica*.

Ley Nacional 24195/1993. *Ley Federal de Educación*.

Ley Nacional 24521/1995. *Ley de Educación Superior*.

Ley Provincial 5777/1991. *Obligatoriedad de la Educación Inicial*.

Ley Provincial 6970/2002. *Ley de Educación de la Provincia de Mendoza*.

LLACH, J.J., MONTOYA, S. y ROLDÁN, F. (2000). *Educación para todos*, Buenos Aires: Distal.

MANONI, G. y ZENTIL, M. (2004). Entrevista con Emma Cunietti, Directora General de Escuelas. "Queremos eliminar la especulación y recuperar la cultura del Esfuerzo", en *Diario Los Andes*, pag. 16.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. (1991). *Bases para la transformación educativa*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. (1996). *La política universitaria del gobierno nacional*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. (1991). *Síntesis del documento Bases para la Transformación Educativa*, Buenos Aires.

- MONTI, R. (1998). Calidad y equidad en un sistema educativo posible, *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, año 4, 14, pag. 187 - 193.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1989). *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza Universitaria.
- MUSCARÁ, F. (1999). *Centralización y descentralización en la historia del sistema educativo argentino*, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Cátedra Política y Legislación Educativa Argentina, mimeo.
- OBSCHATKO, E. de. (1998). La educación en la Argentina del siglo XXI, *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, año 4, 11, pag. 189 - 2002.
- OSZLAK, O. (1985). *La formación del Estado Argentino*, Buenos Aires: Belgrano.
- PARANDEKAR, S y otros. (2003). *El impacto de la crisis en el proceso educativo en Argentina*, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Documento de Trabajo 3/03.
- PINTO, J. (comp.) (1995). *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba.
- PUIGGRÓS, A. (1999). *Qué pasó en la educación argentina. Desde la conquista hasta el menemismo*: Buenos Aires: Kapelusz.
- RIZZO, M. A. (director). (1998). *Descentralización educativa*, Investigación, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mendoza.
- RODRÍGUEZ, E. y otros. (2000). Hacia una autogestión curricular y pedagógica en la escuela media técnico agrícola, *Boletín de investigación educacional*, 15, Facultad de Educación, Santiago de Chile, pag. 325 - 336.
- ROMERO, L. A. (2001). *Breve historia contemporánea argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ROJAS, A. (2004). *La educación técnico agropecuaria en la provincia de Mendoza. Aspectos económicos y educativos*, Tesina, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.
- RUFIAN, D. (1991). *Descentralización y desconcentración de la política social. Análisis de experiencias y recomendaciones*, ILPES; Área de programas y políticas sociales, Santiago de Chile.
- SEDE REGIONAL DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN. (2003). *Entrevistas a María*

*Antonia Gallart y Claudia Jacinto, especialistas en el área de educación y trabajo, Informes periodísticos para su publicación, 19, Buenos Aires.*

TENTI FANFANI, E. (1992). *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, Buenos Aires: UNICEF, Losada.

THOMPSON, A. (comp.) (1995). *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires: UNICEF, Losada.

TIRAMONTI, G., BRASLAVSKY, C. y FILMUS, D. (comp.) (1995). *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*, Buenos Aires: Tesis, Norma, FLACSO.

VILLANUEVA, E. (coord.) (1997). *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

WEIMBERG, G. (1984). *Modelos educativos en la historia de América Latina*, Buenos Aires: Kapelusz, UNESCO, CEPAL, PNUD.

WEIMBERG, G. (1983). Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, 21, pag. 39 - 54.

WIÑAR, D. (1997). La Ley Federal de Educación argentina y la educación técnico profesional: supuestos y alternativas a discutir, *Boletín Cinterfor*, 141, pag. 109 - 120.

ZEPEDA DEL VALLE, J. M. y LACKI, P. (1994). *La formación de técnicos agropecuarios. Lo educativo al servicio de lo productivo. Enseñar y aprender produciendo*, Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

#### **Material disponible en Internet.**

BAYO, G. *Propuesta de gestión directiva en una escuela agrotécnica de gestión privada, en la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, organizada bajo criterio didáctico productivo*, [www.fediap.com.ar](http://www.fediap.com.ar) – 12/02/2004.

CASASSUS, J., ARANCIBIA, V. y FROEMEL, J. La calidad de la educación: una discusión conceptual, *Revista Iberoamericana de Educación*, 10, [www.campus-oei.org/oeivirt/rie10a10.htm](http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie10a10.htm) – 14/05/2004.

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Aportes para un Acuerdo Marco, La Educación Polimodal. Serie A - 10*, [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar) – 04/03/2004.

GOBIERNO DE MENDOZA. DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS. *Informe de Gestión 1999 – 2003*, [www.mendoza.edu.ar/curriculum](http://www.mendoza.edu.ar/curriculum) – 15/03/2004.

- GOBIERNO DE MENDOZA. DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS. *Diseño Curricular del Nivel Polimodal. Modalidad Producción de Bienes y Servicios con y sin Formación Técnico Profesional*, [www.mendoza.edu.ar/curriculum](http://www.mendoza.edu.ar/curriculum) – 15/03/2004.
- DIARIO CLARÍN. *El Gobierno impulsa el regreso de las escuelas técnicas*, [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar) – 14/10/2003.
- DIARIO EL TRIBUNO. *Habrà una ley específica para las escuelas técnicas*, [www.tribuno.com.ar](http://www.tribuno.com.ar) – 19/05/2004.
- DIARIO LA NACIÓN. *Discurso del Señor Presidente de la Nación Dr. Nestor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, en la Apertura de las 122º Sesiones del Congreso*, Buenos Aires, 1 de marzo de 2004, [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar) – 2/03/2004.
- DIARIO LOS ANDES. *Hace más de 10 años que las técnicas no reciben equipamiento*, [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar) – 03/06/2004.
- DIARIO LOS ANDES. *Desguace de la educación agrotécnica*, [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar) – 19/11/2003.
- DIARIO LOS ANDES. *Educación. Presupuesto 2004. Doble escolaridad y salas de 4 años recibirán 4,5 millones*, [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar) – 31/12/2003.
- FERREYRA, H. y otros. *Los problemas de la educación media en Argentina*, [www.reduc.cl](http://www.reduc.cl) – 19/03/2004.
- IKEI, L. y otros. *Acerca de la constitución del tercer sector en la Argentina. Las actividades de la sociedad civil inscriptas en el CENOC*, [www.cenoc.gov.ar/publicaciones\\_libro\\_2003](http://www.cenoc.gov.ar/publicaciones_libro_2003) – 17/05/2004.
- MARGIOTTA, E. y MONZANI M. I. *¿Qué entender por “calidad” en la enseñanza agropecuaria?*, [www.fediap.com.ar](http://www.fediap.com.ar) – 11/12/2003.
- MEZZADRA, F. Provincia de Mendoza, en RIVAS A. (director) *Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*, [www.cippecc.org](http://www.cippecc.org) – 11/12/2003.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LA NACIÓN. DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMACIÓN Y MEDICIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (DINIECE). *Operativo Nacional de Evaluación 2000*, [www.diniece.gov.ar](http://www.diniece.gov.ar) – 25/07/2003.
- PISANI, F. *La crisis de las escuelas técnicas y el modelo de país y de región*, [www.intercol.org.ar/congreso/ponencias.htm](http://www.intercol.org.ar/congreso/ponencias.htm) – 17/05/2004.
- SOBREVILLA, M.A. *La educación técnica argentina*, [www.educ.ar](http://www.educ.ar) - 19/03/2004.

## **ÍNDICE DE ENTREVISTAS.**

Directores y docentes de las diecisiete escuelas de nivel polimodal, modalidad producción de bienes y servicios y orientación agropecuaria de gestión oficial que brindan formación técnico profesional en Mendoza. Agosto de 2002 a mayo de 2003.

Director de Capacitación de Fundación Rural, Lic. Ariel Rojas. Abril de 2003, junio y octubre de 2004.

Director del Programa de Apoyo al tercer Sector del Ministerio de Desarrollo Social y Salud de la provincia de Mendoza, Lic. Ricardo Rubio. Junio de 2004.

## ÍNDICE DE MATERIAS

Índice Sumario	2
Introducción	4
Primera Parte: Evolución de la relación Estado - sociedad – educación	7
Capítulo 1	
1-Estado y sociedad en Argentina	8
1.1-Génesis de la relación Estado – sociedad	8
1.2-Proceso histórico de conformación del Estado nacional	9
1.2.1-El Estado liberal	10
1.2.2-El Estado de bienestar	12
1.2.2.1-Intervención económica del Estado en Argentina	13
1.2.2.2-Intervención social del Estado en Argentina	14
1.2.3-La crisis del Estado de bienestar	16
1.2.3.1-El quiebre de un modelo	16
1.2.3.2-La crisis de los ´80	17
1.2.4-El Estado neoliberal	18
1.2.4.1-Filiación ideológica del proceso de reforma del Estado y ajuste estructural	18
1.2.4.2-Contenidos de la reforma	19
1.2.4.3-Resultados de la reforma	20
1.2.5-La crisis del Estado neoliberal	21
1.2.5.1-La caída de la convertibilidad	21
1.2.5.2-¿Un nuevo modelo?	22
1.3-Evolución de la relación Estado - sociedad	23
1.3.1-Estado y sociedad en el modelo liberal agroexportador	23
1.3.2-Estado y sociedad en el Estado de bienestar	24
1.3.3-Estado y sociedad durante la época neoliberal	24
1.3.4-Estado y sociedad tras la crisis del modelo neoliberal	25
Capítulo 2	
2-Estado, sociedad y educación en Argentina	27
2.1-Origen de la intervención estatal en educación	27
2.2-Evolución histórica de la relación Estado, sociedad y educación en Argentina	28
2.2.1-Educación y sociedad en el Estado liberal	29
2.2.1.1-Función de la educación	29
2.2.1.2-Características del sistema nacional de educación	31
2.2.1.3-Educación y sistema productivo	31
2.2.2-Educación y sociedad en el Estado de bienestar	32
2.2.2.1-Función de la educación	33

2.2.2.2-Characterísticas del sistema nacional de educación	34
2.2.2.3-Educación y sociedad	36
2.2.3-Educación y sociedad durante la crisis del Estado de bienestar	37
2.2.3.1-Educación y sociedad durante el gobierno peronista del '73	37
2.2.3.2-Educación y sociedad durante el Proceso de Reorganización Nacional	38
2.2.3.3-Estado y sociedad en el gobierno de Raúl Alfonsín	39
2.2.4-Educación y sociedad durante el Estado neoliberal	40
2.2.4.1-Nuevo rol del Estado y de la sociedad en materia educativa	41
2.2.4.2-Articulación escuela - comunidad	41
2.2.5-Educación y sociedad tras el modelo neoliberal	42
2.2.5.1-Algunas acciones desarrolladas en materia de educación	42
2.2.5.2-Posibilidades de articulación Estado - sociedad en el ámbito educativo	43
Capítulo 3	
3-Reforma educativa y participación social en educación	44
3.1-Principales antecedentes de la reforma educativa	44
3.1.1-EL Congreso Pedagógico Nacional	45
3.1.2-La crisis educativa	46
3.2-Reforma educativa	47
3.2.1-Principios fundamentales, pautas básicas y criterios estratégicos que guiaron la transformación	48
3.2.2-Trasformación educativa: aspectos principales	49
3.3-La participación social a partir de la transformación educativa	52
3.3.1-La participación en la Ley Federal de Educación	53
3.3.2-Viabilidad de la participación social en educación	54
Capítulo 4	
4-Educación y participación social en Mendoza	56
4.1-La renovación educativa en Mendoza. Apertura de nuevas instancias de participación	56
4.1.1-Principales aspectos comprendidos en el proceso de renovación educativa operado en Mendoza	57
4.1.2-Renovación educativa y participación	58
4.1.3-La educación mendocina en la actualidad	60
4.1.4-Principales resultados y labores pendientes	61
4.2-Ley de Educación Pública de la provincia de Mendoza	62
4.2.1-Contenido de la ley en materia de participación	63
4.2.2-Ley de Educación Pública de la Provincia de Mendoza: problemática de su implementación	64

Segunda parte: Educación técnico agropecuaria. Situación de las escuelas de la modalidad en la provincia de Mendoza	65
Capítulo 5	
5-La educación técnico agropecuaria en Argentina	66
5.1-Breve historia de la educación agropecuaria en Argentina	66
5.2-La educación agropecuaria y la Ley Federal de Educación	67
5.2.1-Disposiciones de la Ley Federal de Educación referidas a la enseñanza técnica	68
5.2.2-La educación agropecuaria y el nivel polimodal	68
5.2.3-La modalidad producción de bienes y servicios con orientación agropecuaria y formación técnico profesional	71
5.3-Problematía actual de la educación agropecuaria	71
5.3.1-La desestructuración de la educación técnica	72
5.3.2-Devaluación de las certificaciones	73
5.3.3-Educación técnica y modelo productivo	74
5.3.4-Iniciativas adoptadas para fortalecer la educación técnica	75
Capítulo 6	
6-La calidad de la educación agropecuaria	77
6.1-La calidad de la educación	77
6.2-Factores determinantes de la calidad de la educación	78
6.2.1-Principales características y limitaciones de los estudios realizados	79
6.2.2-Principales hallazgos derivados de los estudios realizados	79
6.2.2.1-Relación entre la calidad de la educación y los logros posteriores de los estudiantes	80
6.2.2.2-Relación entre la calidad de la educación y los factores personales, familiares y sociales	81
6.2.2.3-Importancia de los profesores y de las escuelas	82
6.3-Factores determinantes de la calidad de la educación en Argentina	83
6.3.1-Resultados obtenidos por diferentes investigaciones	84
6.3.2-El aporte de cada uno de los factores a la calidad de la educación en Argentina. Resultados de los estudios econométricos	85
6.4-Factores determinantes de la calidad de la educación. Un estudio para Mendoza	86
6.4.1-Resultados de las frecuencias simples	87
6.4.2-Análisis econométrico de los resultados	87
6.5-La calidad de la educación técnico agropecuaria	89
6.5.1-Educación técnica agropecuaria: aspectos específicos de esta modalidad de enseñanza	89
6.5.1.1-Asegurar la formación integral de los alumnos	89

6.5.1.2-Acortar la brecha entre la educación y el ámbito productivo local	90
6.5.1.3-Vincular en la enseñanza los aspectos didácticos y productivos	90
6.5.1.4-Contar con docentes y directivos comprometidos con la institución y capacitados para realizar las tareas que les competen	91
6.5.1.5-Estrechar lazos entre la escuela, la comunidad y el ámbito de la producción agropecuaria	91
6.5.2-Factores determinantes de la calidad de la educación agropecuaria en Mendoza	92
Capítulo 7	
7-Situación de la educación técnico agropecuaria en Mendoza	94
7.1-Evolución de la educación técnico agropecuaria en Mendoza	94
7.1.1-Breve historia de la educación técnico agropecuaria en Mendoza	94
7.1.2-Evolución reciente de la educación técnico agropecuaria en Mendoza	95
7.2-Situación actual de la oferta educativa polimodal de gestión oficial, modalidad producción de bienes y servicios, orientación agropecuaria y formación técnico profesional en Mendoza	96
7.2.1-Situación de las escuelas de la Zona Norte	97
7.2.2-Situación de las escuelas de la Zona Centro	100
7.2.3-Situación de las escuelas del Valle de Uco	102
7.2.4-Situación de las escuelas de la Zona Este	105
7.2.5-Situación de las escuelas de la Zona Sur	108
7.3-Conclusion general respecto a la situación actual de las escuelas de gestión oficial de nivel polimodal, modalidad producción de bienes y servicios y orientación agropecuaria que ofertan formación técnico profesional en Mendoza	113
Tercera parte: La articulación intersectorial como modalidad de intervención destinada a mejorar la situación de las escuelas técnico agropecuarias	117
Capítulo 8	
8-La sociedad civil en Argentina y Mendoza	118
8.1-La sociedad civil	
8.2-Evolución de la sociedad civil en Argentina	120
8.2.1-La sociedad civil en el modelo liberal	121
8.2.2-La sociedad civil en el modelo de bienestar	122
8.2.3-La sociedad civil en el modelo neoliberal	122
8.3-Las organizaciones de la sociedad civil en Argentina	123
8.3.1-Clasificación de las organizaciones de la sociedad civil que operan en Argentina	124

8.3.2-Principales actividades desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil en Argentina	125
8.3.3-Organizaciones de la sociedad civil y ámbito agropecuario	126
8.4-Las organizaciones de la sociedad civil en Mendoza	127
8.4.1-Evolución de las organizaciones de la sociedad civil en Mendoza	128
8.4.2-Vinculación de las organizaciones de la sociedad civil de Mendoza con el Estado provincial	129
8.4.3-Organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación técnico agropecuaria en Mendoza	129
 Capítulo 9	
9-La articulación intersectorial como estrategia para mejorar la situación de las escuelas técnico agropecuarias de la provincia de Mendoza.	131
9.1-Articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en Argentina	131
9.1.1-Evolución de las relaciones entre Estado y sociedad civil en Argentina	132
9.1.2-Tipos de relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil desarrolladas en Argentina	133
9.1.3-Problemas y beneficios de la articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil	134
9.2-La articulación intersectorial aplicada a la educación técnico agropecuaria de la provincia de Mendoza. Oportunidades y desafíos.	136
9.2.1-Las posibilidades de la cooperación intersectorial según los directivos y docentes de las entidades educativas técnico agropecuarias de la provincia de Mendoza	136
9.2.2-Actividades desarrolladas a través de la cooperación intersectorial para mejorar la calidad de la educación técnico agropecuaria de la provincia de Mendoza	138
9.2.2.1-Primera etapa: formalización de convenios	139
9.2.2.2-Segunda etapa: realización de investigaciones para conocer la demanda de trabajadores de la zona de influencia escolar y la inserción ocupacional de los egresados	139
9.2.2.3-Tercera etapa: obtención de insumos necesarios	139
9.2.2.4-Cuarta etapa: organización de las actividades productivas y de comercialización y capacitación de directivos y docentes	141
9.2.2.5-Quinta etapa: realización de actividades tendientes a la mejora continua de la formación brindada por las escuelas	



# **ANEXO**

## GUÍA DE ENTREVISTAS

Guía de las entrevistas semiestructuradas realizadas a directivos y docentes del área de enseñanza práctica de las escuelas de gestión oficial de nivel polimodal, modalidad producción de bienes y servicios y orientación agropecuaria que brindan formación técnico profesional en la provincia de Mendoza.

**1-Dimensión analítica:** situación imperante en cada establecimiento educativo agrotécnico respecto a la disponibilidad de bienes de capital específicos de la modalidad y a la condición de utilización de los mismos.

1.1-Variable: posesión de finca / campo experimental.

1.1.1-Objetivo: determinar si la escuela posee finca / campo experimental adecuado para realizar actividades prácticas.

1.1.2-Indicadores: Posesión de finca / campo experimental.  
Grado de utilización.  
Condición de mantenimiento.

1.1.3-Preguntas: ¿Posee la escuela finca o campo experimental?  
¿Qué implantaciones se realizan?  
¿Realizan los alumnos prácticas en el terreno?  
¿Poseen los terrenos derecho de riego?  
En caso de no disponer la escuela de finca / campo experimental ¿dónde realizan los alumnos prácticas de cultivo?

1.1.4-Observaciones: registro escrito y fotográfico de las fincas / campos experimentales de las escuelas.

1.2-Variable: posesión de instalaciones de granja o pecuarias.

1.2.1-Objetivo: determinar si la escuela posee instalaciones de granja o pecuarias adecuadas para realizar actividades prácticas.

1.2.2-Indicadores: Posesión de instalaciones de granja o pecuarias.  
Grado de utilización.  
Condición de mantenimiento.  
Dotación de animales.

1.2.3-Preguntas: ¿Posee la escuela instalaciones de granja o pecuarias?  
¿Qué animales se crían?  
¿Realizan los alumnos prácticas en el terreno?  
En caso de no disponer la escuela de instalaciones de granja o pecuarias ¿realizan los alumnos prácticas de actividades pecuarias? ¿dónde?

1.2.4-Observaciones: registro escrito y fotográfico de las instalaciones de granja o pecuarias de las escuelas.

1.3-Variable: posesión de instalaciones productivas.

1.3.1-Objetivo: determinar si la escuela posee instalaciones productivas adecuadas para realizar actividades prácticas.

1.3.2-Indicadores: Posesión de instalaciones productivas.  
Grado de utilización.  
Condición de mantenimiento.  
Dotación de insumos requeridos.

1.3.3-Preguntas: ¿Posee la escuela instalaciones productivas?  
¿Cuál es el estado de conservación y mantenimiento de las instalaciones?  
¿Qué problemas se presentan para la conservación y el mantenimiento de las instalaciones productivas?  
¿Realizan los alumnos prácticas en el colegio?  
En caso de no disponer la escuela de instalaciones productivas ¿realizan los alumnos prácticas de producción? ¿dónde?

1.3.4-Observaciones: registro escrito y fotográfico de las instalaciones productivas de las escuelas.

1.4-Variable: realización de procesos productivos.

1.4.1-Objetivo: conocer si en la escuelas de realizan procesos productivos acordes a su orientación y especialidad.

1.4.2-Indicadores: producción elaborada.

1.4.3-Preguntas: ¿Se realizan en la escuela procesos productivos?  
¿Qué se produce?  
¿Qué dificultades se generan durante la producción?  
En caso de no realizarse en la escuela los procesos productivos ¿realizan los alumnos prácticas de producción? ¿dónde? ¿qué productos elaboran?

1.4.4-Observaciones: registro escrito y fotográfico de la producción realizada en las escuelas.  
Observación de los procesos productivos en realización al momento de la visita al centro escolar.

1.5-Variable: comercialización de productos.

1.5.1-Objetivo: conocer el modo en que se comercializan los productos elaborados en las escuelas durante las prácticas productivas.

1.5.2-Indicadores: productos comercializados.

1.5.3-Preguntas: ¿Cómo se comercializan los productos elaborados durante la realización de prácticas productivas?  
¿Dispone la escuela de marca propia para comercializar la producción?  
¿Dispone la escuela de los permisos administrativos y sanitarios correspondientes para comercializar su producción?

1.5.4-Observaciones: productos elaborados y preparados para la venta.

1.6-Variable: posesión de laboratorio.

1.6.1-Objetivo:determinar si las escuelas poseen laboratorios adecuadamente equipados.

1.6.2-Indicadores: Laboratorios instalados.  
Equipamiento existente.

1.6.3-Preguntas: ¿Posee la escuela laboratorio?  
¿Está completamente equipado?  
¿Posee los insumos necesarios?

1.6.4-Observaciones: registro escrito y fotográfico de los laboratorios.

1.7-Variable: posesión de taller.

1.7.1-Objetivo: determinar si las escuelas poseen talleres adecuadamente equipados y acordes a la especialidad de cada establecimiento.

1.7.2-Indicadores: Talleres instalados.  
Equipamiento existente en los talleres.

1.7.3-Preguntas: ¿Posee la escuela taller?  
¿Está completamente equipado?.

1.7.4-Observaciones: registro escrito y fotográfico de los talleres.

**2-Dimensión analítica:** identificación de la opinión de los directivos y docentes de las escuelas de nivel polimodal, modalidad producción de bienes y servicios, orientación agropecuaria y formación técnico profesional respecto a la posibilidad de establecer articulaciones entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las escuelas tendientes a mejorar la calidad de la educación impartida en ellas.

2.1-Variable: opinión de los directivos y docentes respecto a la posibilidad de establecer articulaciones entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las escuelas tendientes a mejorar la calidad de la educación impartida en ellas.

2.1.1-Objetivo: conocer la opinión de los directivos y docentes de las escuelas agrotécnicas de Mendoza respecto a la concreción de mecanismos de articulación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los centros escolares, destinados a mejorar la calidad de la educación impartida en ellos.

2.1.2-Indicadores: opiniones a favor o en contra vertidas por los docentes y directivos.

2.1.3-Preguntas: ¿Qué opina de la posibilidad de concretar mecanismos de articulación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las escuelas destinados a mejorar la calidad de la educación impartida en los establecimientos educativos agrotécnicos?  
¿Considera posible la realización de tal propuesta?  
¿Qué experiencias ha tenido la escuela respecto a la vinculación con organizaciones de la sociedad civil?

## MODELO DE CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN

En la CIUDAD DE ....., a los ..... días del mes de ..... del año ....., entre el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LA NACIÓN / DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA representado en este acto por ....., con domicilio en la calle ..... en adelante “MINISTERIO” / “DGE”, por una parte y por otra parte (organización de la sociedad civil correspondiente), representada en este acto por ..... con domicilio en ....., convienen en celebrar el presente Convenio Marco, sujeto a las siguientes cláusulas:

**PRIMERA:** Las partes llevarán a cabo actividades de cooperación institucional y de asistencia técnica destinadas a mejorar la dotación de bienes de capital de las escuelas técnico agropecuarias y a facilitar y a fortalecer la vinculación entre las mismas y el mundo del trabajo.

**SEGUNDA:** El presente Convenio será aplicado según lo acordado entre las partes intervinientes en los Protocolos Adicionales al presente Convenio que se suscribirán oportunamente.

**TERCERA:** Las partes se comprometen a desarrollar en forma conjunta actividades tales como:

- a) Realizar investigaciones respecto a la inserción laboral de los egresados de las escuelas técnico agropecuarias.
- b) Generar los vínculos necesarios para que se desarrollen experiencias educativas destinadas a alumnos de escuelas de educación técnico agropecuaria en empresas, a los fines de complementar su formación técnico profesional.
- c) Estimular el intercambio de experiencias, materiales didácticos, publicaciones y cualquier otro recurso que tienda a fortalecer la calidad de las acciones educativas emprendidas.
- d) Difundir las experiencias desarrolladas en el marco del presente Convenio y sus Protocolos Adicionales
- e) Apoyar la gestión oficial tendiente a la obtención de recursos financieros por parte de organismos nacionales e internacionales, públicos o privados para el cumplimiento de los objetivos fijados.

- f) Gestionar la provisión de equipamientos e insumos vinculados con la orientación productiva del establecimiento.
- g) Promover a la mejora de la calidad educativa, la actualización tecnológica del personal docente y la empleabilidad y capacidad emprendedora de los estudiantes.

**CUARTA:** En caso de desarrollarse prácticas educativo - laborales en el ámbito de empresas (pasantías de alumnos y/o docentes), las mismas se desarrollarán en el marco de la normativa nacional y provincial vigente.

**QUINTA:** Serán funciones del MINISTERIO / DGE, a través del INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA (INET) / DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN TÉCNICA Y TRABAJO, colaborar en la coordinación y seguimiento de las tareas acordadas. Asimismo, se compromete a afectar los recursos humanos, técnicos pedagógicos, materiales y físicos previstos para su desarrollo.

**SEXTA:** Las actividades conjuntas de las partes a que pudiera dar lugar el presente Convenio Marco habrán de ser instrumentadas mediante Protocolos Adicionales del presente Convenio, en los que se indicará la denominación, descripción y los objetivos de las mismas, la especificación de las tareas a realizar, plazos, derechos, obligaciones de cada una de las partes y demás cuestiones tendientes al logro de los objetivos fijados. Dichos Protocolos Adicionales serán suscriptos entre (organización de la sociedad civil correspondiente) y el INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA (INET) / DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN TÉCNICA Y TRABAJO y notificados al MINISTERIO / DGE para su registro en el marco del presente Convenio.

**SÉPTIMA:** Las partes designarán un responsable a cargo de articular las actividades programadas, de efectuar las gestiones necesarias y de asegurar la continuidad y eficacia de la ejecución de las acciones de cooperación.

**OCTAVA:** El presente Convenio tendrá una duración de UN (1) año, y se renovará automáticamente por plazos anuales, hasta un máximo de ..... años, salvo que cualquiera de las partes comunicare de modo fehaciente y por escrito a la otra su voluntad en sentido contrario.

**NOVENA:** Cualquiera de las partes podrá proceder a poner fin al presente Convenio Marco en cualquier momento, mediante comunicación por escrito a la otra, sin perjuicio de la continuación, en tal caso, y hasta la finalización del respectivo ciclo lectivo anual, de los efectos en curso de ejecución atinentes al programa materia de este Convenio.

**DÉCIMA:** Las partes se someten a la Jurisdicción de los Tribunales ....., con prescindencia de cualquier otro fuero o jurisdicción que pudiera corresponder y constituyen domicilios legales y especiales en los mencionados en el exordio, donde se tendrán por válidas todas las comunicaciones que se cursen.

En prueba de conformidad, se firman DOS (2) ejemplares de un mismo tenor y a un sólo y único efecto en el lugar y fecha ut supra

## **PROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN TÉCNICA Y FORMACION PROFESIONAL**

**BUENOS AIRES,  
AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACION:**

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de Ley tendiente a propiciar el desarrollo de la Educación Técnico Profesional.

Impulsa el presente proyecto, la necesidad de fortalecer la Educación Técnico Profesional, por ser ésta, en el marco de un desarrollo con mayores niveles de inclusión y equidad social, un factor clave para el crecimiento económico sostenido y sustentable del país, en términos regionales y locales, con marcada incidencia sobre la calidad del trabajo, la productividad de la actividad económica y la competitividad territorial.

Por su naturaleza y funciones, la Educación Técnico Profesional trasciende el ámbito específicamente educativo para vincularse con los campos de la ciencia y la tecnología, del trabajo y de la producción.

En tal sentido requiere la activa participación y el compromiso de las instancias involucradas para su desarrollo, el Estado Nacional, las Provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; así como de organizaciones empresariales y gremiales, instituciones académicas especializadas en el tema y organizaciones intermedias.

La consolidación de nuevos modelos de producción y administración económica y social revaloriza de manera creciente la incorporación del conocimiento científico y tecnológico para dinamizar los procesos económicos.

El conocimiento es un recurso democratizador ya que, al difundirse al conjunto de la sociedad, permite desarrollar las potencialidades de todos brindando un requisito ineludible para afrontar los nuevos retos políticos, económicos y sociales.

La Educación Técnico Profesional, para asegurar una mayor cobertura, mejor calidad y más pertinencia, requiere de regulación y planeamiento que le otorguen carácter sistémico a sus diversas modalidades, niveles e instituciones.

La Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior esbozan principios y ámbitos institucionales para el desarrollo de la Educación Técnico Profesional que resultan insuficientes para definir con precisión las cuestiones que atañen a la complejidad, especificidad y articulación de la misma, tanto al interior del Sistema Educativo Nacional como en referencia a los sistemas socio-laboral y socio-productivo.

El presente proyecto de ley se inscribe en la perspectiva de la formación integral y permanente de las personas y articula la Educación Técnico Profesional relativa a los niveles de EGB3- polimodal/educación media, superior no universitaria y la formación profesional, así como a las diversas instituciones y programas de formación y capacitación para y en el trabajo.

Considera, además, la necesaria interacción de múltiples actores en la Educación Técnico Profesional: el Estado en sus distintos niveles, instituciones educativas, los empresarios y los trabajadores y el sector académico de la investigación científico-tecnológica.

Asimismo, vincula las distintas modalidades de formación; en particular, a través del reconocimiento y la certificación de los saberes y capacidades adquiridos por diferentes vías tales como la escolar, la capacitación y la experiencia laboral.

Por otra parte, por aplicación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XII) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (arts. 6 y 13.2) -ambos con jerarquía constitucional tal como se estableciere en el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional- pesa sobre los estados parte el deber de generalizar y hacer accesible a todos la educación técnico profesional.

La medida que hoy se somete a la consideración de ese HONORABLE CONGRESO DE LA NACION contempla, entre otros objetivos, el de fortalecer, en términos de calidad y pertinencia, la educación técnico profesional con el propósito de facilitar la incorporación de la juventud al mundo del trabajo y la formación continua de los adultos a lo largo de su vida activa, como también el de responder a las nuevas exigencias y requerimientos derivados de la permanente innovación tecnológica, el desarrollo social y económico, así como la reactivación de los sistemas productivos.

Asimismo, a través del proyecto, se propone dar respuesta a la necesidad de otorgar identidad propia a la Educación Técnico Profesional, significar su carácter estratégico en términos de desarrollo socio-económico, valorar su “status” social y educativo, actualizar sus modelos institucionales y estrategias de intervención aproximándolas a estándares internacionales, de tal manera que pueda convertirse en núcleo de formación de recursos humanos altamente calificados.

También la aprobación por parte de Vuestra Honorabilidad del adjunto proyecto permitirá asegurar la unidad y coherencia de la Educación Técnico Profesional a nivel nacional; garantizando el federalismo en la definición de las políticas y las estrategias en esta materia y permitirá establecer un modelo de gobierno que contemple los niveles de responsabilidad concurrentes de la Nación, las distintas jurisdicciones y los órganos de participación sectorial.

Por todo lo expuesto, es que se solicita la pronta aprobación del presente proyecto, ya que esto permitirá revalorizar a la Educación Técnico Profesional, proporcionando las herramientas necesarias para acrecentar el acceso al conocimiento científico-tecnológico, todo lo cual a más de brindar una sólida formación y capacitación, constituirá un fuerte y gran aporte para dar respuestas a los requerimientos sociales y

dinamizar el proceso de reactivación económica en que se encuentra inmersa la República Argentina.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

EL SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA,  
REUNIDOS EN CONGRESO,... SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

## TITULO I DE LA EDUCACION TECNICO PROFESIONAL.

ARTICULO 1°.- Establécese la Educación Técnico Profesional como parte integrante del Sistema Educativo Nacional. Abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo, de gestión estatal y privada, que especializan y organizan sus propuestas formativas según conocimientos científico-tecnológicos, saberes profesionales y sectores de la actividad económica, en diferentes niveles y modalidades.

ARTICULO 2°.- A los efectos de la presente ley, se entiende por Educación Técnico Profesional al proceso educativo sistemático que comprende la formación ética-ciudadana, la humanística general y la formación científica, técnica y tecnológica, que promueve en las personas el aprendizaje de capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes relacionadas con desempeños profesionales y criterios de profesionalidad propios de cada

área ocupacional de diversos sectores de la vida económica y social, involucrando los distintos niveles de complejidad, responsabilidad y autonomía necesarios para participar en el contexto socio-productivo.

ARTICULO 3°.- La Educación Técnico Profesional se enmarca en el campo de la educación continua y permanente, articulando la educación formal y no formal, la formación general y la profesional.

## TITULO II DE LOS FINES Y OBJETIVOS.

ARTICULO 4°.- La Educación Técnico Profesional, como parte del Sistema Educativo Nacional, adopta los principios generales, finalidades, objetivos, criterios y pautas de organización, administración y gobierno, enunciados en la Ley Federal de Educación (Ley 24.195 B.O . 5/5/93) y en la Ley de Educación Superior ( Ley 24.521 B.O 10/08/95) .

ARTICULO 5° .- Son objetivos particulares de la Educación Técnico Profesional:

a) Contribuir al desarrollo integral de las personas y a proporcionarles condiciones para el crecimiento personal, laboral y comunitario, en el marco de una educación técnico profesional, continua y permanente.

b) Ampliar la formación básica y de fundamentos científicos, tecnológicos, sociales y humanísticos de las personas, a partir de la contextualización técnico-tecnológica de los saberes vinculados a campos ocupacionales.

c) Favorecer el reconocimiento y certificación de saberes y capacidades así como la reinserción voluntaria y la prosecución de estudios regulares en los diferentes niveles y modalidades educativos.

d) Promover y desarrollar la cultura del trabajo y la producción en los diversos programas, niveles e instituciones de educación técnico profesional.

- e) Fortalecer a las instituciones de educación técnico profesional como espacios sociales donde se lleva a cabo la formación integral de las personas, siendo uno de sus principios el que considera al trabajo productivo como la actividad humana socialmente integradora por excelencia.
- f) Vincular las instituciones y los programas de educación técnico profesional con los ámbitos de la ciencia y la tecnología, la producción y el trabajo, a nivel nacional, regional y local.
- g) Mejorar y fortalecer las instituciones y los programas de educación técnico profesional en el marco de políticas nacionales y estrategias de carácter federal que integren las particularidades y diversidades jurisdiccionales.
- h) Favorecer niveles crecientes de equidad, calidad, eficiencia y efectividad de la educación técnico-profesional, como elemento clave de las estrategias de inclusión social, de desarrollo y crecimiento socio-económico del país y sus regiones, de innovación tecnológica y de promoción del trabajo decente.

TITULO III  
 INSTITUCIONES DE LA EDUCACION TECNICO PROFESIONAL.  
 CAPITULO I  
 DISPOSICIONES GENERALES.

ARTICULO 6º.- Están comprendidas dentro de la presente ley las instituciones del Sistema Educativo Nacional que brindan educación técnico profesional, de carácter nacional, jurisdiccional y municipal, de gestión estatal y privada; a saber:

- a) Instituciones de educación técnico profesional de nivel medio. Escuelas técnicas - industriales, agropecuarias, de servicios, entre otras - y escuelas de nivel medio, polimodal o equivalentes que incluyen con criterio de unidad institucional y pedagógica trayectos técnicos profesionales y contemplan diferentes formas de integración y/o articulación con el último ciclo de la Educación General Básica.
- b) Instituciones de educación técnico profesional de nivel superior no universitario. Institutos superiores técnicos, institutos tecnológicos, institutos de formación docente que forman técnicos superiores, o equivalentes.
- c) Instituciones de formación profesional. Centros de formación profesional, escuelas de capacitación laboral, centros de educación agraria, misiones monotécnicas, escuelas de artes y oficios, escuelas de adultos con formación profesional, o equivalentes.

ARTICULO 7º.- Las instituciones que brindan educación técnico profesional, en el marco de las normas específicas establecidas por las autoridades educativas jurisdiccionales competentes, se orientarán a:

- a) Impulsar modelos innovadores de gestión que incorporen criterios de equidad y calidad para el adecuado cumplimiento de los objetivos institucionales.
- b) Establecer mecanismos de vinculación y cooperación para el desarrollo de proyectos conjuntos con otras instituciones educativas, con organizaciones representativas del trabajo y la producción, con organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como con instituciones del ámbito universitario y de la ciencia y la tecnología.
- c) Contemplar la constitución de cuerpos consultivos o colegiados donde estén representadas las comunidades educativas y socio-productivas.
- d) Desarrollar modalidades regulares y sistemáticas de evaluación institucional.
- e) Implementar ofertas para atender las necesidades socio-educativas de distintos grupos sociales.
- f) Generar proyectos educativos que propicien, en el marco de la actividad educativa, la producción de bienes y servicios, con la participación de alumnos y docentes en talleres,

laboratorios u otras modalidades pedagógico-productivas, que puedan generar recursos propios genuinos destinados a potenciar acciones formativas, sin que ello debilite sus funciones sustantivas ni sustituya el deber indelegable del Estado en el mantenimiento de la educación pública.

ARTICULO 8°.- Se promoverá que las instituciones de educación técnico profesional, con los debidos recaudos pedagógicos y sociales, establezcan diversas formas de cooperación con ámbitos laborales y/o entornos productivos.

Dicha cooperación podrá adoptar diferentes niveles de complejidad y de compromiso formativo: regímenes de alternancia, sistemas duales, pasantías, residencias, entre otros.

ARTICULO 9°.- Se procurará que las organizaciones empresariales, sindicales y profesionales asuman un compromiso efectivo con la educación técnico profesional, a través del aporte de iniciativas y recursos, con el propósito de mejorar la calidad y pertinencia de las ofertas formativas y facilitar el acceso a la tecnología del mundo del trabajo y la producción.

## CAPITULO II DE LA EDUCACION TECNICO PROFESIONAL DE NIVEL MEDIO Y DE NIVEL SUPERIOR NO UNIVERSITARIO.

ARTICULO 10.- Son propósitos de las instituciones que brindan educación técnico profesional de nivel medio y de nivel superior no universitario:

a) Formar técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiera el dominio y manifestación de competencias profesionales que sólo es posible desarrollar a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación que generen en las personas capacidades profesionales relacionadas con esas competencias.

b) Desarrollar procesos sistemáticos de formación que articulen el estudio y el trabajo, la investigación y la producción, la teoría y la práctica, la formación ciudadana, la humanística general y la relacionada con campos profesionales específicos.

c) Garantizar una formación general de fundamento y científico-tecnológica, una formación técnica específica propia de la profesión abordada, y prácticas profesionalizantes dentro del campo ocupacional elegido.

d) Introducir a los estudiantes en una trayectoria de profesionalización que garantice su acceso a una base de saberes y capacidades profesionales que les permita su inserción en el mundo del trabajo; así como continuar aprendiendo durante toda su vida activa.

ARTICULO 11.- La educación técnico profesional de nivel medio será brindada por las instituciones indicadas en el artículo 6° inciso a). En aquellas instituciones que articulen o integren el último ciclo de la Educación General Básica o equivalente, éste podrá contemplar un espacio de educación técnica preprofesional y ayudar a una orientación, sin pretender una especialización temprana. Asimismo, podrá incluir dispositivos para que estudiantes que han cursado dicho ciclo en instituciones que no brinden tales alternativas puedan acceder en mejores condiciones a la educación técnico profesional de nivel medio.

ARTICULO 12.- La educación técnico profesional de nivel superior no universitario será brindada por las instituciones indicadas en el artículo 6° inciso b) y permitirá iniciar así como continuar itinerarios profesionalizantes. Para ello, contemplará: la diversificación, a través de una formación inicial relativa a un amplio espectro ocupacional como continuidad de la educación media/polimodal, y la especialización, con el propósito de profundizar la formación alcanzada en la educación técnico profesional de nivel medio.

ARTICULO 13.- Las instituciones de educación técnico profesional de nivel medio y nivel superior no universitario estarán facultadas para implementar programas de formación profesional continua en su campo de especialización.

### CAPITULO III DE LA FORMACION PROFESIONAL.

ARTICULO 14.- Son propósitos de las instituciones que brinden formación profesional preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial, a través de procesos que aseguren la adquisición de conocimientos científico-tecnológicos y el dominio de las competencias básicas, profesionales y sociales requerido por una o varias ocupaciones definidas en un campo ocupacional amplio, con inserción en el ámbito económico-productivo. Por tal razón, admite formas de ingreso y de desarrollo diferenciadas de los requisitos académicos propios de los niveles y ciclos de la educación general.

ARTICULO 15.- La formación profesional alude al conjunto de acciones cuyo propósito es la formación socio-laboral para y en el trabajo, dirigida tanto a la adquisición y mejora de las cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores, y que permite compatibilizar la promoción social, profesional y personal con la productividad de la economía nacional, regional y local.

ARTICULO 16.- La formación profesional estará a cargo de las instituciones indicadas en el artículo 6° incisos a), b) y c).

ARTICULO 17.- Las ofertas de formación profesional podrán contemplar la articulación con programas de alfabetización o de terminalidad de los niveles y ciclos comprendidos en la escolaridad obligatoria y post-obligatoria.

### TITULO IV TITULOS Y CERTIFICACIONES.

ARTICULO 18.- Compete a las autoridades educativas jurisdiccionales la aprobación de los planes de estudio así como la fijación de los alcances de la habilitación profesional correspondiente y al MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA el otorgamiento de la validez nacional y la consiguiente habilitación profesional de los títulos, en el marco de los acuerdos alcanzados en el CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN.

ARTICULO 19.- La educación técnico profesional contempla diversos tipos de instituciones y programas de formación con sus respectivas titulaciones y certificaciones:

a) Aquella ofrecida por el sistema educativo a través de instituciones –de gestión estatal y de gestión privada, reconocidas por la autoridad jurisdiccional competente-, con atribuciones para emitir títulos técnicos medios y títulos técnicos superiores.

b) Aquella ofrecida por el sistema educativo, a través de instituciones –de gestión estatal, de gestión privada y por convenio con entidades gremiales u otras instituciones u organizaciones-, reconocidas por la autoridad jurisdiccional competente, con atribuciones para emitir certificaciones de formación profesional.

En ambos casos, se podrán establecer acuerdos, avalados y supervisados por las autoridades educativas competentes, para la acción conjunta con otras instituciones u organizaciones -de carácter estatal, privado o no gubernamental, empresas, gremios o sectores productivos- que no forman parte del sistema educativo y asumen acciones o programas de formación para el trabajo.

ARTICULO 20.- Se consideran títulos técnicos a aquellos que poseen carácter profesional. Se extienden al cumplimentar los requisitos estipulados en los planes de estudio relativos a carreras de educación técnico profesional de nivel medio y de nivel superior no universitario; excluyéndose en todos los casos los destinados al ejercicio de la docencia en el ámbito del Sistema Educativo Nacional.

ARTICULO 21.- Se consideran certificaciones de formación profesional a aquellas que acreditan capacidades profesionales referidas a cualificaciones en un campo ocupacional específico.

ARTICULO 22.- El CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN establecerá y definirá los niveles de cualificación en el marco de los cuales se especificará la complejidad que expresan los títulos y certificaciones de la educación técnico profesional, en orden a garantizar el derecho de cada trabajador a la evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos en el trabajo o por medio de modalidades educativas formales o no formales.

ARTICULO 23.-Las jurisdicciones educativas tendrán a su cargo los mecanismos que posibiliten el tránsito entre la educación general y la educación técnico profesional, así como entre los distintos ambientes de aprendizaje de la escuela y del trabajo; y la evaluación y certificación de los saberes y las capacidades adquiridas según los niveles de cualificación establecidos por el CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN.

## TITULO V DEFINICION DE OFERTAS FORMATIVAS.

ARTICULO 24.- Las ofertas de educación técnico profesional se estructurarán utilizando como referencia perfiles profesionales explícitos en el marco de familias profesionales establecidas para los distintos sectores de actividad económica.

ARTICULO 25.- El CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN establecerá, para las carreras técnico profesionales de nivel medio y de nivel superior no universitario y para la formación profesional, los criterios básicos y los parámetros mínimos referidos a: perfil profesional, alcance de los títulos y certificaciones y estructuras curriculares, en lo relativo a la formación general, científico-tecnológica y técnica específica, a las cargas horarias mínimas, así como al desarrollo de prácticas profesionalizantes. Los mismos se constituirán en el marco de referencia para los procesos de homologación de títulos y certificaciones de educación técnico profesional y para la estructuración de ofertas formativas o planes de estudio que pretendan para sí el reconocimiento de validez nacional por parte del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGIA.

ARTICULO 26.- Las ofertas de educación técnico profesional que se correspondan con profesiones cuyo ejercicio pudiera poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes deberán cumplir los requisitos y estándares establecidos por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA en acuerdo con el CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. Los diseños curriculares de estas ofertas de educación técnico profesional deberán atender a las regulaciones de los distintos ejercicios profesionales y sus habilitaciones profesionales vigentes.

## TITULO VI DOCENTES.

ARTICULO 27.- Se establecerán programas federales de formación continua con el propósito de fortalecer los equipos directivos y docentes de las instituciones de educación técnico profesional como un cuerpo calificado, actualizado e innovador, de abordar temáticas relativas a las innovaciones científico- tecnológicas y a la gestión de las instituciones, y de garantizar la pertinencia social, educativa y productiva de las ofertas formativas a su cargo.

ARTICULO 28.- Se promoverán modalidades que posibiliten a aquellos profesionales que han obtenido su título de grado universitario en campos afines a la educación técnico profesional, la realización de estudios pedagógicos –en instituciones de educación superior universitaria o no universitaria-, para poder desempeñarse como docentes o directivos en instituciones que brindan educación técnico profesional. Igual criterio se adoptará para favorecer el ingreso y permanencia como docentes, en los niveles y ciclos educativos para los que estén habilitados, de egresados de carreras técnico profesionales de nivel medio o de nivel superior no universitario.

## TITULO VII EQUIPAMIENTO.

ARTICULO 29.- El equipamiento de las instituciones que brindan educación técnico profesional deberá ser acorde al nivel de complejidad tecnológica previsto en la propuesta formativa, apropiado a los fines educativos y transferible al contexto de la producción.

ARTICULO 30.- El MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, a través del INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA y con participación jurisdiccional, en forma gradual, continua y estable, asegurará niveles adecuados de equipamiento para talleres, laboratorios u otros entornos de aprendizaje, de modo que permitan desarrollar las prácticas profesionalizantes o productivas en las instituciones de educación técnico profesional.

## TITULO VIII MEJORA CONTINUA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION TECNICO PROFESIONAL.

ARTICULO 31.- En función de la mejora continua de la calidad de la educación técnico profesional créase el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional y el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y establécese la Homologación de Títulos y Certificaciones. Dichos instrumentos, en forma combinada, permitirán:

- a) Garantizar el derecho de los estudiantes y de los egresados al reconocimiento, en todo el territorio nacional, de estudios, certificaciones y títulos de calidad equivalente.
- b) Definir los diferentes ámbitos institucionales y los distintos niveles de certificación y titulación de la educación técnico profesional.
- c) Propiciar la articulación entre los distintos ámbitos y niveles de la educación técnico-profesional.
- d) Orientar la definición y el desarrollo de programas federales para el fortalecimiento y mejora de las instituciones de educación técnico profesional.

e) Establecer parámetros y criterios de calidad de la educación técnico profesional y resguardar el interés público en aquellas profesiones que ponen en riesgo la salud, los bienes y la vida de las personas.

ARTICULO 32.- El MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, a través del INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA y con participación jurisdiccional, tendrá a su cargo la administración del Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y de la Homologación de Títulos y Certificaciones.

## CAPITULO I REGISTRO FEDERAL DE INSTITUCIONES DE EDUCACION TECNICO PROFESIONAL.

ARTICULO 33.- El Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional estará integrado por las instituciones mencionadas en el artículo 6º. Serán incorporadas gradualmente, a propuesta de las jurisdicciones, con el propósito de fortalecer tanto a aquellas instituciones que se destacan como centros de referencia en su especialidad como a aquellas que requieran asistencia para alcanzar los criterios y parámetros de calidad de la educación técnico profesional acordados por el CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. Se prestará especial atención a aquellas instituciones que emiten títulos o certificaciones que habilitan para el ejercicio de actividades que pudieren comprometer de modo directo el interés público.

ARTICULO 34.- El MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, a través del INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA y con participación jurisdiccional, implementará para las instituciones incorporadas al Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional programas de fortalecimiento institucional, los cuales contemplarán aspectos relativos a formación docente continua, asistencia técnica y financiera, entre otros.

## CAPITULO II CATALOGO NACIONAL DE TITULOS Y CERTIFICACIONES.

ARTICULO 35.- El Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones, organizado en función de familias y perfiles profesionales, cumplirá con los propósitos de evitar la duplicación de titulaciones y certificaciones referidas a un mismo perfil profesional, y/o que una misma titulación o certificación posean desarrollos curriculares diversos que no cumplan con los criterios mínimos de homologación, establecidos por el CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN.

ARTICULO 36.- El MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, a través del INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA, garantizará que dicho catálogo actúe como un servicio permanente de información actualizada sobre certificaciones y títulos y sus correspondientes ofertas formativas, en particular sobre aquellos cuyo ejercicio profesional pone en riesgo la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes.

## CAPITULO III HOMOLOGACION DE TITULOS Y CERTIFICACIONES.

ARTICULO 37.- Los títulos de técnicos medios y técnicos superiores y las certificaciones de formación profesional podrán ser homologados en el orden nacional a

partir de los criterios y estándares de homologación acordados y definidos por el CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, los cuales deberán contemplar aspectos referidos a: perfil profesional y estructuras curriculares en lo relativo a la formación general, científico-tecnológica y técnica específica, las cargas horarias mínimas, así como al desarrollo de prácticas profesionalizantes.

TITULO IX  
DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACION  
DE LA EDUCACION TECNICO PROFESIONAL.

CAPITULO I  
DISPOSICIONES GENERALES.

ARTICULO 38.- El Gobierno y Administración de la Educación Técnico Profesional, como parte del Sistema Educativo Nacional, es una responsabilidad concurrente y concertada del PODER EJECUTIVO NACIONAL, de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en orden a los principios de unidad nacional, democratización, autonomía jurisdiccional y federalización, participación, equidad, intersectorialidad, articulación e innovación.

CAPITULO II  
DE LAS FUNCIONES  
DEL MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGÍA.

ARTICULO 39.- El MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, deberá establecer con el acuerdo del CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN:

- a) La normativa general de la educación técnico profesional dentro del marco de la presente ley, con el consenso y la participación de los actores sociales.
- b) Los criterios y parámetros de calidad hacia los cuales se orientarán las instituciones que integren el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional.
- c) La nómina de títulos técnicos medios y técnicos superiores y de certificaciones de formación profesional que integrarán el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones.
- d) Los criterios y estándares para la homologación de los títulos técnicos medios y técnicos superiores y de certificaciones de formación profesional; en particular, aquellos que habiliten para el ejercicio profesional cuyas actividades ponen en riesgo la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes.

DEL CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN.

ARTICULO 40.- Acordar los criterios y parámetros de calidad hacia los cuales se orientarán las instituciones que integren el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional.

ARTICULO 41.- Acordar los perfiles, el alcance de los títulos y certificaciones y estructuras curriculares relativos a la formación de técnicos medios y técnicos superiores y a la formación profesional; en particular, aquellos que habiliten para el ejercicio profesional cuyas actividades ponen en riesgo la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes.

ARTICULO 42.- Acordar los criterios y parámetros para la homologación de los títulos técnicos medios y técnicos superiores y de las certificaciones de formación profesional.

ARTICULO 43.- Acordar los procedimientos para la creación, modificación y/o actualización de ofertas de educación técnico profesional.

#### DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES.

ARTICULO 44.- Establecer el marco normativo y planificar, organizar y administrar la educación técnico profesional en las respectivas jurisdicciones, en el marco de los acuerdos alcanzados en el seno del CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN .

ARTICULO 45.- Promover la creación de consejos provinciales, regionales y/o locales de Educación, Trabajo y Producción como espacios de participación en la formulación de las políticas y estrategias jurisdiccionales en materia de educación técnico profesional.

#### DEL INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACION TECNOLOGICA.

ARTICULO 46.- Reconócese en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA al Instituto Nacional de Educación Tecnológica, como instituto desconcentrado, para cumplir con las funciones específicas establecidas en la presente ley.

#### TITULO X

#### DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION, TRABAJO Y PRODUCCION. CREACION.

ARTICULO 47.- Créase el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción, sobre la base del Consejo Nacional de Educación - Trabajo, como órgano consultivo y propositivo en las materias y cuestiones que prevé la presente ley, cuya finalidad es asesorar al Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología en todos los aspectos relativos al desarrollo y fortalecimiento de la educación técnico profesional. El Instituto Nacional de Educación Tecnológica del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA ejercerá la Secretaría Permanente del mencionado organismo.

#### FUNCIONES.

ARTICULO 48.- Las funciones del Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción son: a) Gestionar la colaboración y conciliar los intereses de los sectores en materia de educación técnico profesional.

b) Promover la vinculación de la educación técnico profesional con el mundo laboral a través de las entidades que cada miembro representa, así como la creación de consejos provinciales de educación, trabajo y producción

c) Pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiere su intervención conforme a la presente ley.

d) Asesorar en los temas relativos a: registro de instituciones de educación técnico profesional, catálogo y homologación de títulos y certificaciones, pertinencia y validación de perfiles profesionales.

- e) Proponer criterios y orientaciones para la generación y aplicación de fuentes de financiamiento para el desarrollo de la educación técnico profesional.
- f) Asesorar en los procesos de integración regional de la educación técnico profesional, en el MERCOSUR u otros acuerdos regionales o bloques regionales que se constituyan, tanto multilaterales como bilaterales.

## INTEGRACION.

ARTICULO 49.- El Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción estará integrado por personas de destacada y reconocida actuación en temas de educación técnico profesional, producción y empleo, y en su conformación habrá representantes del Estado, del Consejo Federal de Cultura y Educación, de las cámaras empresariales – en particular de la pequeña y mediana empresa -, de las organizaciones de los trabajadores, incluidas las entidades gremiales docentes, las entidades profesionales de técnicos, y de entidades empleadoras que brindan educación técnico profesional de gestión privada. Los miembros serán designados por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, a propuesta de los sectores mencionados, y desempeñarán sus funciones “ad honorem”.

## TITULO XI

### COMISION FEDERAL DE EDUCACION TECNICO PROFESIONAL.

ARTICULO 50.- Créase la COMISIÓN FEDERAL DE EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL con el propósito de garantizar los circuitos de consulta técnica y el desarrollo de los programas federales orientados a la aplicación de la presente ley, en el marco de los acuerdos del CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. El Instituto Nacional de Educación Tecnológica del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA ejercerá la coordinación de la misma.

ARTICULO 51.- Esta Comisión estará integrada por los representantes de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, designados por las máximas autoridades jurisdiccionales respectivas.

## TITULO XII

### FINANCIAMIENTO.

ARTICULO 52.- Es responsabilidad indelegable del Estado asegurar el acceso a todos los ciudadanos a una educación técnico profesional de calidad. La inversión en la educación técnico profesional se atenderá con los recursos que determinen los presupuestos Nacional, Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

ARTICULO 53.- Créase el Fondo Nacional para el Equipamiento de Instituciones de Educación Técnico Profesional que será financiado con un monto anual que no podrá ser inferior al 0,2% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional. Adicionalmente, el mismo podrá incorporar aportes de personas físicas y jurídicas, así como de otras fuentes de financiamiento de origen nacional o internacional.

ARTICULO 54.- Reconócese en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA al Instituto Nacional de Educación Tecnológica como órgano de aplicación de la Ley N° 22.317 y modificatorias.

### TITULO XIII

#### NORMAS GENERALES Y COMPLEMENTARIAS.

ARTICULO 55.- Agrégase al artículo 10 de la Ley N° 24.195, el inciso c) bis, que quedará redactado de la siguiente manera: “Educación Técnico Profesional de nivel medio, que otorgará título técnico, impartida por instituciones específicas, de TRES (3) años de duración como mínimo.”

ARTICULO 56.- Invítase a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adecuar su Legislación Educativa en consonancia con la presente ley y a adoptar los Sistemas Administrativos de Control y de Evaluación, a efectos de facilitar su óptima implementación.

ARTICULO 57.- Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.