



10 AÑOS

de la **Ley de Educación Nacional**

Escriben:

Luciana Aguilar
Leandro Bottinelli
Adrián Cannellotto
Rosa Cicala
Juan Ignacio Doberti
María del Carmen Feijóo
Florencia Finnegan
Diego Herrera
Mariana Liceaga
Graciela Misirlis
Julián Mónaco
Ana Pereyra
Axel Rivas
Diego Rosemberg
Susana Schoo
Cecilia Sleiman
Emilio Tenti Fanfani y
Marcela Terry.



unipe:

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA BUENOS AIRES



La Universidad Pedagógica (UNIPE), pública y gratuita, se propone potenciar la formación de docentes, directivos y funcionarios del sistema educativo desde una perspectiva de excelencia académica y de investigación.

COORDINACIÓN UNIPE



COLECCIÓN IDEAS EN LA EDUCACIÓN ARGENTINA

Dirigida por Darío Pulfer

Cada libro reúne una obra o una selección significativa del autor elegido, precedida por un trabajo de un estudioso contemporáneo que presenta la vida de ese autor, el contexto en que produjo su trabajo, algunas claves de sus preocupaciones y una bibliografía actualizada.



Volúmenes recientes

Berta P. de Braslavsky. La querrela de los métodos en la enseñanza de la lectura. *Presentación de Pablo Pineau*

Aníbal Ponce. Educación y lucha de clases y otros escritos. *Presentación de Nicolás Arata y Pablo Gentili*

Joaquín V. González. La tradición nacional. *Presentación de Darío Pulfer*

Emilio F. Mignone. Textos de educación, política y sociedad. *Presentación de Augusto Pérez Lindo y Cayetano De Lella*

Más información en:

editorial.unipe.edu.ar



www.unipe.edu.ar

CiN REUN
Red de Editoriales
de las Universidades Nacionales
de la Argentina

L U A
Libro
Universitario
Argentino

unipe: EDITORIAL
UNIVERSITARIA

10 AÑOS de la Ley de Educación Nacional

unipe:

universidad pedagógica

RECTOR

Adrián Cannellotto

VICERRECTOR

Carlos G. A. Rodríguez

unipe: editorial universitaria

DIRECTORA

María Teresa D'Meza

EDITOR

Diego Rosemberg

EQUIPO EDITORIAL

Juan Manuel Bordón
Ángela Gancedo Igarza
Diego Herrera
Deborah Lapidus
Mariana Linceaga
Julián Mónaco

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN

Luciana Aguilar
Leandro Bottinelli
Rosa Cicala
Juan Ignacio Doberti
María del Carmen Feijóo
Graciela Misirlis
Ana Pereyra
Axel Rivas
Susana Schoo
Cecilia Sleiman
Emilio Tenti Fanfani
Marcela Terry

DISEÑO ORIGINAL

Horacio Wainhaus

DISEÑO E ILUSTRACIONES

Juan Ignacio Siwak

HUMOR

Eduardo Maicas

CORRECCIÓN

Licia López de Casenave

Esta edición especial integra la serie Cuadernos de discusión de la Universidad Pedagógica. Camino Centenario n° 2565 (1897) Gonnet, Provincia de Buenos Aires, Argentina. ISSN: 18535402

sumario

- 02 Editorial. Un horizonte de sentido *por Adrián Cannellotto*
- 04 El nuevo mapa de las aulas *por Leandro Bottinelli*
- 07 ¿Derecho al conocimiento o derecho a la escolaridad? *por Emilio Tenti Fanfani*
- 10 Más tiempo, ¿mejor educación? *por Luciana Aguilar y Marcela Terry*
- 14 Una escuela para cada tipo de estudiante *por Diego Rosemberg*
- 16 Implementación desapareja *por Diego Herrera*
- 17 Del dicho al hecho... *por Diego Herrera*
- 18 Integrar, esa es la cuestión *por Julián Mónaco*
- 19 Alto incremento de la matrícula *por Florencia Finnegan*
- 20 Un aislamiento que no es solo territorial *por Mariana Linceaga*
- 21 “Todavía no se ve que la diversidad cultural enriquece” *por Diego Herrera*
- 22 La más pujante *por Diego Herrera*
- 23 “Ahora se considera derecho social” *por Diego Herrera*
- 24 ¿Qué currículo necesita el nivel medio? *por Graciela Misirlis*
- 28 ¿Para qué sirve el secundario? *por María del Carmen Feijóo*
- 31 Ni estatales ni privadas *por Diego Rosemberg*
- 34 Las batallas de la calidad educativa *por Axel Rivas*
- 37 Un hito histórico *por Rosa Cicala*
- 41 De la fragmentación a las referencias comunes *por Ana Pereyra*
- 44 ¿Alcanza con el 6% del PBI? *por Juan Pablo Doberti*
- 48 ¿Qué ocurrió con las subvenciones? *por Cecilia Sleiman*
- 51 Un rompecabezas difícil de armar *por Susana Schoo*
- 55 Las transformaciones en el trabajo cotidiano *por Diego Herrera*

10 años

Esta edición especial sobre los primeros diez años de vigencia de la Ley de Educación Nacional (LEN), desarrollada por la editorial de la UNIPE, ha sido pensada para analizar el desarrollo del sistema educativo desde la sanción de la norma que cambió el paradigma en la materia al reemplazar los criterios establecidos en los años noventa.

En estas páginas, docentes e investigadores universitarios recorren los principales artículos de la LEN y realizan un balance de cómo impactó su aplicación en las políticas educativas y en las aulas, rescatan las metas cumplidas, repasan los programas que se llevaron adelante para alcanzarlas, hurgan en los obstáculos que aparecieron en el camino y señalan los desafíos pendientes. Los currículos, la formación docente, el financiamiento, los subsidios, el federalismo, las escuelas de gestión social, las nuevas modalidades educativas, la jornada extendida, la nueva obligatoriedad en los niveles inicial y secundario, las tecnologías de la información y la comunicación son algunos de los temas abordados por los especialistas que permiten sacar conclusiones tras un tiempo –una década– razonable para mirar las transformaciones educativas. Lo invitamos a leer y compartir.

Un horizonte de sentido por Adrián Cannellotto



La Ley de Educación Nacional (LEN) 26206 debe comprenderse en el marco de dos necesidades convergentes: la reconstitución de la autoridad estatal y un ordenamiento normativo orientado a organizar lo existente. En cuanto a lo primero, se puede leer en ella la intención de jalonar el proceso de reconstitución de la autoridad estatal que, aunque se trata de una crisis de larga data, alcanza un punto máximo en la profunda crisis social, política y económica de 2001. La apelación a lo nacional, que aparece en su denominación, y el carácter prioritario con el que se constituye a la educación en una política de Estado trabajan en este sentido. Y lo hacen en medio de una serie de referencias a diversos elementos de cohesión, como los que pueden leerse en el primer capítulo de las Disposiciones Generales, entre los que se enuncia la ciudadanía y se postula el objetivo de construir una “sociedad justa”. Del mismo modo y bajo el mismo signo, se hace referencia a la “educación y el conocimiento” como un “bien público” y un “derecho personal y social”, garantizados por el Estado. Con esta concepción, la norma enfrenta las tendencias mercantilizadoras que conciben a la educación como un servicio, destacando expresamente que “el Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio” para esta materia.

La LEN también puede comprenderse como un proceso de modificación de la normativa que hasta entonces regulaba al sistema educativo argentino: la Ley Federal

de Educación, sancionada durante el gobierno de Carlos Menem. Con la LEN se destraba una situación de conflicto permanente generada por la Ley Federal, particularmente en relación con docentes y gremios, los que hicieron sentir su oposición tanto a los planes de ajuste como a lo que definieron como un proceso de “desresponsabilización” del Estado nacional en materia educativa. Además, había generado disensos al interior de algunas provincias (que no la implementaron) y en una parte significativa de la opinión pública que la percibía negativamente, como causante de una decadencia educativa.

Ahora bien, la LEN no es el punto de partida sino un punto de llegada del proceso normativo que se inicia en 2003 con la Ley de los 180 días de clase, que se continúa con leyes como la de Educación Técnico Profesional (2005), la de Protección integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2005), la de Financiamiento Educativo y la de Educación Sexual Integral, ambas de 2006. Finalmente, es una norma que debe colocarse en diálogo también con los principios establecidos por la Constitución Nacional reformada de 1994, donde la educación aparece vinculada a cuestiones como el “progreso de la ilustración”, el “desarrollo humano” y el “progreso económico con justicia social”. Son principios que, aunque no de manera exclusiva, se enuncian en algunos incisos del Artículo 75 con el que se inicia el Capítulo IV, en el que se fijan las atribuciones del Congreso Nacional.

En este marco normativo se universaliza la sala de cuatro años y se elevan los años de escolaridad a trece, extendiendo la obligatoriedad al ciclo orientado del nivel secundario. Con las denominadas “modalidades”, la LEN en algunos casos recupera y en otros avanza sobre campos que no habían tenido reconocimiento, lo tenían marginalmente o solo habían quedado en el olvido, incluso a pesar de contar con una importante tradición nacional. De esta manera, adquieren visibilidad y jerarquía, pasando a formar parte de la educación “común”, la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria. Hay que decir también que durante la implementación de la Ley se dio lugar a procesos de innovación institucional como la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, del Canal Encuentro, del remozado y ampliado portal Educ.ar y del programa Conectar-Igualdad, orientado al cierre de la brecha tecnológica. Se continuaron los procesos de evaluación como las pruebas ONE, TERCE y PISA, se llevaron adelante diversas acciones de infraestructura y se distribuyeron materiales pedagógicos. Finalmente, a diferencia de la Ley Federal, la LEN se propuso metas a las que les dio sustento material, vinculándolas con la Ley de Financiamiento que instrumentó compromisos y mecanismos para incrementar la inversión a lo largo del período.

Por lo dicho, se puede colegir que se trata de una Ley que se propuso legislar sobre lo existente, organizar por intermedio de una norma situaciones concretas. En otras palabras, se orientó centralmente a establecer otras reglas, tuvo por objeto componer horizontes de sentido y, en menor medida, a fijar un programa a seguir. En definitiva, reconoce y recupera el recorrido histórico del sistema educativo nacional, que propuso una democratización de la educación y un reconocimiento de la diversidad de destinatarios y escenarios, que se planteó un programa de mejora continua y que, por cierto, no tuvo una intención mesiánica.

Al día de hoy, trabajar sobre los diversos aspectos y dimensiones de la Ley constituye una manera no solo de organizar la agenda educativa sino de profundizar su alcance. Cabe señalar que quedan cuestiones que han sido ordenadas por la LEN y que continúan sin ser atendidas, así como otras que no han sido implementadas o lo han sido solo parcialmente. La jornada extendida o completa, cuya importancia se encuentra recogida en el reciente acuerdo de Purmamarca, y algunos de los organismos de consulta y participación previstos, como el Consejo Nacional de Calidad de la Educación, son

ejemplos de esto. Otro de estos aspectos, en los que la Ley es taxativa, consiste en continuar los procesos de escolarización y democratización en todos los niveles, siendo particularmente prioritarios el nivel inicial y la escuela secundaria. Asimismo, resulta fundamental fortalecer los usos pedagógicos de las nuevas tecnologías.

En línea con esto, aunque más globalmente, resta avanzar sobre la dimensión pedagógica en una apuesta política por la formación sistemática y continua de los docentes, colocando el eje en el conocimiento y en la educación como transmisión de saberes. En ese derrotero, recuperar el sentido original de la noción de formación, que se mantuvo en referencia a la docencia –aunque muchas veces como sinónimo de capacitación e instrucción–, puede ser un modo de hacer avanzar esta dimensión pedagógica. Se trata de repensar la formación entendida como la tarea de “dar forma” a un sujeto, de formar una subjetividad, de marcar a alguien institucionalmente habida cuenta que son los docentes quienes realizan la tarea de mediación que hace posible la construcción de ciudadanos. Y lo hacen en el marco de la obligatoriedad de la educación, es decir dentro de un proceso de producción no contingente de la cohesión social. Por lo tanto, tenemos que repensar una idea de formación que no se restrinja a la de una formación profesional entendida como la realización eficiente de un trabajo, cada vez más circunscripto a la enseñanza de contenidos y saberes concebidos como terminados. Debe haber una noción de formación que, además, no excluya la reflexividad, la capacidad de volver sobre las prácticas de enseñanza para construir una mayor capacidad de intervención sobre las realidades del aula. En otras palabras, es necesario crear las condiciones para que sean los docentes, a partir del ejercicio de grados crecientes de “autonomía” (en el marco de un trabajo que es heterónomo), quienes establezcan y decidan colectivamente modos específicos y apropiados de intervención en los procesos de construcción de conocimiento en el aula. Ahora bien, a nadie se le puede escapar que tal perspectiva de formación debe ir acompañada por políticas capaces de concebir el trabajo docente de otra manera a lo que es en la actualidad, con otras condiciones laborales e institucionales. Un elemento para pensar desde dónde tensionar esa otra organización del trabajo docente, así como las formas institucionales en los que este se desenvuelva, debería ser la habilitación de otras relaciones con el conocimiento para docentes y estudiantes. **U**

1. Voluntad política y contexto económico-financiero confluyen en la Ley de Financiamiento, contrastando con lo ocurrido en relación con la Ley Federal de Educación y el Pacto Educativo Federal.

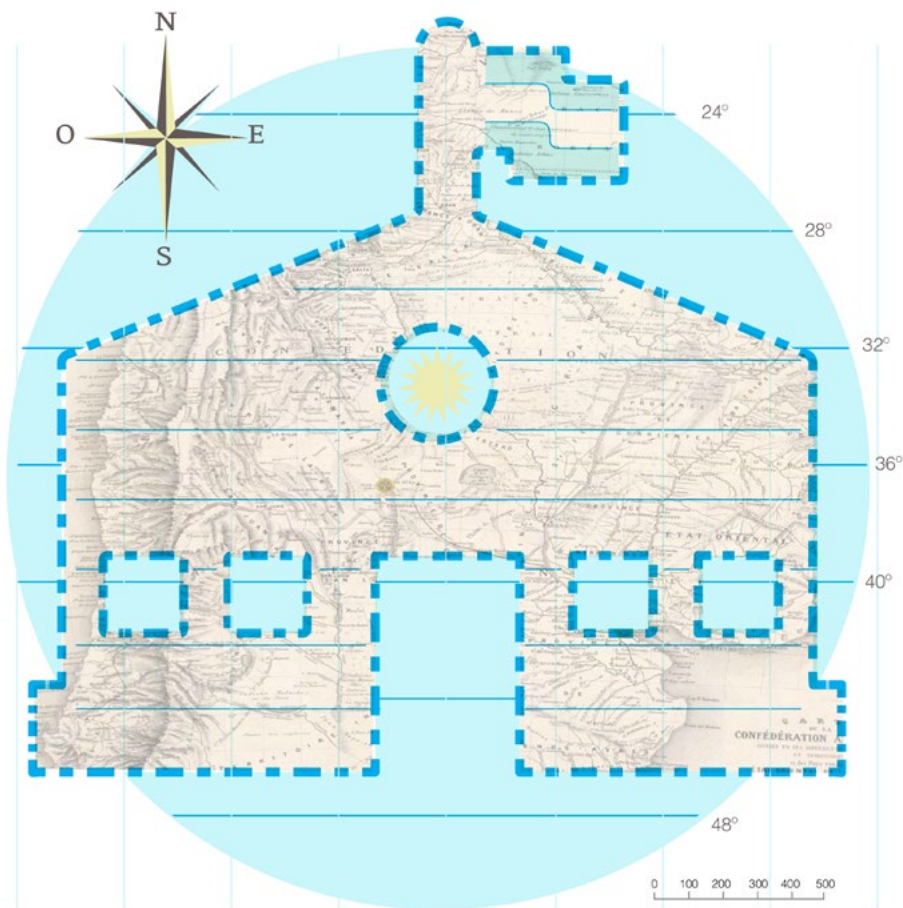
El nuevo mapa de las aulas

por Leandro Bottinelli*

¿Para qué sirve una ley de educación? La pregunta parece banal y de respuesta obvia. Sin embargo, el interrogante gana interés según desde qué perspectiva se lo responda. Para los actores del sistema que transitan todos los días la escuela (los estudiantes y sus familias, los docentes y directivos), la ley se presenta como de un gran nivel de abstracción y parece influir poco en su vida cotidiana. En el día a día de las instituciones escolares, son los lineamientos y reglamentaciones de menor nivel, emanados desde los ministerios de Educación provinciales, los que influyen en el acontecer cotidiano y en las prácticas de los actores. Distinto es lo que ocurre en las áreas centrales del sistema educativo, en los niveles de gobierno nacional y provinciales de la educación. Allí, la LEN y las leyes locales vinculadas al área habilitan y, al mismo tiempo, obligan a asignar recursos y definir acciones para avanzar en el cumplimiento de lo que la normativa garantiza en términos de derechos. Las políticas, desarrolladas en función de las leyes de educación, son las acciones concretas que tienen incidencia en el cotidiano de docentes, padres y alumnos. En la medida en que buena parte de ellas se desarrollan en el marco de los niveles de enseñanza en que se organiza nuestro sistema educativo (inicial, primario, secundario y superior), decidimos hacer un recorrido analítico de la LEN que permita reconocer algunos avances y otras tantas deudas en cada uno de esos niveles.

Educación inicial

El nivel inicial es el que registró uno de los cambios más significativos desde la sanción de la ley. Por un lado, porque el jardín maternal (para niños



ARTÍCULO 16. — La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cuatro (4) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.

y niñas de 45 días a 2 años de edad), fue reconocido como parte integrante del nivel. Por otro, porque estableció la obligación para el Estado de universalizar los servicios para la sala de 4 años, lo que en 2014 fue retomado en la ley nacional N° 27045 que declaró la obligatoriedad de esta sala y avanzó también en el mandato de universalizar la oferta para la sala de 3 años.

En sus dos ciclos (jardín maternal y jardín de infantes) tiene hoy 1,7 millones de alumnos, lo que significa el 16% de todos los estudiantes del sistema educativo argentino. La marca distintiva de su expansión para el período post LEN es el pronunciado incremento de la matrícula en la sala de 4 años. Los datos permiten advertir que su crecimiento es un fenómeno previo al establecimiento de la universalización de los servicios en 2006. Sin embargo, dicha evolución se potencia desde entonces: mientras la tasa de crecimiento de la matrícula de la sala de 4 años había sido de 3,92% anual en los diez años previos a la LEN (1996-2006), su incremento fue del 4,39% por año entre 2006 y 2015. En este segundo período, la evolución fue más intensa en el sector estatal (4,89% anual) que en el privado (3,33%), marcando una pauta de incremento probablemente vinculada a la expansión de la oferta de educación pública.

En cuanto a la cobertura, en 2015, el 97,5% de los alumnos de 1° grado habían asistido a la sala de 5. Este indicador no evidencia un cambio significativo en los últimos años (ya en 1998 alcanzaba el 90,4% y en 2006 el 94,6%), lo que podría explicarse por los ya altos niveles que tenía diez años atrás, no solo por el marco de obligatoriedad para esta sala que había establecido la Ley Federal de Educación (1993), sino también por la demanda social que desde décadas atrás tuvo el denominado pre-escolar en nuestro país. En la sala de 4, y más allá de los avances señalados, la cobertura alcanza en la actualidad al 75%, por lo que aún queda por escolarizar 190 mil chicos.

La jornada completa

El primario es el nivel más voluminoso de todo el sistema educativo con 4,6 millones de alumnos. Sin embargo, no ha experimentado cambios

cuantitativos en años recientes, debido a su preexistente cobertura universal y a la estabilización demográfica del grupo etario asociado a este tramo de la enseñanza (6 a 11 años).¹

La gran innovación que trae la LEN para este nivel es que establece que las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa (JEC). A diferencia de la Ley de Financiamiento Educativo de 2005, que definía una meta que no fue alcanzada –el 30% de las escuelas primarias debían ser de jornada extendida o completa en el año 2010–, la LEN no detalló plazos ni valores concretos. La normativa solo indica que las escuelas serán (en el futuro) de jornada extendida o completa.

Las escuelas que ofrecen JEC se han incrementado a un ritmo significativo en los últimos años, aunque los valores están aún muy lejos del objetivo planteado en la ley. En la actualidad, el 18% de las escuelas primarias del país ofrece educación en jornada extendida o completa, una cantidad que duplica al 9% registrado en el año de la sanción de la ley. La estrategia más importante para ampliar el tiempo escolar ha sido más la “extensión” de la jornada (1 o 2 horas más por día), que el establecimiento de la doble jornada o jornada completa (7 u 8 horas diarias). Las formas de implementación han sido heterogéneas, incluyendo en muchos casos actividades deportivas o artísticas.

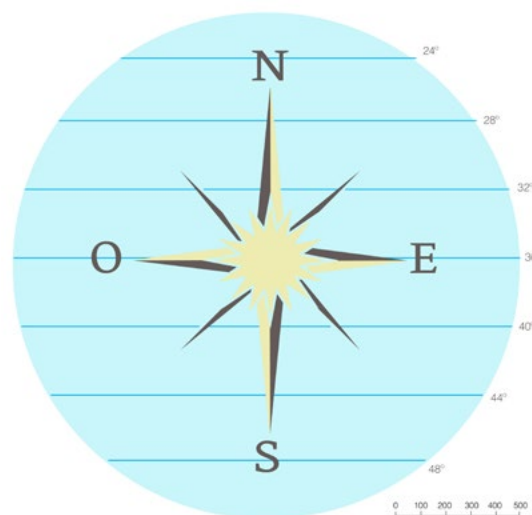
De los objetivos planteados por la LEN, este quizá sea el más ambicioso en términos presupuestarios debido al gran incremento de la inversión que implica su cumplimiento, no solo por la construcción de nuevas escuelas y aulas para albergar el mayor tiempo escolar de los chicos (un gasto de capital que se hace una sola vez), sino fundamentalmente por la creación de los cargos docentes necesarios para atender ese tiempo escolar extra, una inversión corriente que todos los meses debe afrontarse en el pago de los sueldos a los docentes. Subsiste, además, un debate respecto de los reales impactos pedagógicos de la extensión de la jornada escolar cuando

no media un cambio en la naturaleza de ese tiempo, así como las preferencias de algunas familias respecto de no querer ampliar la cantidad de horas de sus hijos en la escuela.

Secundaria obligatoria

El establecimiento de la obligatoriedad para todo el nivel secundario es, probablemente, el símbolo más caracterizado de la vigente ley. Se trata de un cambio de paradigma que acarrea consecuencias directas para las políticas educativas que deben garantizar, no solo la oferta educativa completa en todos los territorios del país (el ciclo básico y el ciclo orientado), sino también desarrollar las estrategias necesarias para que todos (adolescentes, jóvenes y adultos) accedan efectivamente a ella y puedan transitarla y concluirla satisfactoriamente.

La obligatoriedad de la secundaria



ha conmovido el sentido común de nuestra sociedad. Un tiempo atrás, los adolescentes que dejaban la escuela significaban una preocupación para sus familias y, a lo sumo, para las organizaciones no gubernamentales que desde hace décadas trabajan en los barrios desde la educación. Se trataba de una realidad que, como se dice en la jerga periodística, no era noticiable, no tenía espacio en los grandes medios. De unos años para aquí, la preocupación por los adolescentes que dejan la escuela (a veces nombrados como “ni-ni”) es recurrente en la opinión pública, a tal punto de ocupar horarios centrales en la programación de la televisión abierta.

La obligatoriedad impactó, en primer lugar, en la re-articulación de las escuelas secundarias que habían sido fragmentadas en EGB3 y Polimodal por la Ley Federal de Educación de 1993. Hacia el año 2006, solo el 40% de las escuelas secundarias eran “completas”, es decir, ofrecían ambos ciclos en la misma institución (básico o EGB3 y orientado o Polimodal). Hacia 2015, el 85% de las secundarias lo eran. La importancia de ofrecer toda la educación secundaria en una misma escuela radica en que se reducen los obstáculos para la trayectoria de los alumnos, ya que no deben cambiar de establecimiento a mitad del nivel. Por otra parte, se advierte una mejora en las tasas de asistencia, que en las áreas urbanas pasó del 85% en 2006 al 88% en 2014 para el grupo de adolescentes de 15 a 17 años. La desagregación según quintiles de ingreso permite advertir un incremento algo más intenso, aunque partiendo de valores más bajos, en el quintil 1 (correspondiente a los hogares más pobres) donde el indicador trepa 5 puntos, de 78% a 83%. De hecho, podría decirse que la leve mejora que se advierte en la tasa para el total del

grupo se explica principalmente por el incremento en la asistencia de los adolescentes de sectores sociales menos favorecidos, en tanto en el estrato superior los guarismos se encuentran estabilizados. De todos modos, la cantidad de adolescentes (menores de edad) que no asisten o no finalizan el nivel es

Nivel superior

La educación superior en Argentina está conformada tanto por las universidades e institutos universitarios como por los institutos de educación superior, que pueden ser de formación docente o técnico profesional. El mapa de esta heterogénea oferta trazado en el año 2014 permite reconocer más de 2,8 millones de estudiantes distribuidos en unas dos mil instituciones. El sistema universitario está regulado por la Ley de Educación Superior sancionada en 1995, normativa que no ha sido reemplazada por otra de carácter integral, más allá de modificaciones puntuales como, por ejemplo, la sanción del ingreso irrestricto a la universidad en 2015 a través de la ley N° 27204. Por su parte, la LEN regula los institutos superiores, aunque también es necesario aclarar que los institutos de formación técnico profesional están encuadrados en lo que dicta la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26058, sancionada en 2005.

La LEN dedica todo un capítulo a los docentes. Allí se consigna la formación como derecho y como obligación; se reafirma la estabilidad en el cargo siempre que el desempeño sea

satisfactorio; se resalta la necesidad de avanzar en la concentración de sus horas y cargos en una sola institución para constituir equipos más estables; y se garantiza su participación en el gobierno de la educación. Dos notas destacadas son la extensión de todas las carreras a cuatro años de duración

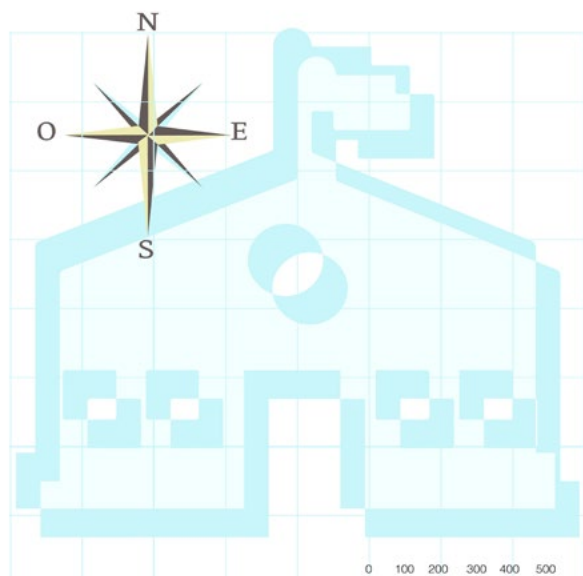
como mínimo y la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) como organismo

La tasa de crecimiento de la matrícula de la sala de 4 años había sido de 3,92% anual en los diez años previos a la LEN (1996-2006). Luego de su sanción, el incremento fue del 4,39% por año.

responsable de planificar y articular las políticas de formación docente en todo el país. La reconstitución del sistema formador a que dio lugar esta iniciativa se pone en evidencia en el reordenamiento de los títulos ofrecidos, que pasaron de ser 2.300 en 2007 a 185 en 2013.

El futuro

Una normativa de carácter integral, como la LEN, no cambia por sí sola la educación. Sirve para habilitar y obligar a los poderes ejecutivos de la educación (nacional y provinciales) a instrumentar políticas que permitan avanzar hacia los derechos que la ley consagra. Los diez años transcurridos desde la sanción de la LEN dejan como saldo una importante mejora en los recursos con que cuenta la educación, una recomposición parcial de la institucionalidad del sistema y algunas mejoras en los niveles de cobertura y en las trayectorias. Las deudas reconocidas son las relacionadas con los niveles de aprendizaje que son necesarios mejorar significativamente y con los índices de graduación de la escuela secundaria. En cualquier caso, la LEN sigue siendo un marco más que interesante para implementar las políticas educativas que permitan afrontar esas deudas. ¹¹



satisfactorio; se resalta la necesidad de avanzar en la concentración de sus horas y cargos en una sola institución para constituir equipos más estables; y se garantiza su participación en el gobierno de la educación. Dos notas destacadas son la extensión de todas las carreras a cuatro años de duración

1. Si bien hay doce provincias donde la primaria abarca de los 6 a 12 años, para unificar criterios estadísticos los técnicos toman para este nivel de educación la franja etaria de 6 a 11.

*Miembro del Observatorio Educativo de la UNIPE.

LA EXTENSIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD EDUCATIVA

¿Derecho al conocimiento o derecho a la escolaridad?

por Emilio Tenti Fanfani*



Una ley –en este caso de educación básica nacional– no tiene efectos mágicos ni inmediatos. En todo caso, es una primera respuesta, generada en el campo político, a una serie de problemas. Las leyes tampoco construyen directamente la realidad; constituyen un marco prescriptivo que determina fines, objetivos y reglas de funcionamiento del sistema: es un elemento que tiene la virtud de orientar políticas y acciones colectivas.

También puede decirse que, por lo general, las leyes son más atractivas que la realidad. En la medida en que define un marco normativo, un deber ser, una especie de horizonte hacia el cual se quiere que vaya la educación

nacional, la normativa es parte de la realidad, pero no ofrece una imagen acerca de lo que la educación realmente es. Si alguien se interesara por conocer cómo funciona el sistema escolar, lo primero que le aconsejaríamos no será leer la ley sino mirar las estadísticas escolares. Pero la política no transcurre en el vacío social, sino que se desarrolla en un contexto estructurado, en un conjunto de reglas y recursos necesarios para tomar decisiones. Por lo tanto, el primer logro de la ley es lo que ella misma dispone.

La ley como progreso

Entre los diversos logros que comporta la Ley de Educación Nacional

ARTÍCULO 29. — La Educación Secundaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria.

(LEN), se destaca la definición de la educación como bien público y como derecho, lo cual obliga al Estado a garantizar su provisión en forma directa o indirecta (mediante instituciones privadas, financiadas parcial o totalmente con recursos públicos). Esta definición filosófica marca una ruptura con el clima de época que predominó durante la reforma educativa del gobierno menemista. La norma, además, mantiene la definición inclusiva del concepto de “educación pública” que abarca a las escuelas de gestión estatal, de gestión privada (tal como las definió la Ley Federal de Educación de 1993) y a las de gestión social y gestión cooperativa, que ahora se agregan.

La LEN marca una importante diferencia cuando define explícitamente en su artículo tercero a la política educativa como una “política de Estado” que tiene como finalidad “construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico y social de la Nación”. Esta definición “progresista” de la ley, que pone a la búsqueda de la justicia en el primer lugar, contrasta con el discurso dominante en los espacios políticos de centro derecha que piensan el sistema escolar desde una perspectiva estrechamente economicista, como un productor de recursos humanos para alimentar el sistema productivo nacional.

Catorce años

La Ley Federal de Educación de 1993 había decretado la obligatoriedad de la Educación General Básica de nueve años (los siete de la vieja primaria, más dos de la vieja secundaria que había sido reestructurada) y también la sala 5, en el nivel inicial. La Ley de 2006, a su vez, declara la obligatoriedad desde la sala de 5 años (y, a partir de una ley del año 2015, desde la sala de 4) hasta el final del nivel secundario. Estas decisiones legales comprometen al Estado a garantizar la oferta de educación gratuita durante catorce años (desde los 4 a los 17), en consonancia

con una tendencia universal a la extensión de la educación para todos.

El mayor desafío lo presenta el nivel secundario en la medida que su universalización no es solo un cambio cuantitativo (todos a la secundaria) sino que también cambia su naturaleza social: se termina con su racionalidad selectiva tradicional para convertirse en la última etapa de una educación para todos. Todavía la sociedad argentina (gobierno, docentes, familias, alumnos, etc.) no ha terminado de tomar conciencia de las múltiples y complejas implicaciones (sociales, pedagógicas, institucionales, etc.) de semejante cambio de significado.

En segundo lugar, la ley actual intenta ordenar el desorden existente en la estructura de niveles, resultado de la aplicación extremadamente diversificada de la Ley Federal de Educación. La ley de 2006 reinstala los clásicos niveles primario y secundario, abolidos por la normativa y reemplazados por la Educación General Básica de tres ciclos de tres años cada uno más el Polimodal. Sin embargo, el reordenamiento establecido por la LEN no establece la misma duración de los dos niveles en todo el territorio nacional: mientras que en algunas provincias rige la primaria y la secundaria con seis años de duración cada una, en otras se mantiene el viejo esquema de siete años de primaria y cinco de secundaria.

Formación docente

Por último, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente merece colocarse en la lista de los aspectos positivos de la ley. Busca ordenar y dar coherencia al sistema de formación docente que la Ley Federal de Educación descentralizó y dejó en manos de las provincias. El resultado de la legislación noventista había sido de una extrema diversidad negativa de los sistemas normativos y los programas que se desarrollan en los Institutos de Formación Docente, ya

de por sí excesivamente numerosos y sin ninguna instancia efectiva de control nacional.

La política después de la ley

La ley alentó las políticas de escolarización masiva en las franjas etarias de la obligatoriedad escolar. A los 5 años de edad, la cobertura escolar en las áreas urbanas del país que era de 74% y paso a 97% en 2016.

La expansión de la escolaridad durante los últimos años también se manifiesta en el nivel medio, en los espacios urbanos del país. El SITEAL, en base a los datos arrojados por las Encuestas de Hogares, informa que “en el año 2014, el 94% de los adolescentes de entre 12 y 17 años asistía a la escuela. El 92% de ellos al nivel medio. El 88% de los

Puede decirse que la escolarización se llevó adelante con pocos recursos. En otras palabras, se hizo más con menos. La necesidad de responder a la demanda de escolarización obligó a los políticos a ofrecer educación aunque no se contara con recursos materiales y humanos suficientes y pertinentes.

jóvenes de entre 20 y 22 años accedieron al nivel medio, y el 70% entre quienes accedieron lograron graduarse del nivel. Las brechas entre estratos sociales en el acceso al nivel medio asciende a 14 puntos porcentuales y respecto a la graduación a 32 puntos, en perjuicio de los sectores sociales más desfavorecidos. Se observa que, durante el período 2000–2014, estas brechas se han reducido casi a la mitad en relación con el acceso pero no ha habido modificaciones respecto a la graduación”.

Programas masivos

Aunque se implementó con fondos de la ANSES y fue gestionada desde ese ámbito institucional, la Asignación Universal por Hijo (donde una de las condiciones para recibir el beneficio es la escolarización de los

niños y adolescentes) constituyó un programa masivo de aliento a la escolarización. Aunque no se trata de un programa universal en sentido estricto, alcanzó una de las coberturas más masivas en comparación con el resto de los países de América Latina.

Hay que reconocer que por sus características básicas, el acceso a la asignación familiar e inclusión escolar articula –aunque tensionados–, “la lógica del derecho y la de la asistencia social a través de mecanismos de control a los beneficiarios”.¹ La mayoría de las críticas al programa fueron, por lo general, arbitrarias y malintencionadas. Se decía que el financiamiento por parte de la ANSES restaba recursos al sistema previsional, su asignación permitiría un fortalecimiento de los punteros políticos, e incluso se llegó a afirmar que una cantidad significativa de adolescentes decidía tener hijos para beneficiarse con la asignación.

Otro programa masivo de inclusión escolar fue Conectar Igualdad, que hasta mediados de 2015 había distribuido cinco millones de computadoras en todo el país. El programa permitió que los chicos y las familias de sectores sociales subordinados pudieran acceder a un recurso que de otra manera solo hubiera estado al alcance de las clases medias y superiores de la sociedad. No se pueden cuestionar los aspectos positivos de este programa aunque sí se han formulado críticas pertinentes acerca del efectivo uso pedagógico que tanto docentes como alumnos han hecho del recurso informático. Pero hay que recordar que distribuir “cosas” (libros, dinero, computadoras, etc.) es mucho más fácil que desarrollar competencias en forma masiva en las personas.

Más oportunidades

En la misma línea cabe recordar la implementación de una serie de intervenciones en escuelas y colegios que se propone promover el derecho a la educación de jóvenes y adolescentes de los sectores sociales subordinados. Estos programas, desarrollados desde la Dirección Nacional de Programas Socioeducativos, son extremadamente variados y focalizados en determinadas instituciones escolares del

Estado. Consisten básicamente en ampliar las oportunidades educativas de la población más desfavorecida del país. A modo de ejemplo, se han implementado los centros de actividades infantiles (en las primarias), centros de actividades juveniles (en las secundarias), aportes para la movilidad, el Parlamento Juvenil del Mercosur, centros de estudiantes, etc.

Más allá del valor “en sí” que tienen estas intervenciones para hacer más rica y atractiva la oferta escolar, sería deseable que –basadas formalmente en la trilogía conceptual de equidad, igualdad y calidad– funcionaran como catalizadores de transformaciones en la dinámica general de las instituciones y no que se redujeran a ser meras “actividades extracurriculares”, subordinadas, que transcurren en forma paralela a las curriculares, como sucede con demasiada frecuencia.

Cuentas pendientes

Hoy la escuela ya no es más una institución sagrada. Gran parte de la sociedad sospecha de lo que hace y produce (certificados y diplomas).

La causas de este desfase son complejas y de largo plazo. De un modo un tanto apresurado, puede decirse que la escolarización se llevó adelante con pocos recursos. En otras palabras, se hizo más con menos. La necesidad de responder a la demanda de escolarización obligó a los políticos a ofrecer educación aunque no se contara con los recursos materiales y humanos suficientes y pertinentes. También es importante señalar que el crecimiento de la escolarización se hizo, en la mayoría de los casos, por proliferación de viejos modelos institucionales, que fueron funcionales en ciertas circunstancias históricas, pero que ya no lo son. Por otra parte, la incorporación de poblaciones con bajo capital cultural y con culturas diferentes de la que predomina en los programas escolares contribuyó a hacer más difícil el aprendizaje. Por eso, el tema de “la calidad” de los aprendizajes se instala en la agenda

política de la mayoría de los países de mediano y alto desarrollo.

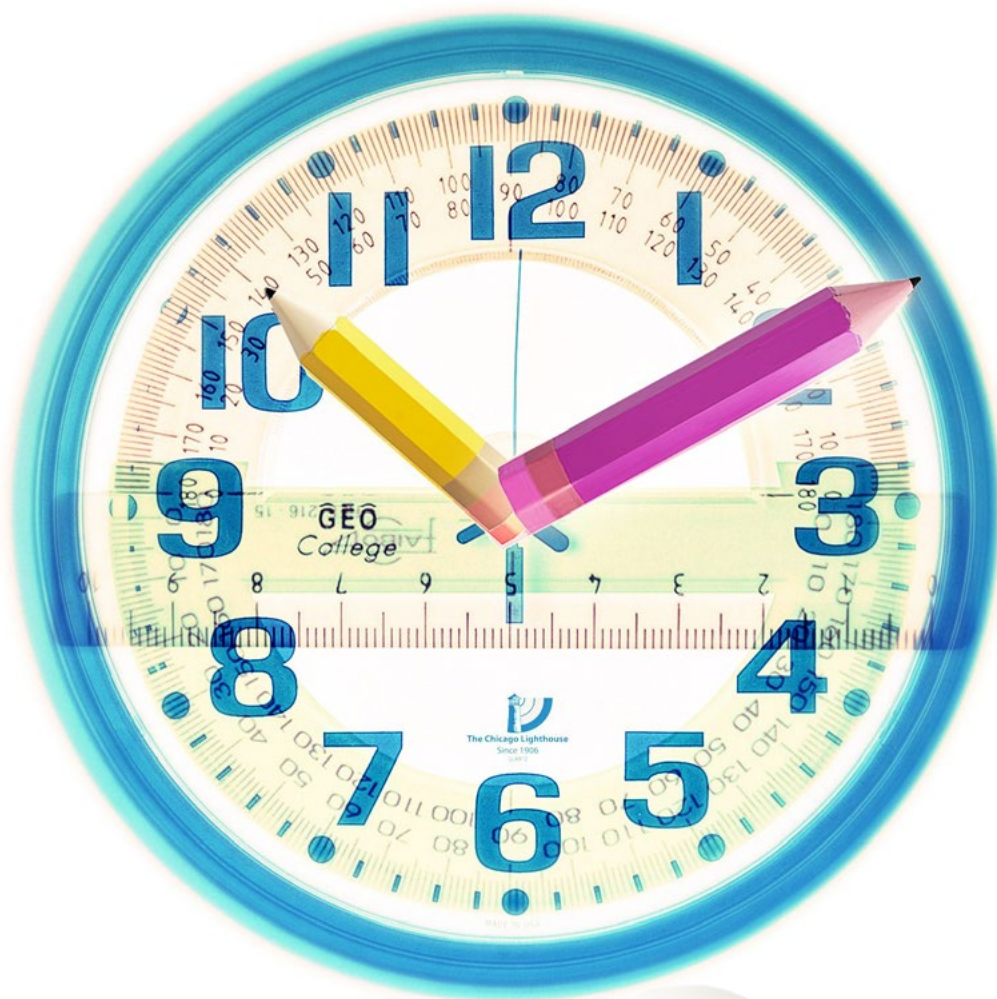
En otras palabras, en el tiempo que vivimos es preciso poner el derecho al conocimiento por encima del derecho a la escolarización. Esta no es más que una condición necesaria pero no suficiente para que las nuevas generaciones se apropien de ese capi-

El crecimiento de la escolarización se hizo, en la mayoría de los casos, por proliferación de viejos sistemas institucionales, que fueron funcionales en ciertas circunstancias históricas, pero que ya no lo son.

tal que es el conocimiento. Siempre se consideró que la educación servía “para ser alguien en la vida”, es decir, para existir socialmente. Hoy lo es para ser alguien bien situado en los sistemas de distribución de bienes y servicios estratégicos. Pero el conocimiento es un capital muy particular: no se puede distribuir como las computadoras y los libros. El conocimiento (al igual que la salud) se coproduce en un equipo donde es tan importante lo que pone la escuela como lo que los aprendices están en condiciones sociales de aportar (trabajo, esfuerzo, etc.). Por otro lado, los desposeídos de capital no siempre tienen conciencia de lo que no poseen. La gente demanda escolarización y diplomas, pero no siempre demanda matemáticas o competencias expresivas. Por eso, para que haya mayor igualdad en los aprendizajes estratégicos se necesita una política de la oferta (instituciones y docentes más ricos en recursos) y una política de la demanda, donde sean los propios educandos y sus familias los que exijan conocimiento y estén en condiciones de hacer el esfuerzo de estudiar y aprender. **■**

1. Gluz, Nora y Feldfeber, Miriam, “Las políticas educativas en la Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de nuevo signo”, *Revista Educación y Sociedad*. Vol. 32, N° 115, p. 339-356, Campinas, Brasil, abril-junio 2011.

*Docente de la UNIPE.



AMPLIACIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR

Más tiempo, ¿mejor educación?

por Luciana Aguilar* y Marcela Terry**

En el año 2006, la promulgación de la Ley de Educación Nacional (LEN) instaló el debate y la preocupación por el tiempo que los niños transcurren en el ámbito escolar y así se expresó en su artículo 28: “Las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel”.

A su vez, la Ley de Financiamiento Educativo ya había establecido una

meta para incrementar la cantidad de niños del nivel primario en jornada extendida, priorizando las zonas y los sectores vulnerables. Con estos antecedentes, el Consejo Federal de Educación (CFE) resolvió inscribir dicho objetivo en el marco de las políticas de mejora progresiva de la calidad en las condiciones de escolaridad, del trabajo docente, de los procesos de enseñanza y de los aprendizajes. Ese órgano resolvió, entre las estrategias y

ARTÍCULO 28. — Las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley.

acciones para la educación primaria, “implementar la puesta en marcha de modelos pedagógicos de jornada extendida y/o completa” en su resolución N° 134 del año 2011.

Así, desde el Ministerio de Educación de la Nación, entre los años 2007 y 2015, se desplegaron distintas acciones para acompañar a las jurisdicciones en el proceso de implementación de la ampliación de la jornada escolar y se definieron orientaciones para la

elaboración de la propuesta pedagógica de las escuelas, de modo que, de acuerdo con sus posibilidades y decisiones particulares, cada Estado provincial, con acompañamiento del Estado nacional, garantizara la viabilidad y consolidación de esta política.

Desde la sanción de la LEN, y con mayor énfasis a partir del año 2011, se trabajó en esta línea en forma conjunta con las distintas jurisdicciones, asumiendo la responsabilidad de recuperar la escuela como espacio de enseñanza, revalorizando su función como institución integradora, potenciadora de vínculos y lazos sociales y constructora de ciudadanía. El lema de la política nacional en este período buscó dar cuenta de su espíritu: “Más tiempo. Mejor escuela”. El propósito era garantizar el derecho a la educación desde el espacio escolar público, reconociéndolo como el ámbito por excelencia para ello. Esta política nacional se enmarcó, a su vez, en una política hacia la niñez cuyo fin era ofrecer una experiencia rica, valiosa y relevante que asegurara el acceso igualitario al conocimiento y a los bienes culturales.

La política nacional de ampliación de la jornada escolar contempló una variedad de aspectos necesarios para el logro de los objetivos: más tiempo de los niños en las escuelas exige ciertas condiciones edilicias, comedor, cargos docentes acordes, recursos didácticos y acompañamiento de los equipos directivos y de supervisión.

La propuesta adquirió su sentido en el marco de un proceso gradual de implementación que consideraba a las aproximadamente 2.700 escuelas del país que ya contaban con jornada extendida o completa y buscó la incorporación progresiva de las otras, a partir de articular la propuesta con los proyectos y tradiciones institucionales de cada una de las jurisdicciones. Fue en este sentido que se desarrollaron una serie de documentos que desplegaron los criterios para pensar la propuesta e implementación pedagógica¹ y diferentes materiales de apoyo para acompañar la construcción de nuevos espacios curriculares para el trabajo durante las horas escolares adicionales.

Los criterios para la ampliación se planteaban en concordancia con los

objetivos que se buscaban: más horas de escuela para enseñar temas y áreas históricamente relegados (Ciencias Naturales, por ejemplo), para dar lugar a nuevos saberes (medios audiovisuales)

Más de 1.500 escuelas ampliaron la jornada escolar bajo la característica de jornada extendida o completa. Entre los primeros signos alentadores se observó que se redujo el ausentismo de docentes y alumnos; se renovaron algunas propuestas de enseñanza; se dinamizó y enriqueció el trabajo colectivo del equipo docente.

y para enseñar con otra profundidad (con el Espacio de Acompañamiento al Estudio) y propuestas las áreas tradicionales. En cuanto a la cantidad de horas, se preveía una jornada de entre 6 a 8 horas diarias; se buscó que no hubiera fragmentación de la escuela y de su propuesta, dedicando tiempo de reunión remunerado del equipo docente con frecuencia semanal o quincenal. Por último, es de destacar la importancia de la organización de comedores o refuerzo de los existentes.

Dicha política logró incorporar más de 1.500 escuelas que ampliaron la jornada escolar bajo la característica de jornada extendida o completa.² Entre los primeros signos alentadores se observó que se redujo el ausentismo de docentes y alumnos; se renovaron algunas propuestas de enseñanza; se dinamizó y enriqueció el trabajo colectivo del equipo docente; tuvieron presencia efectiva con propuestas de enseñanza áreas como Formación Ética y Ciudadana; lenguajes artísticos que habitualmente no logran tener espacio en el nivel primario; se incorporaron los medios digitales y de comunicación, entre otras cosas.

La gestión finalizó con una serie de desafíos pendientes fundamentalmente vinculados al cumplimiento de la meta establecida en la Ley Nacional. Quizás hubiera requerido algún tratamiento

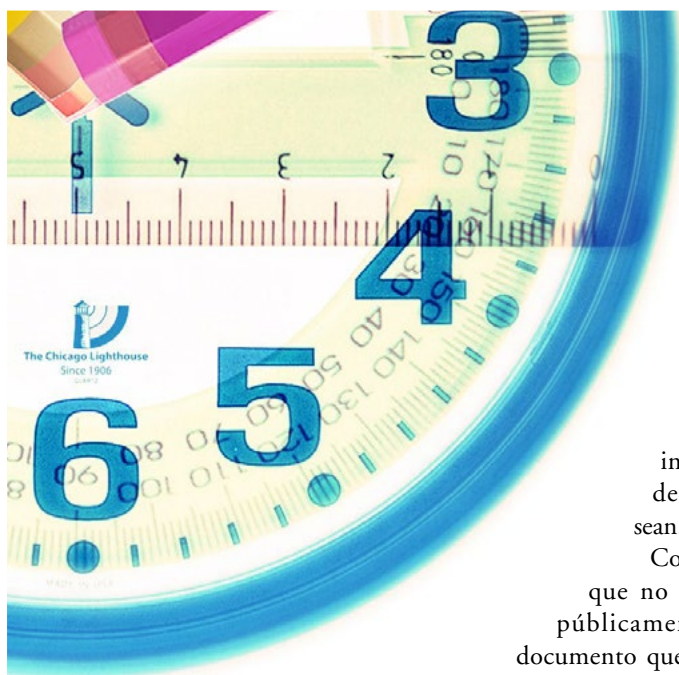
parlamentario específico que garantizara un fondo de recursos para que las jurisdicciones pudieran realizar los esfuerzos para su cumplimiento, entre muchas otras cuestiones, con los cargos docentes e infraestructura. También entre las cuestiones pendientes se puede mencionar la necesidad de generar espacios como, por ejemplo, la implementación de una mesa paritaria que pudiera establecer los nuevos modos organizativos y avanzar en los acuerdos necesarios para la definición de los puestos de trabajo específicos.

Desde el año 2016, con la llegada del nuevo gobierno, se avanza

en el mes de febrero con la firma de la Declaración de Purmamarca, que establecería las bases para la denominada *Revolución Educativa* e inicia afirmando “la unánime voluntad de construir sobre lo construido a lo largo de estos años”³ y menciona la necesidad de “implementar progresivamente la jornada extendida, a través de actividades escolares, culturales, educación física, deportivas, recreativas, artísticas y sociales —con el apoyo del Consejo Federal de Deportes y de los distintos niveles de gobierno— a través de consensos, acuerdos y acciones que promuevan más cantidad de horas de escolaridad, posibilitando que la escuela salga de la escuela”.⁴

Considerando los desafíos pendientes y luego de varios meses desde la firma de esta declaración, cabe preguntarnos acerca de las formas reales que adquieren las definiciones políticas respecto al nivel primario y específicamente a la ampliación de la jornada escolar. En lo formal quedó expresada la idea de construir sobre lo construido, pero hasta el momento resulta muy difícil de percibir la idea de continuidad que se pone en juego.

Hoy, y tal como se vislumbraba en el texto de la Declaración, la política de jornada extendida ha pasado a nombrarse como “la escuela sale de la escuela” y se plantea como Programa. Las acciones



implicadas en él aún no están del todo claras ya que no se dispone de información oficial o documentos desarrollados por el actual Ministerio de Educación y Deportes de la Nación que posibiliten dar cuenta de forma acabada de las implicancias y soluciones que desde el gobierno nacional se impulsarán para garantizar su implementación.

En este marco nos preguntamos: ¿De qué forma sale la escuela de la escuela? ¿A dónde sale? ¿Es lo mismo ir a un playón municipal, una iglesia, un salón de una sociedad de fomento o un club? ¿Con quiénes salen los niños afuera de la escuela? Pareciera percibirse la construcción de un “afuera de la escuela” que asume ciertas tradiciones que pueden identificarse con las formas de organización urbanas y específicamente de la ciudad de Buenos Aires, desconociendo que las realidades no son semejantes a las del resto del país.

Si el “afuera de la escuela” está conformado por clubes, organizaciones no gubernamentales e iglesias como los únicos actores que pueden impulsar la innovación y dinamismo a las escuelas, cabe preguntarse por las experiencias preexistentes y fundamentalmente por los saberes producidos por las escuelas y por los maestros en su hacer, y centralmente preguntarnos si no es válido partir de ellos para planificar

innovaciones del tipo que sean.

Considerando que no se dispone públicamente de un documento que dé cuenta del Programa, puede rastrearse en fuentes periodísticas de diferentes jurisdicciones las formas de implementación del programa a nivel jurisdiccional. Lo que se observa es un corrimiento del Estado nacional,

a partir de tercerizar su responsabilidad en la implementación de las políticas públicas, a través de formas de articulación diversas con ONG privadas y otras instituciones de la sociedad civil, de las que no hay información acerca de sus trayectorias, grados de institucionalización o antecedentes en cuestiones formativas y pedagógicas. De esta forma, con la urgencia de habilitar nuevos lugares, sin duda necesarios para el dictado de mayores horas de clase, aparecen espacios de trabajo que no son garantizados por el Estado sino que se traspasa la responsabilidad a otras instituciones.

El debate acerca de la formas en que se usa el tiempo escolar pareciera quedar supeditado a las cuestiones de disponibilidad espacial y, sin duda, surge el interrogante acerca de cómo se desarrollará la dinámica entre municipios, Estado provincial,

Estado nacional y organizaciones, ya que la heterogeneidad existente en las diferentes jurisdicciones podría afianzar situaciones de desigualdad estructural preexistentes y transformar las propuestas de ampliación en una multiplicidad de opciones aluvionales y sin forma común, sin foco en la igualdad como eje para el desarrollo de políticas públicas a nivel federal.

En este contexto, nos preguntamos cómo resolverá el Estado nacional las cuestiones vinculadas al acompañamiento de las jurisdicciones, considerando las actuales políticas de recorte severo del empleo público y, por ende, de los perfiles profesionales implicados en estas tareas. Cómo se avanzará, además, en las definiciones acerca de los cargos docentes que deben otorgarse a quienes asuman los tiempos de ampliación escolar, considerando que aún no existen criterios comunes a nivel nacional y que estas definiciones no deberían abonar a las lógicas de tercerización y precarización docente.

Cabe preguntarnos, teniendo en

La heterogeneidad existente en las diferentes jurisdicciones podría afianzar situaciones de desigualdad estructural preexistentes y transformar las propuestas de ampliación de la jornada en una multiplicidad de opciones aluvionales y sin forma común, sin foco en la igualdad como eje para el desarrollo de políticas públicas a nivel federal.

cuenta la formulación inicial de la Declaración, de qué forma se busca aprender de las dificultades anteriores, de qué forma se definirá la organización del comedor, los seguros para poder trasladar a los chicos, la idoneidad de aquellos que estarán frente a los niños, etc. Si la responsabilidad queda planteada a nivel jurisdiccional y municipal es un claro retiro del Estado nacional como garante de derechos.

Entendemos que no se debe desconocer que tras muchos años de desarrollo de una línea de política que ha tenido, como mencionamos, ciertas dificultades en la concreción de sus metas y en donde sin duda juegan las tradiciones de cada una de las jurisdicciones, las nuevas modificaciones deberían reconocer que la posibilidad de implementar las nuevas acciones que promueve el Programa “suceden en instituciones plenamente constituidas y funcionando a través de una sedimentada trama de prácticas que condensan componentes pedagógicos, normativos, organizacionales, políticos, culturales y laborales”.⁵ Nos preguntamos acerca del lugar del Estado para evitar la reproducción de las desigualdades económicas, sociales y culturales a partir de diversas formas de apropiación o adaptación que las escuelas y municipios puedan hacer considerando sus condiciones iniciales de implementación.

Las políticas son apropiadas y readaptadas por los sujetos y las instituciones, por lo tanto, pareciera una fantasía pensar la implementación de nuevos desarrollos desconociendo los recorridos previos y las formas de trabajo preexistentes.

Durante diez años se buscó trabajar para hacer de la escuela pública un ámbito más justo, de inclusión educativa, en donde el derecho a enseñar y aprender se despliegue en el desarrollo de vínculos sólidos de afecto, respeto y solidaridad, valorando las mejores tradiciones de la escuela pública y buscando recrearlas desde el fortalecimiento de la dimensión institucional y de los actores implicados en la escuela.

Se pensó más tiempo de los niños en la escuela como una oportunidad para garantizar aquello que aun se presentaba como desafío: la enseñanza de otros saberes, la presencia de nuevos lenguajes artísticos, la posibilidad de dinamizar espacios y tiempos, vitalizar la enseñanza y el aprendizaje de las áreas tradicionales del currículum, recrear las propuestas pedagógicas, sostener espacios de reflexión profesional entre los docentes, etc., etc., pensando en el aporte de la educación a la construcción un país con mayor justicia e igualdad. Dicha meta

demandaba encontrar nuevas y mejores maneras de enseñar para ofrecer a los niños más y mejores condiciones para que el aprendizaje se torne efectivo, expresión de un proyecto educativo democratizador.

Sin dudas es posible pensar que el encuentro de la escuela con las organizaciones de la comunidad en la que está inserta puede repercutir en nuevas aperturas y horizontes, pero la falta de sentido de ese encuentro o la permeabilidad frente a algunos discursos más de corte mercantil que enarbolan lo individual en detrimento de lo colectivo, lo diverso *versus* lo común, parecieran ser aspectos que no se piensan desde la nueva política. Sería necesario preguntarnos cuáles serán los efectos del nuevo Programa y a quienes beneficia un discurso que pone a la escuela pública o a lo estatal como aburrída, desactualizada y rígida, o por lo menos, como el lugar del que hay que salir y a su contraparte, el sector privado, como lo dinámico, divertido e interesante. Es una mirada problemática y quienes venimos transitando el campo educativo sabemos de algunas de sus consecuencias. El ámbito privado es para quien puede pagarlo y elegir según la oferta, profundizando las diferencias y la desigual distribución del saber.

Las escuelas no pueden pensarse únicamente “en relación a las metas formalmente impuestas sino que las consideramos expresiones, en un amplísimo abanico, de situaciones posibles dentro del marco normativo y de las normas de gobierno vigentes para ellas; entendiendo por marco normativo el escrito y el no escrito y entendiendo que las normas de gobierno vigentes para ellas no son exclusivamente emanadas por el gobierno formal de la educación”.⁶

Pensar en políticas de Estado y no solo en gestiones de gobierno implica mirar lo que se hizo y construir desde los aciertos y desafíos pendientes, virar sin rumbo claro, instalar lógicas que por nuestra historia sabemos que fomentan el retiro del Estado y redundan en la desresponsabilización de los efectos que vendrán, tiene un efecto contrario a la posibilidad de consolidar un Estado que garantice el derecho a la educación de todos los niños de nuestro país. **U**

1. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/109693>.

2. En el año 2012 se incorporaron 111; en el 2013, otras 418 y en el 2014 ampliaron su jornada 1664; todas implementaciones que se realizan de manera conjunta entre las provincias y el Ministerio nacional. Si se consideran también las que llevaron a cabo por iniciativa provincial, el total de escuelas que ampliaron su jornada asciende a 1664.

3. Declaración de Purmamarca, Consejo Federal de Educación, febrero de 2016.

4. Declaración de Purmamarca, op. cit.

5. Ezpeleta, Justa, conferencia sobre Evaluación de Programas Educativos, FLACSO Argentina, 24 de abril de 2007.

6. Ezpeleta, J, op. cit.

*Docente-investigadora. Socióloga.

**Docente. Licenciada en Ciencias de la Educación.



Una escuela para cada tipo de estudiante

por Diego Rosemberg*



ARTÍCULO 17. — La estructura del Sistema Educativo Nacional comprende CUATRO (4) niveles: la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior, y OCHO (8) modalidades. (..)

→

Con el afán de garantizar el derecho a la educación a toda la población, la Ley Nacional de Educación (LEN) estableció ocho modalidades educativas diseñadas para contemplar las particularidades permanentes y temporales de la gran multiplicidad de estudiantes a los que el Estado está obligado a llegar con sus maestros y conocimientos. La nómina incluye a la Educación Especial, la Domiciliaria-Hospitalaria, la Intercultural Bilingüe, la Técnica Profesional, la Rural, la Artística, la de Educación para Jóvenes y Adultos y la destinada a aquellas personas que están privadas de su libertad en contextos de encierro.

“La realidad social, económica y cultural empujó, de alguna manera,

este nuevo mapa educativo. En algunos casos no era deseable pero resultaba necesario, como la modalidad de educación en contextos de encierro. No nos sentíamos contentos de ese escenario, pero había que atender a esta población que crecía en términos cuantitativos y tiene derecho a educarse. El trabajo que hubo en la modalidad dentro de estos años, con un gran aporte de las universidades, justificó la legitimación de su existencia”, señala el ex ministro de Educación Juan Carlos Tedesco, uno de los artífices de la LEN junto al titular de la cartera educativa en el momento de sancionarse, Daniel Filmus.

La definición de qué sectores del sistema educativo se convertían en

→

A los efectos de la presente ley, constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar

la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos. Son modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

modalidad requirió muchas discusiones a la hora de redactar la ley. Hasta último momento, por ejemplo, los profesores de Educación Física bregaron por conseguir ese estatus, argumentando que si había una modalidad artística también debería haber una de su especialidad. Finalmente, se quedaron sin su objetivo y sin un lugar propio en el organigrama del Ministerio de Educación. También algunos pensaron en darles el rango de modalidad a las escuelas populares o sociales, que finalmente fueron definidas como un nuevo tipo de gestión: ahora, además de los establecimientos administrados por el Estado y por el sector privado, fueron reconocidos aquellos de gestión social y cooperativa.

Si la modalidad técnica ya se había revitalizado con el presupuesto específico que fijó la Ley de Enseñanza Técnico Profesional, la antigua modalidad de adultos adquirió empuje y potencia al agregársele el componente joven, destinado a saldar una deuda con la enorme masa de chicos que no habían terminado la escuela secundaria, obligatoria a partir de la nueva ley. Muchos de ellos la habían abandonado

por incompatibilidad horaria al salir en busca de un trabajo que les permitiera sostener su hogar. Con la proliferación de opciones de formatos que ofrecía —por ejemplo— el Plan FinES, de forma masiva pudieron retomar los estudios. “No se le podía ofrecer al chico que había dejado el aula la misma escuela que lo expulsó, eran necesarias otras posibilidades”, señala Tedesco.

La modalidad Domiciliaria-Hospitalaria permite a aquellos chicos que circunstancialmente no pueden concurrir a la escuela reciban clase en sus casas o lugares de internación. Por estas características, cuenta con alta rotación de estudiantes que, además, son un número acotado en relación al total del sistema. Sin embargo, cuando se suspendieron las clases por la epidemia de Gripe A, cumplió un rol muy importante: las guías de estudio a distancia fueron utilizadas por el conjunto del alumnado.

De todas las modalidades, la artística es la que en su interior expresa, tal vez, más tensiones. No tanto en las escuelas especializadas —que se multiplicaron exponencialmente desde la sanción de la LEN— pero sí en las áreas

expresivas de la educación común: ¿allí los profesores deben formar artistas o sembrar en los chicos las semillas del goce del arte? “El riesgo —advierte Tedesco— es que un docente termine dando la clase para aquellos cuatro o cinco chicos que se entusiasman con la idea de ser músicos”.

A diez años de la LEN, el ex ministro señala que no es lo mismo dictar una ley que llevarla a la práctica: “A veces el paradigma solo cambia en lo retórico. Cuando uno entra a la escuela sigue pasando lo mismo. Es necesario cambiar la normativa y el discurso, pero después tenés que seguir haciendo cosas para que la letra de la norma se traduzca en una modificación de prácticas reales en los actores del proceso pedagógico, especialmente docentes, directores y supervisores”.

En ese sentido, advierte que en lo que hace a las modalidades se avanzó mucho en términos de la inclusión de estudiantes diversos pero poco en la formación de docentes capacitados para atender a esos nuevos alumnos: “La educación para jóvenes y adultos, por ejemplo, tiene exigencias pedagógicas muy fuertes y muy complejas. No estamos formando educadores para esta especificidad, nuestra formación es universal, para un alumno abstracto, que no existe. La misma carencia tienen las otras modalidades, como la de encierro, la rural o la especial. ¿Qué pasa cuando un maestro común tiene que detectar si un chico tiene un problema auditivo o visual? ¿Está preparado? Que pueda detectarlo para evitar el fracaso escolar también es necesario para una educación inclusiva”. Tedesco reconoce que hay capacitaciones, pero descrece de que sirvan demasiado para esta variedad tan amplia de estudiantes. Dice que las modalidades reconocidas por la Ley son necesarias pero no suficientes: “En cada una de ellas hay una especificidad pedagógica que no se desarrolló. Modificamos la ley pero sigue vigente la misma pauta que antes en cuanto a la subjetividad de los actores del proceso pedagógico”. Ese, dice, es el desafío pendiente. **II**

* Periodista, editor de *La educación en debate* y de la revista *Tema (uno)*. Docente universitario y miembro de ANCCOM.

EDUCACIÓN DOMICILIARIA Y HOSPITALARIA

Implementación despareja

por Diego Herrera*



La Coordinación Nacional de Educación Domiciliaria y Hospitalaria terminó de organizarse recién en 2011 y comenzó a funcionar plenamente en 2012, pese a que la Ley de Educación Nacional (LEN) la incorporó entre las ocho modalidades del sistema en 2006. Actualmente cubre todo el espectro de la obligatoriedad escolar “desde la sala de cuatro años hasta el último año del nivel secundario” y es transversal a otras modalidades. Es decir, un estudiante de la modalidad técnico profesional, artística o rural puede recibir, a su vez, a un docente domiciliario u hospitalario.


De acuerdo con los últimos datos publicados por el Ministerio de Educación y Deportes, correspondientes al 2014, la modalidad contaba entonces con 11.863 alumnos en todo el país –aún no se dispone de información estadística desagregada por nivel educativo–. Este tipo de educación, según explica Patricia Barbuscia, coordinadora nacional de la modalidad, nace hace sesenta años como un apéndice de la Educación Especial: “Se trabajaba

prioritariamente aspectos asistenciales y recreativos dentro de hospitales y otros centros de salud. La mayoría eran docentes de educación especial y atendían a alumnos de nivel inicial y primario”.

La obligatoriedad del nivel secundario cambió el escenario. Aquellos docentes que antes trabajaban en Educación Especial para los niveles inicial y primario no estaban capacitados para hacerse cargo de los nuevos alumnos. De acuerdo con los últimos datos, la modalidad cuenta con 1.875 cargos docentes y con 7.603 horas cátedra que se destinan mayoritariamente a docentes del nivel secundario.

La escuela media presenta una dificultad adicional: hay muchos docentes específicos a cargo de distintas materias. Por eso, suele trabajarse con la figura del tutor generalista. Este docente escolariza directamente en el grupo de materias que maneja pero también hace llegar al alumno distintos materiales de estudio y trabajos prácticos enviados por los profesores de la escuela de origen. Cubrir la demanda de este nivel es uno de los desafíos planteados.

La educación hospitalaria es una tarea más sencilla porque hay docentes que hacen recorridos diarios para detectar a los alumnos. Parte del compromiso de la modalidad pasa por atender a aquellos que no pueden trasladarse a la escuela pero no necesariamente requieren de internación. Tanto las familias como las escuelas pueden, en esos casos, exigir que se envíe un docente al domicilio del alumno.

La implementación de la modalidad aún es despareja. Los presupuestos para asignar docentes dependen de las posibilidades presupuestarias y del compromiso de cada jurisdicción. Por otra parte, resulta más sencillo cubrir la demanda en los grandes centros urbanos que en pueblos pequeños separados por muchos kilómetros de distancia o de difícil acceso. “Necesitaríamos el doble de docentes y horas cátedra para tener una cobertura total”, estima Barbuscia. 

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA). Integrante del equipo editorial de UNIPE.

EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE ENCIERRO

Del dicho al hecho...

D.H.



El derecho a la educación en contextos de privación de la libertad está garantizado por los artículos 55 a 59 de la Ley Nacional de Educación (LEN). Sin embargo, la realidad aún está muy lejos del papel. Los informes del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria muestran que las cárceles argentinas son un escenario permanente de violación de derechos elementales. En 2014, la Procuración

En nombre de la lógica de la seguridad se imponen continuas restricciones para que este derecho se haga efectivo.


Penitenciaria Nacional informó, a partir de sus monitoreos preventivos, “situaciones inhumanas y degradantes padecidas por personas detenidas”.¹ En lugares donde distintas formas de tortura son moneda corriente, el derecho a la educación apenas puede ejercerse en condiciones muy precarias.

En nombre de la lógica de la seguridad se imponen continuas restricciones para que este derecho se haga

efectivo. Un ejemplo de ello son los traslados frecuentes –aplicados muchas veces como medidas disciplinarias– que conspiran contra la continuidad de los estudios. Además, existe un discurso extendido en el servicio penitenciario que defiende que la educación en la cárcel constituiría una suerte de premio al que los internos podrían acceder una vez mostrada cierta docilidad. El artículo 58 de la LEN también garantiza la atención educativa de nivel inicial para niños entre 45 días y 4 años de edad nacidos o criados en estos contextos, un derecho que se cumple en muy pocas unidades.

Aunque la oferta de educación primaria y secundaria esté formalmente cubierta en las unidades de los servicios penitenciarios Bonaerense (SPB) y Federal (SPF), esto no implica el acceso automático al estudio: las listas de espera son frecuentes en un marco de sobrepoblación carcelaria. Por otro lado, las unidades de creación reciente cuentan con escuelas construidas especialmente para cumplir su función, mientras que en las más viejas persisten espacios “adaptados” que no reúnen las comodidades necesarias.

De acuerdo con los últimos datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre ejecución de la pena (SNEEP), la población carcelaria aumentó un 21% en diez años y alcanzó, en 2014, las 69.060 personas. El 60% de la población total está concentrada en el SPF y el SPB. Además, este organismo establece que casi el 30% del total de los detenidos no finalizó sus estudios primarios, el 38% apenas completo el primario y el 16% solo pudo sostener algunos tramos del nivel secundario. Es decir, el 84% de la población carcelaria no completó los estudios que la LEN estableció como obligatorios en 2006.

Los adolescentes que viven en centros de régimen cerrado también ven vulnerado su derecho a la educación, según datos del Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Si bien en 2012, el 83% de los jóvenes bonaerenses asistía a la escuela, el 85% de ellos cursaban menos de cuatro horas por jornada. A esto se suma que el 18,2% de los jóvenes no asistía a diario a la escuela. 

1. Informe Anual 2014 del Ministerio Público Fiscal, Procuración General de la Nación.

EDUCACIÓN ESPECIAL

Integrar, esa es la cuestión

por Julián Mónaco*



En 2015, 206.114 personas obtuvieron su Certificado Único de Discapacidad. La evolución, en comparación al 2009, cuando el Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR) comenzó a publicar sus estadísticas, es evidente: en ese momento se habían emitido menos de 9.000. De acuerdo a este organismo, el porcentaje de personas con discapacidad mayores de 10 años alfabetizadas continúa mejorando y en 2015 alcanzó su pico más alto: 85,96%. Sin embargo, el porcentaje de analfabetos multiplica por siete los números de la población total. Además, en la franja etaria que va de los 15 a los 17 años, un 28,53% declaró no haber recibido ningún tipo de educación.

Contra este cuadro complejo trabaja la modalidad de Educación Especial, cuyos casi 125.000 estudiantes, repartidos entre los niveles inicial, primario y secundario, siguen algunas de las trayectorias más variadas del sistema educativo. Porque si bien el recorrido sugerido comienza en los diferentes centros de atención temprana del desarrollo infantil, no todos lo hacen así. Algunos tienen su primer contacto con el sistema educativo en los distintos niveles de las escuelas de Educación


Especial. Otros ingresan a la primaria común y después son derivados. Y están aquellos que transitan el recorrido con intermitencias, entrando y saliendo de una u otra institución.

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, los estudiantes con discapacidad deben ser inscriptos en una primaria común y, de ser necesario, su formación se complementa con la asistencia a alguna de las 1.460 escuelas especiales que tiene el nivel en todo el país (1.110 de ellas de gestión estatal); excepto que, por sus dificultades agudas, no puedan integrarse a las aulas comunes, como sucede, en ocasiones, con los chicos que tienen discapacidad múltiple o sordoceguera.

La integración, en la que aparece como imprescindible la figura de la maestra integradora, es fundamental porque son las primarias comunes las que acreditan los saberes con títulos oficiales. Pero no es tarea sencilla: todavía se dan casos en los que, bajo el argumento de una supuesta discapacidad intelectual, una directora deriva a un estudiante que está en condiciones de cursar en sus aulas. Y paralelamente ocurren prácticas de falsa inclusión: estudiantes no

alfabetizados que, por deseo de sus familias, siguen adelante gracias a un grado de ayuda muy intensivo de un asistente de salud, desvirtuándose la situación de aprendizaje.

De acuerdo a los datos aportados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, en 2015 fueron 43.284 los estudiantes de la modalidad que asistieron a escuelas de gestión estatal: 40.798 de ellos integrados. Además, el mismo estudio realizado por el SNR arroja un dato alentador: en la franja que va de los 6 a los 11 años, el porcentaje de personas que declaró no haber recibido ningún tipo de educación baja hasta el 20%.

Entre los principales desafíos de la modalidad, se cuenta el de robustecer la formación docente. Aunque resulte paradójico, la inclusión de contenidos y prácticas vinculados a la educación especial se sigue reservando para los profesorado especializados y permanece ausente en la formación de los maestros de grado y profesores de secundario. 

*Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA). Integrante del equipo editorial de UNIPE.

EDUCACIÓN PERMANENTE PARA JÓVENES Y ADULTOS

Alto incremento de la matrícula

por Florencia Finnegan*




Sin duda, la Ley de Educación Nacional (LEN) sentó las bases normativas para un fortalecimiento de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) al otorgarle el estatuto de modalidad educativa. El contraste con el desmantelamiento operado por la Ley Federal de Educación y las políticas de la década de 1990 fue significativo y, en parte, fruto de la resistencia de distintos sectores que denunciaron sus efectos. Además, la universalización de la educación secundaria fijada por la LEN puso el foco sobre la EPJA para avanzar en la garantía del derecho a la educación, ante los déficits de cobertura y formato de la educación común. En este marco, el artículo 138 fijó la obligación estatal de crear “programas a término”, asegurando matrices organizativas adecuadas y apoyos socioeducativos a los estudiantes.

En este contexto, un avance significativo tuvo lugar en el proceso federal de construcción de acuerdos políticos para la modalidad que se iniciaron en torno a un Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (Resol. CFE N° 22/07), avanzaron en la aprobación del documento base y los lineamientos curriculares nacionales (Resol. CFE N° 118/10) para

finalmente fijar los marcos de referencia y los lineamientos para la construcción de diseños y/o planes de estudio jurisdiccionales (Resol. CFE N° 254/2015). Esos acuerdos favorecieron la creación del “Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos. Encuentro” y el Plan FinEs, de terminalidad del nivel primario y secundario para mayores de 18 años con una apuesta desescolarizada y fuerte participación de la sociedad civil en su implementación.

En el período 2007-2015, tomando como fuente los Anuarios Estadísticos federales, el incremento de los estudiantes de primario y secundario de la EPJA (24,62%), aunque con oscilaciones, supera al aumento del total de cursantes de todo el sistema educativo (11,31%). Y aunque en el nivel primario la matrícula registra un descenso sostenido hasta llegar a 176.956 estudiantes en el 2015, el secundario, al contrario, creció un 31,35%, alcanzando 554.900 inscriptos en este año. Estos números no contabilizan a los alumnos del Plan FinEs, que solo en la Provincia de Buenos Aires se preveía que alcanzarían en 2015 a 268.000 en todos los niveles y dispositivos. La expansión resultó muy significativa.

Sin embargo, la modalidad aún no recupera su carácter subalterno. Entre las deudas de esta década, aunque con significativas diferencias entre jurisdicciones, se cuenta una falta de fortalecimiento de las ofertas escolares por la vía de la provisión de recursos y la transformación de los regímenes académicos, “flexibilidad” lograda las más de las veces a partir de arreglos de las propias instituciones. Los programas creados, por su parte, tienen costados precarios, y los acuerdos federales para la formación especializada de los educadores se dilataron y nunca integraron un postítulo del Programa Nuestra Escuela del Instituto Nacional de Formación Docente. Tampoco se impulsó el desarrollo de investigaciones, sistematización rigurosa de experiencias docentes e institucionales y desarrollo pedagógico didáctico para el campo, conocimientos sin los cuales se hace difícil el diseño de políticas de mejora. Y si bien se amplió la participación de la modalidad en las políticas socioeducativas, como la provisión de libros, no fue alcanzada por el Programa Conectar Igualdad de entrega de netbooks. 

*Investigadora UNIPE.

EDUCACIÓN RURAL

Un aislamiento que no es solo territorial

por Mariana Liceaga*



“La modalidad tiene un aislamiento que parece que copiara el terreno, las escuelas tienen poca visibilidad, como cuando vas por la ruta y no las ves”. Con estas palabras, Alicia Fregonese, coordinadora de la modalidad de Educación Rural, describe el sector que tiene a su cargo desde el pasado diciembre donde hay maestros que tienen que hacer dedo —o caminar doce horas como el docente de Jujuy premiado el pasado diciembre por su desempe-

La modalidad rural, que se implementó como tal con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), representa el 9% de la matrícula del país.

ño— para llegar a su escuela que tal vez no tiene gas, electricidad o ni hablar de conectividad.


La modalidad rural, que se implementó como tal con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), representa el 9% de la matrícula del

país, con 129.000 alumnos en nivel inicial, 449.000 en primaria y 263.000 en secundaria, distribuidos en alrededor de 12.000 escuelas. Respecto de la baja que hay entre los alumnos que egresan del nivel primario y secundario, Fregonese dice que si bien la secundaria en la ruralidad no está aún consolidada y que falta una cobertura del 20%, no hay datos fehacientes que muestren que se deba a deserción escolar ya que en muchos casos los estudiantes terminan

en escuelas urbanas. La obligatoriedad del secundario que estableció la LEN fue un desafío para la educación rural: desmenuzar hábitos culturales ya que la tradición indica que los adolescentes empiezan a trabajar desde muy chicos en el campo. Pero los números señalan que el impacto fue positivo en la matrícula: pasó de 238.500 a 263.000.

El primer envío que tuvo la educación rural fue el Proyecto 7 cuando la reforma educativa, impulsada por la

LEN en 1993, estableció la duración de la enseñanza básica obligatoria de siete a diez años. Cuando se sancionó la ley, el entonces ministro de Educación Daniel Filmus tuvo en cuenta que esta nueva legislación requería propuestas específicas e inversión en términos de capacitación y enseñanza por lo que implementó el Proyecto de Mejoramiento de Enseñanza Rural (Promer I) que incluyó un postítulo dado que esta enseñanza tiene una complejidad que la distingue: el pluri-grado y el pluri-año. Esa organización de los alumnos que cursan diferentes años de estudio reunidos en una misma aula y donde comparten una misma docente implica establecer diferencias curriculares por año y promover autonomía entre los alumnos: dos ejes fundamentales que en la carrera docente prácticamente no se ve.

El Promer II, aprobado en 2015, sigue orientado hacia la capacitación y la inversión en infraestructura, dos cuestiones acuciantes de esta modalidad. 

*Periodista. Integrante del equipo editorial de UNICEF.

EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

“Todavía no se ve que la diversidad cultural enriquece”

D.H.



La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) es incluida en la Ley de Educación Nacional (LEN) como una de las ocho modalidades del sistema educativo para los niveles obligatorios. La antropóloga y especialista en Educación Intercultural Bilingüe Adriana Serrudo, coordinadora nacional de EIB entre 2009 y 2012, explica que se buscó cumplir así con el mandato constitucional que reconoce los derechos educativos de los pueblos indígenas en el país.

El Ministerio de Educación Nacional ha registrado unidades educativas con más del 50% de alumnado indígena. Así, en un informe publicado en 2007, daba cuenta de 1.603 instituciones que cumplían con esta característica en todo el país. Salta, Formosa, Chaco, Jujuy, Neuquén y Chubut (en ese orden) concentran el mayor porcentaje de estudiantes indígenas. Se han registrado alumnos de 31 pueblos originarios y su mayor presencia se observa en el nivel

primario. Un problema es que no están contemplados aquellos estudiantes de las escuelas argentinas provenientes de pueblos de otros países.

La presencia mayoritaria de chicos indígenas no significa necesariamente que esas escuelas trabajen con una modalidad diferenciada, aunque en algunas de ellas existen agentes bilingües que median entre la lengua materna de los alumnos y el castellano. Explica Serrudo que la mayoría de las experiencias están enfocadas en trabajar lo que se consideraba “el problema” de la falta de comprensión del castellano de los niños al inicio de la escolaridad y de la alfabetización escrita. Formosa y Chaco constituyen casos que sí contemplan una modalidad de educación específica. En estas provincias se encuentran instituciones bilingües con espacios curriculares de lengua y cultura indígena, y con docentes indígenas a cargo de las tareas de enseñanza.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la modalidad es la consideración de la interculturalidad como contenido de enseñanza en la formación de docentes y para todos los alumnos del sistema educativo. De acuerdo con Serrudo, los contenidos de interculturalidad tendrían que estar presentes más allá de que exista o no población indígena: “Que la interculturalidad no sea solo para los indígenas, que ya de por sí son interculturales y nacen en una situación en la que tienen que reconocer a otro que, además, los domina”.

Si bien los núcleos de aprendizaje prioritarios establecidos por el Ministerio de Educación estipulan contenidos interculturales, esto no implica automáticamente un cambio en las prácticas pedagógicas. “Se sigue viendo como una concesión hacia un grupo que en algún momento tiene que ‘igualarse’ al resto. Todavía no se ve que la diversidad y la diferencia cultural son elementos que enriquecen a la sociedad”, alerta Serrudo. **U**

EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL

La más pujante

D.H.



Aunque parezca paradójico, la ley 26058 de Educación Técnico Profesional (LETP) se sancionó un año antes que Ley de Educación Nacional. El entonces ministro del área, Daniel Filmus, cuenta que, ante un nuevo período de sustitución de importaciones, los sectores empresarios reclamaban técnicos para sus fábricas. La creciente demanda de mano de obra, sumada a la sanción temprana de la LETP, explica que esta modalidad sea hoy la más pujante.

La matrícula de la Educación Técnico Profesional creció un 25,2% entre 2003 y 2013.¹ Sus 3.080 instituciones de todo el país reciben a 1.108.649 estudiantes en sus tres niveles: secundario, superior y de formación profesional. Los 611.202 alumnos de la escuela secundaria técnica –de los cuales solo el 9,65% concurre a colegios privados– representan el 17,6% del total de la educación secundaria común.² Es decir, casi una quinta parte de los adolescentes del país se forman en escuelas técnicas. Las mujeres, además, aumentaron su presencia y representan un 32,3% de la matrícula.

La LETP creó un Fondo Nacional que destina un mínimo del 0,2% del presupuesto anual consolidado a

estas instituciones. Según el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), se invirtieron unos 7.500 millones de pesos entre 2005 y 2015. La ley de 2005 también creó el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional y el Catálogo Nacional de Certificados y Títulos, donde pueden consultarse qué instituciones expiden títulos con validez nacional y dónde se ofrece cada especialidad.

El INET, mediante la Encuesta Nacional de Trayectoria de Egresados, realizó un seguimiento hasta 2013 de los 44.433 estudiantes que habían cursado su último año de la escuela secundaria técnica durante 2009. En comparación con los datos del cuarto trimestre de 2013 de la Encuesta Permanente de Hogares, la modalidad técnico profesional muestra una mejor posición de sus egresados en el mercado laboral. Si el 59,4% de los jóvenes de 21 a 23 años con al menos el secundario completo trabajan o buscan activamente empleo; el porcentaje de los egresados de las escuelas técnico profesionales en esta condición asciende al 76,9%. Además, un 81,9% de sus egresados obtienen empleos calificados contra un 69,1% del promedio general. De acuerdo con estos datos,

la escuela técnica también prepararía mejor para la continuidad de estudios superiores. El 71,7% de las mujeres y el 59,2% de los varones egresados de estas instituciones continúan estudios superiores y contrastan con el 53,9% y el 44,7% del promedio general.

Eduardo Aragundi, director ejecutivo del INET entre 2013 y 2015, plantea algunas deudas pendientes: mejorar la retención de los estudiantes y aumentar la tasa de egresados. Por su parte, la flamante gestión de Gabriel Sánchez Zinny anunció la realización de una Encuesta Nacional de Trayectoria de Estudiantes entre mayo y julio de 2016. El objetivo de esta encuesta es obtener más información sobre los factores que dificultan la continuidad de los estudios técnico profesionales. El Informe Capacidades 2020, otro de los proyectos vigentes, busca detectar los sectores productivos más dinámicos del país para orientar la oferta educativa de la modalidad. **11**

1. Datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

2. Las cifras de la secundaria común no contemplan las modalidades de educación especial y de adultos.

EDUCACIÓN ARTÍSTICA

“Ahora se considera derecho social”

D.H.




El artículo 39 de la Ley Nacional de Educación (LEN) establece la formación en distintos lenguajes artísticos para niños y adolescentes de todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Esto quiere decir que a lo largo de la escolaridad obligatoria, todos los alumnos de la Argentina tienen que experimentar, al menos, con dos disciplinas del arte. Pedro Ponce, secretario de Educación Artística en SUTEBA, opina que este fue el logro más importante: “Antes de la ley teníamos muchas dificultades en la cobertura de la educación artística en el nivel primario. Pudimos lograr que se garantizaran de dos a tres lenguajes artísticos en la trayectoria escolar de todos los chicos”. Para Ponce, esta nueva realidad también significó que este tipo de formación ganara autoridad en las escuelas: “Siempre se pensaba como algo que no importaba mucho, que servía solo para los actos o para alguna muestra. Ahora somos parte de la educación que se considera derecho social”.

La LEN también hace referencia a una “modalidad artística orientada”

para el nivel secundario y a la educación artística en los institutos de educación superior. En el caso del nivel secundario, los alumnos pueden hoy optar por una formación específica en Música, Danza, Artes Visuales, Teatro, Artes Audiovisuales, Multimedia y Diseño, que deben poder continuarse en el nivel superior. De acuerdo con los datos que brinda Marcela Mardones, coordinadora nacional de Educación Artística entre 2008 y 2015, en los últimos seis años las escuelas secundarias con formación en Arte pasaron de 42 a 327. Además, quedó proyectado alcanzar las 450 instituciones para 2016.

La creación de nuevas instituciones —sostiene Mardones— fue acompañada de una fuerte inversión. Según los datos de la ex coordinadora, el Estado aportó 33,4 millones de pesos para la instalación de centros de producción multimedial y, en el marco del Plan de Mejora Institucional, todas las secundarias de Arte reciben anualmente hasta 100.000 pesos para equipamiento, materiales específicos, bibliotecas y capacitación docente en servicio. Mardones también destaca el trabajo

en la conformación de espacios federales. “Desde 2008, —dice— el Estado Nacional cuenta con una Coordinación de Educación Artística y las 24 provincias tienen equipos de especialistas que trabajan para hacer posible el derecho y acceso a la formación en arte. Antes solo cuatro provincias contaban con espacios de gestión específicos”. A partir del 2013, también se destinaron fondos a las provincias para acciones de capacitación e intercambio de Educación Artística.

Pese al crecimiento de la modalidad, la educación artística aún debe seguir creciendo para conquistar un espacio más significativo en el sistema educativo. Uno de los desafíos —opina Mardones— es mejorar el acceso a este tipo de educación en las localizaciones más vulnerables. Y agrega: “Es necesario trabajar para que en todos los años de la educación obligatoria esté presente la formación artística con clases específicas de las cuatro disciplinas básicas “Música, Artes Visuales, Danza y Teatro, y desarrollar proyectos que integren el conocimiento artístico con el de otras áreas del conocimiento”. 

¿Qué currículo necesita el nivel medio?

Graciela Misirlis*

El derecho a la educación secundaria que garantiza la Ley de Educación Nacional (LEN) de 2006 se inscribe en un proceso de fortalecimiento de la presencia del Estado durante la década de 2000. No puede interpretarse solo como una estrategia de filiación institucional, de inclusión social, en el marco de la crisis política, económica y social del 2001, sino que es otro modo de pensar la construcción de la trama social y la tramitación de la herencia cultural que transmite la escuela. Supone una idea de formación de los futuros ciudadanos diferente de la promovida en la década de 1990. La nueva legislación expresa que la educación constituye una política de Estado que se asume como responsable y garante del acceso al conocimiento. La antigua Ley Federal, en cambio, colocaba a las familias como responsables de la acción de educar. Es en esta clave que podemos analizar la reforma curricular que promueve la normativa, ya que el currículum es el discurso educativo que expresa el problema del proceso social de reproducción, una representación que conforma el conocimiento socialmente válido. Y es, en sí, una selección de contenidos y fines para esa reproducción social; una organización del conocimiento y las destrezas y una indicación de métodos relativos a la enseñanza.

Este proceso de reforma no ocurre sin tensiones entre los sujetos que transitan el espacio escolar. En primer lugar, consideremos que la población que ahora debe ser obligatoriamente educada en la secundaria confronta las representaciones de alumno arraigadas en el común de la gente y sobre todo en los docentes del propio nivel.



ARTÍCULO 92. — Formarán parte de los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones:

- a) El fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana, particularmente de la región del MERCOSUR, en el marco de la construcción



→

de una identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad.

- b) La causa de la recuperación de nuestras Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, de acuerdo con lo prescripto en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional.
- c) El ejercicio y construcción de la memoria colectiva sobre los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional y terminaron instaurando el terrorismo de Estado, con el objeto de generar en los/as alumnos/as reflexiones y sentimientos democráticos y de defensa del Estado de Derecho y la plena vigencia de los Derechos Humanos, en concordancia con lo dispuesto por la Ley N° 25633.

d) El conocimiento de los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley N° 26061.

e) El conocimiento de la diversidad cultural de los pueblos indígenas y sus derechos, en concordancia con el artículo 54 de la presente ley.

f) Los contenidos y enfoques que contribuyan a generar relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos, en concordancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, con rango constitucional, y las Leyes N° 24632 y N° 26171.

¿Quién no ha oído en un tiempo no lejano que “la secundaria no es para todos”? Esta frase es un remanente del origen de la escuela media, destinada en sus orígenes a la generación de las élites dirigentes. Sumemos a esto que la implementación del tercer ciclo de la EGB, como establecía la Ley Federal,

fundamentalmente en la reforma curricular que organizaba los contenidos en áreas —por ejemplo Ciencias Sociales o Ciencias Naturales—, en lugar de la enseñanza por disciplinas (Historia, Geografía, Biología, Física, Química) como en la vieja escuela media. El currículo es la selección de contenidos y también el modo en que se promueve y desarrolla su enseñanza y aprendizaje, entonces toda reforma implica una idea de conocimiento, un cambio en la ideología y en la utopía (como ideal de formación y desarrollo de la sociedad) que porta.

Un antecedente importante del espíritu del cambio curricular que promueve la LEN se encuentra en el documento que el 27 de noviembre de 2003 aprueba

la Asamblea del Consejo Federal de Educación (CFE), “Educación en la Democracia. Balance y perspectivas”. El texto refiere a la inclusión educativa como mandato central para el sistema educativo y dice qué se entiende por ello. No se trata solo del aumento de la

matrícula, sino de formas de pensar la enseñanza. Las tradiciones pedagógicas, los modos de transmisión del conocimiento escolar y el diálogo del aula históricamente han supuesto alumnos que portan hábitos de pensamiento desarrollados en su ámbito familiar y que es a partir de estas capacidades ya logradas en su socialización primaria que la escuela promueve su desarrollo cognitivo. De allí que se reclame a las familias que se hagan cargo de las tareas para el hogar, de explicar aquello que no logra ser comprendido en el aula, etc. La democratización real de la educación supone que la escuela enseñe las formas de pensamiento que permiten ampliar, según Pierre Bourdieu, “el dominio de lo que puede ser racional y técnicamente adquirido a través de un aprendizaje metódico”.¹ El documento hace explícita la necesidad de pensar una pedagogía que promueva una escuela que desarrolle en sus alumnos las capacidades que suponen los certificados y títulos que entrega.

Sabemos que la escuela es un instrumento de inclusión social cuando, además de garantizar el acceso a toda la población, logra formar en los conocimientos y valores que la sociedad de hoy y del futuro demandan: inclusión con aprendizaje es la síntesis que pretendemos (CFE, Educación en la Democracia. Balance y perspectivas”, 2003).

El documento parte de reconocer los logros de la historia reciente (marcando un modo de construir política educativa) y, a su vez, es prospectivo. Otorga el mérito a la controvertida Ley Federal de haber ampliado la democratización del sistema educativo incorporando tres años de obligatoriedad y de organizar el sistema estableciendo los roles de la Nación y las jurisdicciones.

Es indudable que no se logró instalar un sistema integrado; la educación argentina aún no pudo superar su larga historia de fragmentación y desarticulación. Reconocer la existencia de esas equivocaciones no excluye recuperar los avances realizados: la Ley 24195 tuvo el mérito de organizar el sistema nacional de educación

El currículo es la selección de contenidos y también el modo en que se promueve y desarrolla su enseñanza y aprendizaje, entonces toda reforma implica una idea de conocimiento, un cambio en la ideología y en la utopía (como ideal de formación y desarrollo de la sociedad) que porta.

recibió duras críticas de la propia comunidad educativa, que lo caracterizó como una extensión de la escuela primaria y no como una política de democratización del nivel. Entonces se decía que se había “primarizado” la secundaria, argumento sostenido

estableciendo claramente los roles de la Nación, de las provincias y del Consejo Federal de Educación (...) se intentó promover la unidad del sistema educativo a través de Contenidos Básicos Comunes para todas las jurisdicciones. (...)

Sin soslayar las dificultades de su puesta en práctica y sin descalificar los debates y desarrollos de los veinte años transcurridos entre el momento del documento y la recuperación de la democracia, el texto propone “alcanzar una escuela mejor”, abierta, democrática y solidaria, federal y esforzada. En la primera década del siglo, es notorio el esfuerzo legislativo por establecer las condiciones para que la escuela sea más justa, para generar un sistema educativo menos desigual.

Si bien el documento de 2003 no se plantea fundacional, podemos decir que es el origen de una serie de acciones políticas que darán el marco de institucionalidad a programas de *reescolarización* que empiezan a tener presencia fuerte en la agenda pública. Es pertinente reflexionar sobre modelos formativos y estructuras curriculares innovadoras que se piensan para concretar el derecho al aprendizaje

que tiene el nuevo alumno de la secundaria. Los primeros bachilleratos populares comenzaron a funcionar luego de la crisis de 2001. Algunos en fábricas recuperadas, otros en barrios y acompañados por movimientos sociales, todas propuestas dotadas de un sentido político, y que aspiran a construir espacios participativos y una formación crítica. Estas instituciones surgieron en condiciones que las colocan fuera de la burocracia del sistema educativo, con la posibilidad de reconstruir una propuesta *no escolar* para los adultos que no completaron la escolaridad formal y para los jóvenes que no habían ingresado a la escuela secundaria formal o la había abandonado.

En este marco, el Ministerio de Educación de la Nación –en el año 2004– promueve el programa “Todos a Estudiar”, con énfasis en los proyectos de reingreso de adolescentes y jóvenes al sistema educativo. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas tiene la potencia de enlazar la acción del gobierno con sus propias instituciones, las escuelas.² Solo tres años más tarde es promulgada la LEN, y en su artículo 122 legitima esta trama institucional. Enfatiza el carácter inclusivo y el enfoque de derecho que otorga la condición de obligatoriedad de la educación. Esta ley interroga al saber pedagógico acerca de las políticas universales que es necesario diseñar e implementar y a las instituciones les propone repensar su espacio de intervención: ya no alcanza pensar en la contextualización de la situación particular en la que se desarrolla la enseñanza y el aprendizaje, es importante y necesario considerar que la escuela cumple su propósito en relación sinérgica con otras instituciones como las organizaciones de la sociedad civil, los centros de salud, las áreas de cultura de los municipios, las universidades, entre otras posibles, en la medida que la intervención humana las considere potentes en los procesos de inclusión

educativa. A su vez, el artículo 32 le ordena al Consejo Federal de Educación fijar las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen:

- a) *La revisión de la estructura curricular de la Educación Secundaria, con el objeto de actualizarla y establecer criterios organizativos y pedagógicos comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios a nivel nacional,*
- b) *Las alternativas de acompañamiento de la trayectoria escolar de los/as jóvenes, (...)*
- e) *La creación de espacios extracurriculares, fuera de los días y horarios de actividad escolar, para el conjunto de los/as estudiantes y jóvenes de la comunidad, orientados al desarrollo de actividades ligadas al arte, la educación física y deportiva, la recreación, la vida en la naturaleza, la acción solidaria y la apropiación crítica de las distintas manifestaciones de la ciencia y la cultura (...).*

La reforma curricular que se concreta busca construir conciencia ciudadana sostenida en una idea común de sociedad de derecho en la que las personas logran proyectarse, reconociéndose como sujetos históricos con capacidad de reflexionar sobre el pasado reciente y las implicancias del autoritarismo en la vida democrática.

La LEN impone una toma de posición respecto de los problemas esenciales de la educación como práctica social, y de respuestas que tensionen las formas institucionales y modalidades de educación formal, así como también de las tradiciones que excluyen a su alumnado de la institución o del acceso concreto a la cultura. Impone, además, una reflexión sobre las razones del abandono de la escuela, sobre las prácticas educativas sostenidas en una pedagogía posmoderna que no transmite la herencia cultural³ y

también sobre el desarrollo de aprendizajes en términos psicológicos. La legislación contiene preguntas que suponen pensar una pedagogía de la juventud como nuevo sujeto de derecho de la educación. Si bien, de hecho, el problema es construido desde la masificación progresiva, la ley impone la pregunta por los fines de la educación en cada nivel, y en la escuela secundaria en particular elimina definitivamente el mito de

implicancias del autoritarismo en la vida democrática, tal como establece la LEN en su artículo 92. El Programa Memoria promovió la producción de materiales didácticos en los Institutos de Formación Docente para el tratamiento del terrorismo de Estado, que se han ido incorporando a las propuestas curriculares de las escuelas. Cumpliendo con la Ley el Consejo Federal de Educación, aprobó Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) por

niveles para todo el país, dando unidad al sistema educativo. Diferencian dos ciclos formativos, el básico y el orientado. En el primero se promueve el desarrollo de las posibilidades de expresión de los alumnos, la valoración y el respeto por la diversidad; la creatividad y la confianza en las propias posibilidades para resolver situaciones y problemas de diversos campos del

conocimiento; actitudes de autonomía, responsabilidad y solidaridad en el plano personal y social. El ciclo orientado para los tres últimos años de la educación secundaria es de carácter diversificado y específico, se definen en ocho áreas: Ciencias Sociales (Historia, Geografía y Economía); Ciencias Naturales (Biología, Física y Química); Educación Artística (Artes Visuales, Música, Danza, Teatro y Artes Audiovisuales); Formación Ética y Ciudadana; Filosofía; Lengua y Literatura; Matemática y Educación

Física. Los NAP orientados buscan asegurarle a los estudiantes posibilidades y oportunidades de participación en el ámbito social y político, como medio para su integración cultural, así como para acceder al mundo laboral y continuar estudios superiores.

Hasta aquí la reforma ha avanzado en aspectos estratégicos para dar cumplimiento al derecho a la educación: la incorporación formal al currículo de las tecnologías de la información y la comunicación, las TIC, junto con la distribución de notebooks para su integración en el aula y en la vida cotidiana de más de 5.000.000 de jóvenes; de contenidos para una educación sexual integral (ESI) y la educación intercultural bilingüe que reconoce e incorpora las lenguas de los pueblos originarios en la enseñanza. No obstante, cabe una reflexión más sobre la democratización de un nivel tradicionalmente elitista: se requiere de mucho más que reformas curriculares, por ello el énfasis en mirar formatos educativos innovadores, flexibles, que den cuenta del reconocimiento de la diversidad de trayectorias que portan los adolescentes y jóvenes. Nos queda todavía un trabajo intenso y fundamental que consiste en lograr sostener como herencia cultural la formación de ciudadanos que promuevan el desarrollo de una sociedad más justa y equitativa, que no es más que el espíritu y contenido de LEN. ¹¹

Cabe una reflexión más sobre la democratización de un nivel tradicionalmente elitista: se requiere de mucho más que reformas curriculares, por ello el énfasis en mirar formatos educativos innovadores, flexibles, que den cuenta del reconocimiento de la diversidad de trayectorias que portan los adolescentes y jóvenes.

lugar asignado a los sectores sociales medios y altos en relación al acceso y la tradición academicista en relación a la enseñanza.

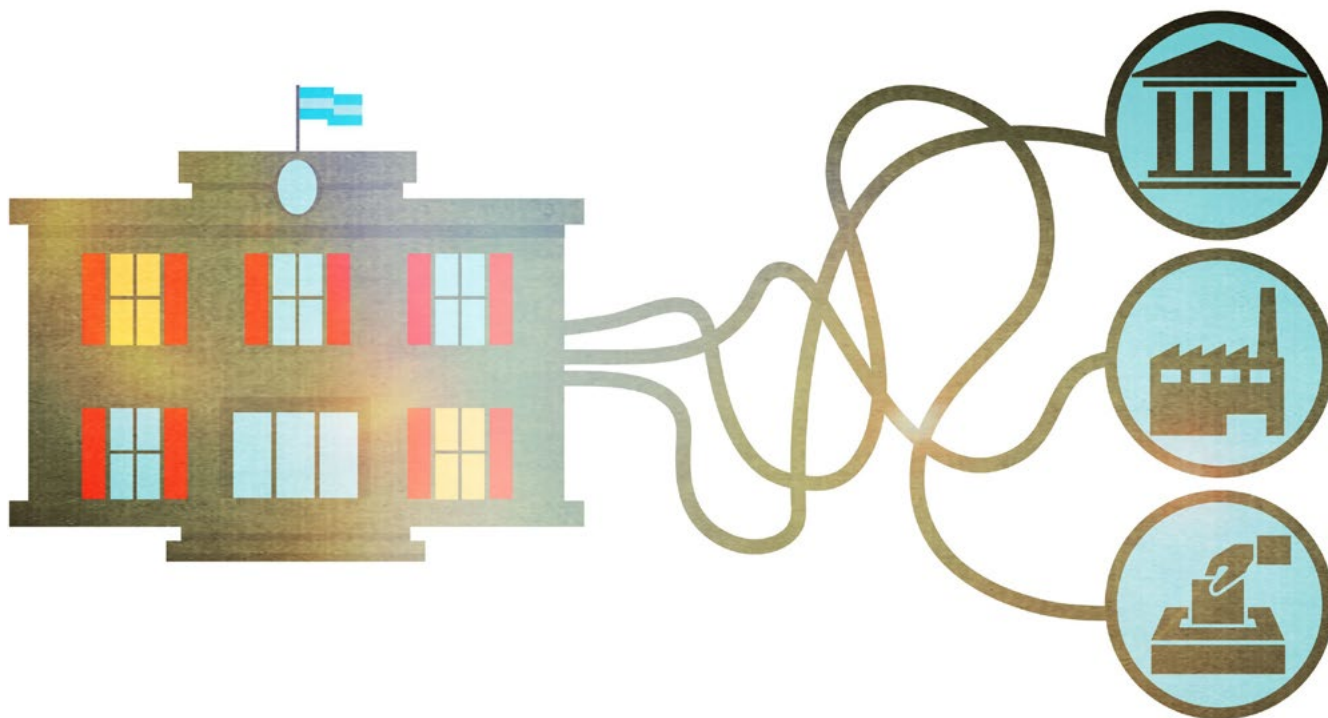
Los sistemas de conocimiento llegan a formar parte de la conciencia, la reforma curricular que se concreta busca construir conciencia ciudadana sostenida en una idea común de sociedad de derecho en la que las personas logran proyectarse, reconociéndose como sujetos históricos con capacidad de reflexionar sobre el pasado reciente y las

1. Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude, *Los Herederos*. Buenos Aires. Siglo XXI, 1964.
2. El Programa Todos a Estudiar, que se propone el reingreso de adolescentes y jóvenes al sistema educativo, es implementado en articulación con dos organizaciones sociales, la Fundación de Organización Comunitaria (FOC) y la Fundación Solidaridad, Educación y Sustentabilidad (SES). Del mismo modo, ocurre con otros programas orientados a la educación inicial y maternal.
3. Podemos caracterizar la pedagogía posmoderna como aquella que considera a los jóvenes víctimas de su condición social y del tiempo que les tocó vivir, y que en solidaridad con este pensamiento se renuncia a las intervenciones pedagógicas que permiten hacer entrar a las nuevas generaciones en el hilo del discurso del saber.

*Secretaría Académica de la UNIPE.

¿Para qué sirve el secundario?

María del Carmen Feijóo*



La pregunta de para qué sirve el secundario remite a temas relacionados con la educación pero también con la estructura social de la Argentina. Conocido históricamente desde el siglo XIX como parte de un proceso de promoción de las clases medias, de claro contenido político tanto como académico, el nivel “mal o bien” ha seguido ese camino desde el momento de su creación. Instalado en el imaginario popular como la *via regia* al ascenso social, su proceso de ampliación fue lento y todavía está incompleto. Diversos autores han señalado el carácter meritocrático con el que fue diseñado, abriendo una cesura entre los estudiantes con primaria más o menos completa que habrían de dedicarse a tareas de tipo manual y la formación de una pequeña élite destinada a tareas de servicios, un segmento de “cuello blanco” —por emplear la denominación utilizada en la sociología estadounidense— que habría de acaparar posiciones en el comercio, la administración pública y

en funciones de intermediación entre sectores productivos y sociales. Parte del sueño argentino de la movilidad social ascendente empezaba por el ingreso a la escuela secundaria. Y, en el mejor de los casos, continúa por la incorporación al nivel universitario que se mantiene como una política de acceso libre a una oferta gratuita.

Pero esa escuela secundaria se ha mantenido bastante igual a sí misma a lo largo de un siglo y medio, sin dar cuenta de los importantes cambios que ha habido en la sociedad. Las voces más críticas sobre las relaciones entre escuela secundaria y sociedad fueron tempranamente conscientes de esas limitaciones e intentaron reiteradamente producir cambios en su estructura que le permitieran adaptarse con mayor flexibilidad a los que se producían en su entorno. Ese secundario mantenía la existencia de por lo menos tres carriles paralelos marcados por los rasgos de género y clase: la escuela normal para las mujeres, el bachillerato para los varones pertenecientes a las clases

ARTÍCULO 33. — Las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo. En este marco, podrán realizar prácticas educativas en las escuelas, empresas, organismos estatales,

→

→

organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil, que permitan a los/as alumnos/as el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional. En todos los casos estas prácticas tendrán carácter educativo y no podrán generar ni reemplazar ningún vínculo

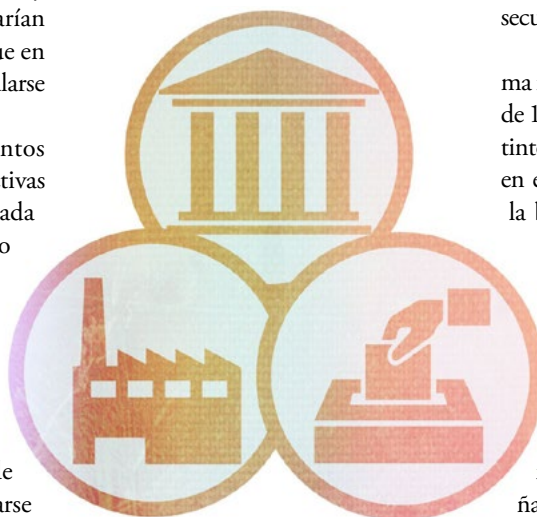
contractual o relación laboral. Podrán participar de dichas actividades los/as alumnos/as de todas las modalidades y orientaciones de la Educación Secundaria, mayores de DIECISEIS (16) años de edad, durante el período lectivo, por un período no mayor a SEIS (6) meses, con el acompañamiento de docentes y/o autoridades.

medias y la escuela industrial para los que provenían de las clases populares y se suponía que orientaban su mirada hacia la producción. En todo caso, para los tres grupos era parte de un camino de esfuerzo que otorgaba credenciales simbólicas ya desde su mismo ingreso y garantizaba el éxito si se alcanzaba el punto de llegada. Por supuesto que estas construcciones se fueron debilitando con el paso del tiempo y perdiendo magnetismo y especificidad. Pese a la fortaleza de este modelo, el acceso al nivel era resultado de una decisión familiar-personal y tardó mucho tiempo en que se considerara que el mismo debía formar parte del paquete de la obligatoriedad escolar. Así, la llegada a la adolescencia era el momento de un corte en el desempeño escolar que implicaba una primera ruptura en los cursos de vida: el destino promisorio de los y las que iban al secundario y el de los y las que, al no ir, estarían destinados a trabajos menores que en el mejor de los casos podían articularse con el aprendizaje de un oficio.

¿Qué determinaba los distintos caminos? Por un lado, las perspectivas sobre la educación propias de cada familia, el mayor o menor estímulo para continuar los estudios con modelos diferenciados sobre la condición de género y origen social; por otro, las posibilidades económicas medidas no tanto en términos del costo de los estudios sino del costo de oportunidad que significaba privarse de la actividad económica de los y las

adolescentes en las familias. Y, también, construcciones culturales sobre el valor y el sentido de la educación vis a vis y el desafío de labrar mejores condiciones materiales de vida.

Pero el sistema educativo mismo también tenía sus determinantes. Aunque se cubrieran las condiciones mencionadas de parte de las familias, la escuela requería otras condiciones de los ingresantes, en términos de adaptarse a una disciplina, tener determinada presentación del yo, estar socializado en principios compatibles con esa escuela positivista, requisitos que tal vez expliquen parte del sistemático recelo hacia los estratos más bajos de los sectores populares, algunos inmigrantes y las poblaciones originarias. La falta de ajuste a estos requisitos ocultos era casi un pronóstico seguro de fracaso medido en términos de finalización del ciclo.



Cada vez que hubo intentos de ampliarlo, vía el incremento de la oferta o de la obligatoriedad, todos estos fantasmas salieron a relucir. Sobre todo, el del perfil meritocrático del nivel garantizado por el mantenimiento de las barreras de acceso con el argumento de que “el secundario no es para todos” y el otro más sutil, de que el ingreso masivo de los más pobres implicaría la caída del nivel. Otra discusión fue la de la formación general versus la de la orientación para el trabajo. Los intentos de este perfil fueron combatidos por suponerlos portadores de una visión de simple recurso humanista. En relación con el primer aspecto, se centraron en el cuestionamiento de las políticas de discriminación positiva para garantizar el acceso. Recuerdo especialmente el debate que se produjo en la Provincia de Buenos Aires con la transformación educativa ligada de la versión provincial de la Ley Federal de 1993, que implantó la obligatoriedad del octavo y noveno año en la estructura de la Educación General Básica, ampliando de hecho en dos años la obligatoriedad del primer nivel. Y las resistencias a la implantación del Polimodal de cuatro años, lo que implicaba trece años de escolaridad básica. Fue especialmente difícil lograr que el programa de becas para octavo y noveno fuera aceptado por ciertos segmentos de los docentes, que objetaban su distribución de acuerdo con criterios de pobreza proponiendo en cambio que se premiaran a los mejores promedios. Posteriormente, los cambios producidos con la ley de 2006, abolieron esa estructura volviendo al modelo tradicional de primaria de siete años y secundaria de cinco.

Tanto el temprano intento de reforma frustrado de Carlos Saavedra Lamas de 1916 como el de 1993 sufrieron distintos embates de los actores relevantes en el área educativa. Cuando se revisa la bibliografía sobre ellos, surgen las críticas a las propuestas y al contexto, considerando muchas veces que las iniciativas fueron resultado de designios ocultos de los reformadores. Un informe de Juan Carlos Tedesco y Emilio Tenti Fanfani del año 2001,¹ sobre la reforma de la década de 1990, señala que el porcentaje de incremento anual de la matrícula para la enseñanza

media en el período 1994-1998 alcanzó al 6.4 y las tasas netas de escolarización aumentaron de 59.3 en 1991 a 70.2% en 1997. En todo caso, las críticas a la pertinencia del modelo no explican la avidez de los que estaban afuera de la educación secundaria por ingresar a

Para 2014, el 93% de los adolescentes de 12 a 17 años de las áreas urbanas se encuentra escolarizado, aunque este tramo etario incluye a los del secundario y a los de la primaria con sobreedad. Pero en cualquier caso es una buena noticia.

ese nivel. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, que avanzó con la EGB 3 y el Polimodal, fue notable como en el primer año de la implementación se ocuparon las aulas previstas para octavo y noveno año solo con los ingresantes a octavo.²

Más allá de los contextos –y sin querer desconocer su importancia en su articulación y peso específico en la definición de las políticas educativas–, está la demanda popular por acceder a experiencias democratizadoras aunque el formato y los contenidos no puedan aprobar el dictamen de los expertos. Visto desde otra perspectiva, una vez que están en la escuela, es la institución escolar la que debe responsabilizarse de la trayectoria de esos nuevos alumnos. En fin, que las luchas por ingresar se transforman en los desafíos por permanecer, accediendo a aprendizajes relevantes, significativos, contextualizados que definen una educación de calidad para todos.


Ahora, la Ley de Educación Nacional de 2006 vuelve al esquema tradicional de siete años de primaria y cinco de secundaria con la enorme innovación que incluye su obligatoriedad. Por otro lado, es importante el contexto, en la medida en que esta ley no vino sola sino precedida por la Ley de Educación Técnico Profesional, la de Financiamiento Educativo, la de Educación Sexual y la Ley Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, las que se supone que

en su conjunto constituyen un plexo favorable para lograr éxito en la propuesta de obligatoriedad de la escuela secundaria. Como resultado de estas acciones convergentes, para 2014, el 93% de los adolescentes de 12 a 17 años de las áreas urbanas se encuentra escolarizado aunque este tramo etario incluye a los del secundario y a los de la primaria con sobreedad. Pero en cualquier caso es una buena noticia.³

Ante el desafío de hacer efectiva la obligatoriedad, un estudio de UNICEF señala la existencia de cuatro grupos de alumnos. El primero, conformado por el alumnado que estudia pero está en riesgo de abandonar la escuela; un segundo grupo integrado por los que nunca accedieron; el tercero, formado por los que accedieron pero abandonaron y un cuarto núcleo que es el que recorre las trayectorias educativas de la manera pautada. Esta segmentación de los alumnos pone una vez más la responsabilidad del destino escolar de los estudiantes en ellos mismos, aunque el estudio demanda el diseño de estrategias que se adapten a las características propias de cada subgrupo. Más allá de la buena voluntad que implica saber con qué sectores se trabaja, ese intento clasificatorio parece ser una herencia de la vieja manera meritocrática de abordar la problemática de la escuela media. Consciente de este riesgo, el documento plantea que “pareciera que existen acuerdos generalizados cuando se sostiene que aquella escuela que en su momento expulsó, a través de distintos mecanismos, a un gran número de adolescentes, no puede ser la misma que hoy los vuelva a convocar”.⁴ Sin embargo, frente a esos argumentos, ¿la escuela no debería recuperar una conceptualización absolutamente universalista, olvidando fundar estrategias sobre lo que tienen de distinto y anclarlas en lo que ellos y ellas comparten?

El imaginario de la estructura social argentina y su consolidación como un todo integrado, más allá de las diferencias, requiere el acceso y la finalización de la educación secundaria obligatoria

para el conjunto de los estudiantes. Además del impacto que ese proceso tiene sobre los sujetos, esa estructura social se fortalece desde la escuela, cumpliendo los objetivos no solo de justicia educativa e inclusión social para los alumnos sino también en términos de cohesión para el conjunto social. En este sentido, el para qué sirve la escuela no debe pensarse solamente desde la perspectiva utilitarista del sistema productivo y las necesidades de los estudiantes, sino desde un lugar que ponga nuevamente en el centro la construcción de la Nación con la participación activa de su ciudadanía joven. La respuesta a esa cuestión debe salir de los aspectos tradicionalmente abordados, centrados en la mayor o menor articulación con el mundo del trabajo, en la formación para la ciudadanía versus el adiestramiento para el *recurso humanismo* empresarial –cuya versión actual es la de insumo para la competitividad– y colocarse en el lugar del acceso universal a una educación de calidad. Las otras fórmulas no dejan de ser una herencia desvaída de los perfiles que tuvo la educación secundaria en su creación hace más de un siglo, expresando una voluntad de estratificación certificada por el acceso a los niveles educativos.

Ese modelo que fue útil hace un siglo, mostró rápidamente sus señales de agotamiento cuando, como se pudo, el acceso al nivel se masificó. Ahora se trata de profundizar esa masificación con todos adentro y los más altos niveles de calidad para el conjunto. 

1. Tedesco, Juan Carlos y Tenti Fanfani, Emilio, “La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades”, Buenos Aires, mimeo 2001.

2. Feijoó, María del Carmen, “El impacto democratizador de la EGB: de la exclusión a la obligatoriedad escolar”, Revista de Ciencias Sociales N°5, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

3. Bottinelli, Leandro y Sleiman, Cecilia, “¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria”, El Observador de la Educación, Buenos Aires, UNICEF, diciembre de 2014.

4. Duro, Elena y Perazza, Roxana, *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*, Buenos Aires, UNICEF, s/f.

*Investigadora UNICEF.

ESCUELAS DE GESTIÓN SOCIAL

Ni estatales ni privadas

Diego Rosenberg*



Las leyes, muchas veces, se diseñan y se dictan para legitimar situaciones que ya están dadas de hecho. En esas ocasiones, surgen por la necesidad de darles estructura jurídica a organizaciones o acciones inventadas por la sociedad que, por inexistentes e inimaginables hasta entonces, nunca habían sido reguladas. De alguna forma, el Artículo 13 de la Ley de Educación Nacional (LEN) del 2006 vino a cumplir esa función. Si hasta su sanción, la educación argentina solo contemplaba las escuelas de gestión estatal y de gestión privada, a partir

ARTÍCULO 13. — El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de instituciones educativas de gestión privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social.

de la nueva norma también quedan reconocidas las escuelas de gestión social y cooperativa, una manera de darle legalidad a un sinnúmero de establecimientos educativos autónomos surgidos al calor de la crisis de la década de 1990 que terminó de estallar en 2001.

Las escuelas de gestión social constituyen un universo tan grande como heterogéneo. Fueron creadas por asociaciones civiles, fundaciones, comunidades religiosas, organizaciones

Recién el 4 de diciembre de 2015, una semana antes del cambio de Gobierno, el entonces ministro de Educación de la Nación, Alberto Sileoni, firmó la Resolución que crea el Registro Federal de Escuelas de Gestión Social y Cooperativas.

de base o cooperativas, que a su vez pueden ser de padres, de docentes o de padres y docentes. Algunas provienen de la tradición de las ligas agrarias del Noreste yerbatero; otras, del Movimiento Campesino de Santiago del Estero y están aquellas que surgieron a partir de la autoorganización vecinal para la creación de jardines maternales en los barrios humildes de Mendoza. Un puñado nació como fruto del trabajo cristiano de base en la Patagonia y otras se fundaron como respuesta y resistencia a la reducción del Estado a la mínima expresión en la década de 1990, impulsadas por habitantes de asentamientos en zonas vulnerables, por obreros de empresas y fábricas recuperadas o por integrantes de movimientos territoriales, sobre todo en el conurbano bonaerense profundo. “La mayoría aparece por una necesidad de la comunidad”, subraya María Cristina De Vita, fundadora de la escuela Creciendo Juntos, en el barrio Parque Paso del Rey, en la localidad bonaerense de Moreno.

Hasta 2006, para poder funcionar y otorgar títulos oficiales, las escuelas de gestión social debían camuflarse bajo la normativa de las instituciones escolares privadas, aunque su lógica de funcionamiento fuera opuesta: aunque cobran cuota para sustentarse no tienen fines de lucro, su forma de gestión pedagógica y administrativa es compartida —incluye a docentes, no docentes, estudiantes y familias— y sus lineamientos educativos se sustentan en la teoría de la educación popular de Paulo Freire, en el “inventamos o erramos” del educador venezolano Simón Rodríguez y en la construcción colectiva del conocimiento. Se trata, también, de escuelas que innovan en las formas para procurar la permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo, para lo cual desarrollan metodologías de trabajo adecuadas al contexto social y cultural de

las zonas donde se insertan. Además se proponen como instituciones de puertas abiertas, con un trabajo y un arraigo muy fuerte en el territorio en el que se encuentran, donde articulan acciones con diferentes actores y organizaciones locales.

A pesar del reconocimiento que les otorgó la LEN, el Ministerio de Educación no creó en su organigrama una dependencia interna para su desarrollo y regulación. Existe la Dirección Nacional de Asistencia Técnica para la Enseñanza Pública de Gestión Privada, pero a diez años de la normativa nunca se creó un organismo similar —un “raviol”, en la jerga burocrática estatal— para la gestión social y cooperativa. Tampoco el Consejo Federal de Educación llegó a reglamentar en este lapso su funcionamiento. Hubo varios intentos pero siempre fracasaron: el organismo —que nuclea a los ministros de Educación de todas las jurisdicciones— toma sus decisiones por altos consensos y, sistemáticamente, la provincia de Córdoba

y la ciudad de Buenos Aires se opusieron a los proyectos en debate.

Solo dos provincias cuentan en su organigrama con dependencias especializadas en fijar políticas para el sector: Río Negro y Mendoza. Otra jurisdicción, Entre Ríos, emitió una resolución que las reglamenta dentro de su territorio. En la Provincia de Buenos Aires, Mario Oporto —cuando era director general de Escuelas— elaboró un proyecto que proponía subsidiar salarios, gastos de mantenimiento, personal administrativo y de maestranza de este tipo de establecimientos. Pero nunca fue aprobado. En esa jurisdicción, la más grande del país, las escuelas de gestión social fueron invitadas a participar en el Consejo Consultivo de Escuelas Privadas. Si bien este lugar les permitió entablar relaciones con las autoridades educativas, presentar demandas y obtener algunas soluciones a sus problemas, los establecimientos de gestión social no lograron que se habilitara una instancia político-administrativa propia para el sector. A lo largo de la década, la ciudad de Buenos Aires, a su vez, atravesó tensiones permanentes con el sector de los bachilleratos populares, tanto por la necesidad de oficializar sus títulos como de reconocer derechos laborales a sus docentes.

Recién el 4 de diciembre de 2015, una semana antes del cambio de Gobierno, el entonces ministro de Educación de la Nación, Alberto Sileoni, firmó la Resolución N° 3300, que crea el Registro Federal de Escuelas de Gestión Social y Cooperativas. Hasta ese momento, el sector había sido destinatario de gestos simbólicos antes que de políticas concretas: el titular de la cartera había inaugurado el 8° Congreso Nacional de Escuelas de Gestión Social, realizado en el Club Defensores de Moreno, en la localidad homónima, el 26 y 27 de junio del año pasado. El hecho significó un respaldo a un sector que en muchas jurisdicciones transita por los márgenes.

La resolución firmada por Sileoni establece qué requisitos debe cumplir una escuela para ser considerada de

gestión social. Para ello, utiliza definiciones bastante cercanas a las que utilizan los propios establecimientos para autodefinirse. Hace hincapié en la ausencia de los fines de lucro, en la gestión colectiva, en la inserción territorial, en la innovación pedagógica y en la adecuación al contexto en el que se encuentra.


El nuevo Gobierno aún no puso en funcionamiento el Registro por lo que todavía resulta difícil dimensionar el sector. En la Provincia de Buenos Aires, ochenta instituciones conforman la Federación de Cooperativas y Entidades Afines de Enseñanza de Buenos Aires (Feceaba), presidida por Juan Manuel Giménez, docente de Ciencias Naturales y Biología de la escuela Creciendo Juntos. A nivel nacional se creó la Asociación de Educación de Gestión Social —encabezada por Ana María Fernández, fundadora de la escuela Julio Cortázar de Moreno—, que aglutina a más de 350 establecimientos de todos los niveles. Más de mil doscientos docentes, directivos y padres se reunieron para debatir sobre el sector, pensarse a sí mismo y elaborar un listado

dar cuenta de la verdadera cantidad de establecimientos de gestión social debido a que muchos de ellos decidieron no integrarse en estas organizaciones, como gran parte de los bachilleratos populares y las entidades educativas creadas por la Tupac Amaru, en Jujuy, que desde la asunción del gobernador Gerardo Morales se encuentran con grandes dificultades para seguir adelante con sus actividades.

La necesidad de la institucionalización de las escuelas del sector de gestión social no parece un dato menor. Por los vacíos normativos, este tipo de establecimientos quedó afuera, por ejemplo, del Plan Conectar Igualdad, que solo benefició a las escuelas estatales, por lo que sus estudiantes secundarios nunca recibieron netbooks. Algo similar ocurrió en un principio con la Asignación Universal por Hijo (AUH), hasta que la movilización de las comunidades educativas logró convencer a los funcionarios de que en estas escuelas no impera la lógica privada sino que, a pesar de no ser gestionadas por el Estado, atienden en su gran mayoría a sectores vulnerables. “Participamos de muchos programas del Ministerio de Educación pero hubo veces que tuvimos que golpear puertas y exigirlos”, señala Fernández y agrega: “Si bien no hubo políticas directas para el sector, hubo algunas medidas que indirectamente nos beneficiaron mucho, como la AUH y el plan FinES. En este último caso, por ejemplo, permitió que los padres de nuestros alumnos volvieran a terminar la escuela junto a sus hijos”.

Tras haber nacido en la trinchera, resistiendo frente al Estado en la década de 1990, durante los Gobiernos kirchneristas las escuelas de gestión social vivieron un cambio de paradigma: ante las políticas de ampliación de derechos, el Estado ya no era un

enemigo. Algunos funcionarios, incluso, señalaban que por esa misma razón las escuelas de gestión social ya no eran necesarias. Sin embargo, sin desconocer el rol centralizador del Estado, estos establecimientos continuaron reivindicando su autonomía. Sobre todo a la hora de elegir docentes, autoridades y líneas pedagógicas. “El Estado nombra a los docentes según el puntaje y premia la antigüedad. Nosotros eso no lo aceptamos, es innegociable. A los docentes los elige la comunidad, por supuesto que respetando los títulos habilitantes. Nosotros anteponeamos la imagen del maestro militante. Si la educación no sirve para emancipar, para qué sirve. Y si un maestro no tiene nada que ver con la comunidad, por qué hay que soportarlo. No se trata de un trabajador más, tiene una responsabilidad social. No queremos docentes que solo estén pensando en jubilarse, no queremos profesores taxis ni que cambien todos los años. Acá tienen que entregar un plus, hacer un trabajo social y aceptar que las familias tienen injerencia en nuestra escuela. Deben estar la mayor parte del tiempo en el territorio para generar una relación solidaria con la comunidad”, subraya De Vita y completa: “La escuela tiene que encontrar explicaciones para entender el momento en que vivimos y tiene que tomar posición sobre la minería, los pueblos originarios, las problemáticas de género... La educación no es el ejercicio de una neutralidad profesional sino la práctica de una potencia liberadora”.

El nuevo mapa político nacional vuelve a poner en guardia a las escuelas de gestión social. En el primer año de Gobierno macrista ni siquiera lograron ser atendidas. Un temor extendido de sus integrantes es volver a la trinchera de la década de 1990. Pero a diferencia de entonces, ahora tienen una ley que las legitima y las reconoce. 

El nuevo mapa político nacional vuelve a poner en guardia a las escuelas de gestión social. En el primer año de Gobierno macrista ni siquiera lograron ser atendidas. Un temor extendido de sus integrantes es volver a la trinchera de la década de 1990.

de demandas, en el último congreso realizado en Moreno. Allí participaron representantes de escuelas de Río Negro, Mendoza, Córdoba, Santa Fe, del conurbano bonaerense y de las localidades de Escobar, 25 de Mayo, Olavarría y Mar del Plata. Ninguno de estos números, sin embargo, permite

* Periodista, editor de La educación en debate y la revista Tema (uno) de la UNIPE, docente de la Universidad de Buenos Aires y miembro de ANCCOM.



LOS APRENDIZAJES Y LOS OPERATIVOS DE EVALUACIÓN

Las batallas de la calidad educativa

Por Axel Rivas*

Desde la sanción de la Ley de Educación Nacional las batallas por la calidad educativa se jugaron en las aulas, en los datos y en los significados. ¿Cómo puede hacerse una síntesis sensata y reflexiva de este enigmático concepto-medida que alumbra las miradas de la educación desde hace al menos 25 años? ¿Qué se ha logrado? ¿Qué se ha medido? ¿Qué sentidos ha tomado la calidad educativa en la Argentina?

En un primer plano es necesario abordar la cuestión de la calidad desde

ARTÍCULO 84. — El Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural.

sus multiformes significados. Una visión reduccionista es la que habla de calidad como sinónimo de lo que miden las evaluaciones estandarizadas. En una versión antagónica se ha atacado

La Argentina mejoró muy levemente en un contexto de crecimiento económico y mejora social de toda la región, que mostró mejoras más consistentes en los aprendizajes medidos por las pruebas internacionales en otros países de América Latina. Por otra parte, los resultados no permiten describir a la situación argentina como “en crisis”, dado que casi ningún indicador educativo ha retrocedido.

el concepto de calidad de las pruebas caracterizándolo de neoliberal o tecnocrático e incluso se ha propuesto dejar de participar en evaluaciones como las PISA.

Una mirada que escape a estas polarizaciones es necesaria para mirar, con sentido, los aprendizajes de los alumnos en la escala de un sistema educativo. Esto implica una posición epistemológica. Las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes no son un reflejo de los sistemas educativos, son solo una forma de ver lo que aprenden los alumnos en ciertos años y en ciertas materias. Además, cada una de ellas construye operaciones de sentido diferentes que deben ser comprendidas cuando se las usa para describir, aunque sea parcialmente, los aprendizajes de los alumnos.

Pero si se aclaran las limitaciones y las propiedades epistemológicas de lo que cada evaluación permite conocer, son herramientas inevitables para trazar un diagnóstico de los sistemas educativos. Las evaluaciones son peligrosas tanto cuando se convierten en el único camino como cuando son ignoradas.

Señalado este breve posicionamiento, las evaluaciones estandarizadas

disponibles indican que la Argentina ha tenido una evolución variable en las pruebas internacionales y nacionales que miden los aprendizajes de los alumnos.

En las pruebas nacionales, el ONE (Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad), implementada por el Ministerio de Educación de la Nación para nivel primario y secundario, mostró resultados cambiantes. Entre 2007 y 2010 se observa una mejora pronunciada: creció especialmente el porcentaje de alumnos que pasó de resultados bajos a medios. En cambio, hubo un estancamiento entre 2010 y 2013. Las variaciones entre las provincias se dejaron de publicar en

2013, con lo cual no es posible conocer la situación comparada para realizar estudios e hipótesis explicativas de las variaciones entre las jurisdicciones.

En las pruebas internacionales, Argentina tuvo una leve mejora en las pruebas de nivel primario del LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) de la UNESCO para América Latina. Entre las pruebas SERCE de 2006 y TERCE de 2013, Argentina mostró una mejoría en matemática, especialmente en tercer grado, y un estancamiento en lectura. Estos resultados mejoraron levemente pero menos que el promedio regional y dejaron al país en una posición intermedia, por debajo de países como Chile, Costa Rica, Uruguay y México y en el mismo nivel que Brasil, Colombia y Perú.

En las pruebas PISA, aplicadas mundialmente por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) desde el 2000, cada tres años, a alumnos de 15 años, Argentina tuvo una caída en los aprendizajes en comprensión lectora entre 2000 y 2006 y una recuperación posterior. Entre 2000 y 2012 Argentina no mostró variaciones estadísticamente significativas en las tres áreas evaluadas

(comprensión lectora, matemática y ciencias), mientras otros países de la región mejoraron (Chile, Brasil y Perú), no variaron significativamente (México y Colombia) o empeoraron (Uruguay).

La lectura más sintética que puede hacerse de estos resultados es doble. Por un lado, Argentina mejoró muy levemente en un contexto de crecimiento económico y mejora social de toda la región, que mostró mejoras más consistentes en los aprendizajes medidos por las pruebas internacionales en otros países de América Latina. Por otra parte, los resultados no permiten describir a la situación argentina como “en crisis”, dado que casi ningún indicador educativo, considerando también el acceso al sistema, las trayectorias de los alumnos y la equidad en los resultados, ha retrocedido.

Los resultados globales de los aprendizajes están lejos de los países más desarrollados y las deudas educativas son inmensas. Las evaluaciones internacionales permiten dimensionar esta situación y dotarla de datos comparados sobre los sistemas educativos de los países. Esa información es muy valiosa para analizar los sistemas, pero tiene diversas limitaciones que requieren apelar a otros indicadores y a estudios cualitativos de corte nacional, local o comparado.

Las pruebas nacionales y hasta cierta medida las del LLECE son pruebas más centradas en el currículum, mientras que las pruebas PISA son menos “preparables” porque están centradas en competencias, es decir en la capacidad de aplicar conocimientos en variadas situaciones. Los tres instrumentos de medición comparten aspectos metodológicos comunes y construyen miradas que deberían leerse en conjunto, comparando su evolución en el tiempo. Pero no todo está contenido en estas y otras pruebas estandarizadas.

Para mirar la calidad educativa en sus múltiples dimensiones hay que considerar el contexto de los alumnos, la desigualdad social, la diversidad de la oferta educativa, los cambios en el acceso a la educación, los procesos de enseñanza, las prácticas pedagógicas, los climas de trabajo en las escuelas, el financiamiento educativo, los variables escenarios provinciales, el pasaje de



UNIFE OBSERVATORIO EDUCATIVO

El Observatorio Educativo de la UNIFE es un espacio destinado a sistematizar, analizar y difundir información sobre la educación en Argentina. Es una iniciativa que, desde la universidad pública, busca participar en el debate sobre ese bien público que es la educación.

Para ello, interesa aportar información que contribuya a valorar las tendencias que exhiben los fenómenos educativos más allá de los acontecimientos de coyuntura.

El Observatorio Educativo interviene en este debate a través de:

- Dossier *El Observador*
- Informes
- Publicaciones de divulgación

CONTACTO

observatorio.educativo@unipe.edu.ar

observatorio.unipe.edu.ar

unipe: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA BUENOS AIRES

alumnos al sector privado, entre tantas otras dimensiones. Baste decir que el 40% de los alumnos que asisten hoy a la educación secundaria son “primera generación” de ese nivel educativo, dado que sus padres no pasaron de la primaria. Ese y tantos otros datos

La publicación de los datos permitió abrir una discusión necesaria pero muchas veces superficial en su abordaje. Muchos han señalado la “catástrofe educativa”, otros han tratado de ocultar la información o darle algún giro que cuente solo las buenas noticias.

requieren investigaciones cualitativas que retroalimenten la mirada basada en las evaluaciones y mediciones estadísticas.


No es casual que desde la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006, el tema de la “calidad educativa” haya sido controversial en la lectura interpretativa de los datos de las evaluaciones. La publicación de los datos permitió abrir una discusión necesaria pero muchas veces superficial en su abordaje. Muchos han señalado la “catástrofe educativa”, otros han intentado ocultar la información o darle algún giro que cuente solo las buenas noticias. El abordaje ético-epistemológico es indispensable para analizar con rigurosidad y con capacidad interpretativa los datos existentes. Este trabajo ha escaseado y es necesario alimentarlo en el futuro inmediato.

Parte de la dificultad de analizar con coherencia y sin sesgos la situación educativa en las mediciones de los aprendizajes ha tenido un correlato en el artículo 98 de la Ley de Educación Nacional que se cumplió de forma muy parcial y por poco tiempo. En esa norma se creó el Consejo Nacional de Calidad de la Educación, en el ámbito del Ministerio de Educación,

Ciencia y Tecnología, como órgano de asesoramiento especializado para proponer criterios y modalidades en la evaluación de la calidad, realizar propuestas, acercar estudios y asesorar al Ministerio en la participación en evaluaciones internacionales.

En la práctica, el Consejo Nacional de Calidad de la Educación funcionó muy poco tiempo, con reuniones esporádicas, sin ninguna función definida ni claridad en sus integrantes. Luego de unas pocas reuniones no volvió a ser convocado. Esto quizás expresa una ambigüedad constitutiva de la mirada oficial sobre la calidad educativa, representada especialmente por el Ministerio de Educación

de la Nación en la última década, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Por un lado, el país participó de evaluaciones internacionales y siguió implementando su propio ONE. Pero en paralelo, se puso en cuestión parte de los resultados y el propio abordaje de estas pruebas, con sus *rankings* y reduccionismos. En las escuelas hubo confusión, poco uso de la información de las pruebas y toda esa inversión que el Estado hizo para medir parece haber sido mal aprovechada.

La ausencia de una discusión más profunda sobre la calidad epistemológica y metodológica de los datos sobre la calidad (un juego de palabras no casual) pudo haberse jugado en ese Consejo de expertos. Pero se evitó abrir mesas de debate riguroso sobre qué medir, qué publicar y qué situación real tenía la calidad educativa, comenzando por sus propios significados. Ese Consejo sigue “vigente” como la propia Ley de Educación Nacional. Podría ser revitalizado para discutir la calidad educativa en las aulas, en las mediciones y en los sentidos. 

* Codirector del Programa de Educación de CIPPEC, profesor de la Universidad Pedagógica de Buenos Aires.

NUEVAS TECNOLOGÍAS

Un hito histórico

Rosa Cicala*

ARTÍCULO 88. —
El acceso y dominio de las tecnologías de la información y la comunicación formarán parte de los contenidos curriculares indispensables para la inclusión en la sociedad del conocimiento.



En esta última década, la cantidad de referencias a “inclusión digital en las escuelas” en los discursos de políticos, de formadores, de investigadores, de docentes y también en los medios de comunicación fue un asunto inédito para los argentinos. Estas menciones pusieron en la agenda de los distintos actores una diversidad de perspectivas para pensar el lugar de las TIC en la sociedad y, particularmente, en la escuela.

¿Qué lugar ocuparon las llamadas nuevas tecnologías en las políticas educativas, en los medios, en las instituciones educativas, en las prácticas de los docentes? ¿Qué investigaciones se realizaron y cómo podemos aprovecharlas para seguir profundizando sobre la temática?

Inclusión digital

La Ley de Educación Nacional promueve una visión de las TIC como innovación y bien social para todos los ciudadanos. En el título VII, artículo 100, establece que “el Poder Eje-

cutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, fijará la política y desarrollará opciones educativas basadas en el uso de tecnologías de la información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación social”. En ese contexto, algunos especialistas, como Alejandro Piscitelli,¹ apoyaban y promovían la implementación de programas “una computadora para cada alumno”, de acuerdo con el enfoque original de su creador –Nicholas Negroponte– en la cual se privilegiaba una mirada pragmática asociada a los usos que darían los chicos a las TIC. Por su parte, los asesores y equipos técnicos del Ministerio de Educación sostenían que los docentes tenían que formar parte de ese proyecto como un eslabón importante, postura finalmente adoptada.

En el año 2010, mediante el decreto 459, se creó el Programa Conectar

Igualdad (PCI), concibiéndolo como un proyecto democrático e inclusivo, que sería financiado con fondos del Presupuesto Nacional a diferencia de los programas de otros países que contaban con el financiamiento de organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo o la Comunidad Europea. Propone como destinatarios a estudiantes y docentes de escuelas secundarias, a alumnos de escuelas especiales, y de institutos de formación docente. “La dotación de una computadora por alumno se asienta en principios basados en el acceso universal a las tecnologías, tanto dentro como fuera del ámbito escolar. El desarrollo del modelo se basa en la idea de la fácil portabilidad del equipamiento de manera tal que el recurso pueda transportarse a los hogares y funcionar como un recurso auxiliar de las tareas extraescolares”, señala la resolución 123 del Consejo Federal de Educación.

El PCI fue gestionado por un Comité Ejecutivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES); del Ministerio de Planificación Federal y de la Jefatura de Gabinete. El Ministerio de Educación nacional fue el encargado de elaborar la estrategia educativa para ser debatida y aprobada por el Consejo Federal de Educación. De esta forma, el Estado adoptó un rol protagónico en la responsabilidad y gestión de políticas públicas de inclusión digital. Desde su implementación se distribuyeron cerca de cinco millones de computadoras hasta 2016, año en que mermó la entrega de equipos y que se despidió a parte del personal que llevaba a cabo el Programa.

Premisas básicas

Partimos de la premisa que el estudio de las TIC en las escuelas secundarias públicas no comenzó con los modelos uno a uno. Desde la década de 1980, en Argentina, se propusieron e implementaron diferentes proyectos para la integración de las computadoras en el ámbito escolar. A modo de ejemplo se pueden mencionar:

- El Centro Nacional para la Enseñanza de la Informática (proyecto CENEI), dependiente del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), durante los años 1981-1995.
- El Programa para la Descentralización y el Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria (Prodymes II), desarrollado durante 1997-2001, que incluía como propuestas la transformación de las bibliotecas escolares en centros de recursos multimediales y proponía brindar a las escuelas secundarias equipamiento y capacitación para el aprovechamiento pedagógico de la informática.
- El Programa para el Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) a través de la componente “Integración de TIC en las prácticas escolares” dentro del subprograma Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación, ejecutado por el Ministerio de Educación entre los años 2004 y 2009.

Estas experiencias—muy heterogéneas entre sí— contemplaban la distribución de equipamiento y una gran parte se sostuvo en las escuelas por la presencia de referentes interesados en prácticas de innovación educativa. El contexto sociocultural en el cual muchas de estas experiencias se desarrollaban era radicalmente diferente al actual, situación que se visibiliza en las configuraciones organizacionales (laboratorios de informática) y en sus restricciones de acceso para grupos reducidos en momentos específicos.

Una segunda premisa señala que las capas de prácticas y experiencias desarrolladas en torno a las TIC promueven condiciones singulares para la apropiación de los programas de inclusión digital. Los programas antes mencionados tuvieron un alcance limitado, dado que no tenían como propósito abarcar a todas las escuelas secundarias y se implementaron solo en algunas. En este sentido, la diversidad y heterogeneidad entre escuelas se generaba no solo por la posibilidad —o no— de transitar por dichas experiencias sino, además, por las diferencias de enfoque de cada uno de los proyectos implementados. La valoración de diferentes actores sobre su participación en esos proyectos; las experiencias acumuladas dentro de cada escuela y plasmadas en materiales, en formas organizativas de los espacios escolares; y la formación recibida por los docentes en el marco de cada proyecto generaron condiciones singulares para asumir los compromisos del programa Conectar Igualdad. Para algunas escuelas, el PCI fue la primera experiencia de inclusión digital.

La tercera premisa permite suponer que las prácticas socioculturales y comunicacionales donde las TIC cumplen un lugar decisivo para el acceso, producción, distribución y circulación de saberes generaron un cierto consenso para legitimar socialmente su integración curricular. Y una cuarta premisa apunta a que

se pueden establecer puentes entre “la historia de cada escuela en torno a la integración de las TIC” y estas transformaciones más profundas. Mientras en los proyectos de integración que podríamos enmarcar como “historia o experiencias previas”, las TIC se concebían desde la escuela para atender futuras demandas de la sociedad, la gran transformación aparece cuando esta relación se invierte. Los estudiantes hacen uso de las nuevas tecnologías en su vida cotidiana (al buscar en Google

Los directores de escuelas públicas de la Provincia de Buenos Aires consultados para una investigación de la UNIFE destacan como un hito histórico la llegada de las netbooks. En sus relatos señalan que se trató de “una revolución”, con sus luces y sombras.

algo que no saben, al comunicarse a través de redes sociales, etc.) y los docentes tienen que resignificar el empleo de ellas no solo por su relevancia para la enseñanza sino por el valor cultural que portan. Es decir, la escuela cumple un rol fundamental para promover una apropiación crítica y reflexiva de las TIC, especialmente con estudiantes que no cuentan con condiciones socioculturales facilitadoras de dicha apropiación. En este sentido, Elsie Rockwell plantea que las reformas que pretenden reinventar la escuela sin tomar en cuenta la historia educativa nacional corren el riesgo de perder el patrimonio pedagógico acumulado y ganar poco a cambio.²

¿Cambios revolucionarios?

La concepción y normativa del PCI supone la generación de cambios revolucionarios tanto en la gestión de las instituciones como en cuestiones pedagógicas. ¿En qué medida fueron cambios revolucionarios?

Una exploración de las publicaciones periodísticas nacionales de mayor difusión en el país permite afirmar que los medios, en general, adoptaron una visión negativa acerca de la implementación del PCI. Antes de la promulgación del decreto de creación de PCI señalaban demoras y conflictos que un programa de estas dimensiones generaba y, poco tiempo después de su inicio, aseveraban que no se habían obtenido los resultados esperados. Desde esta perspectiva, la revolución estuvo lejos de producirse.

Según los resultados preliminares de una investigación que estamos desarrollando en UNIPE,³ los directores de escuelas públicas de la provincia de Buenos Aires que fueron protagonistas de estos hechos destacan como hito histórico la llegada de las netbooks. En sus relatos señalan que se trató de “una revolución”, con sus luces y sombras. Así lo recordaba un

“El acceso a una netbook a través del Programa Conectar Igualdad fue, y es, para muchos, la oportunidad de tener una computadora en su casa”, señaló un vicerrector. Una directora urbana bonaerense destacaba que por primera vez la escuela pública estaba en el centro de las miradas por una cuestión positiva.

director de una escuela rural bonaerense: “Nos comunicaron que dentro de dos semanas el Correo entregaría las computadoras. Para los chicos esos días se les hicieron eternos, y nuestra incertidumbre, también. Cada chico iba a tener su netbook, ¿y ahora? Los comentarios por los pasillos eran variados. Algunos docentes decían que no



se iba poder dar más clase porque los estudiantes se la iban a pasar jugando a los jueguitos, otros no sabían cómo poder trabajar con las net: ‘Si los chicos saben más que nosotros’, decían. Otra gran parte estaban contentos de poder incorporar una herramienta más en el aula, y que cada uno pueda trabajar con su propia máquina y no agrupados de a dos o tres, como lo veían haciendo en la sala de computación”. A su vez, una directora urbana, también de la Provincia de Buenos Aires, destacaba que por primera vez la escuela pública estaba en el centro de las miradas por una cuestión positiva y un vicedirector de otro distrito señalaba: “El acceso a una netbook a través del programa Conectar Igualdad fue, y es, para muchos de ellos, la oportunidad

de tener una computadora en su casa, debido a la situación económica de sus familias. A medida que las recibían y las iban usando, era sorprendente ver cómo podían aprender entre ellos, crear conexiones para los juegos en red, crear y editar videos... Inclusive con alumnos que tenían pocos días de uso con sus máquinas y no tenían

experiencia previa. En cambio, algunos de los docentes, las recibían como si se tratara de un paquete que contenía una bomba, ni siquiera querían abrirla y mucho menos utilizarlas”.

La pregunta que sigue es ¿perduraron los cambios? Es difícil, por no decir imposible, responder a este interrogante: por la complejidad de la trama, por la dinámica de las funciones y roles en las instituciones educativas, por la polisemia del término TIC, entre otras razones. Sin embargo, diversas investigaciones desarrolladas durante el proceso de desarrollo del PCI dan algunos indicios de transformaciones en la gramática escolar, en los modelos de comunicación intra e inter institucional y señalan también que existe una mayor presencia de las TIC en proyectos curriculares específicos.

En el primer caso, como ejemplos, los directores consultados señalan cambios en:

- La dinámica de la clase: muchos estudiantes, si tienen conexión a Internet, se conecta con chat o Facebook; situación que generó y sigue generando grandes tensiones al punto tal que algunos docentes prohíben el uso de las netbooks u otorgan cinco minutos en la clase para que se desarrollen estas comunicaciones.
- El escenario de los recreos: los estudiantes salen con sus netbooks para

escuchar música, jugar, interactuar con otros a través de las redes sociales. Esta situación fue variando en los últimos años porque muchos estudiantes dejaron de llevar los netbooks a la escuela porque los tienen en reparación, porque se los robaron o simplemente prefieren no llevarlos

Uno de los obstáculos más acuciantes parece ser el mantenimiento de los equipos. A la luz de los resultados de las investigaciones, podríamos decir que fue el punto débil del Programa Conectar Igualdad.

por el poco uso que se les da durante las horas de clase.

- La generación de formas organizativas para resolver los problemas derivados del bloqueo de las computadoras a través del empleo de recursos del Plan Mejoras para el nombramiento de docentes, reasignando funciones del personal de la escuela o pidiendo la colaboración de estudiantes de los últimos años.

De acuerdo con sus testimonios, los directores también señalan cambios en los modelos de comunicación:

- Con las familias: una gran cantidad de escuelas armaron blogs o facebook para publicar noticias y compartir experiencias y/o producciones con los padres.
- Con el equipo de inspectores: una dinámica más intensa y frecuente para recibir y ofrecer información actualizada sobre su escuela.
- Dentro de algunas escuelas: se crearon grupos de WhatsApp o Facebook con los docentes y, en determinadas asignaturas, también con estudiantes.

En los proyectos curriculares específicos, las actividades más frecuentes que realizan los estudiantes durante las clases consisten en la búsqueda de información, en la producción de documentos o presentaciones, en el uso de algún software específico


para estudiar determinados contenidos y la creación de producciones audiovisuales.

La mayoría destaca la necesidad de seguir profundizando en aspectos pedagógicos, que no solo dependen de lo que cada docente realice dentro de su propio espacio curricular sino también, en gran medida, del tipo de articulaciones que promueva el equipo directivo. Al pensar las TIC como un elemento clave de la cultura se necesita abordar la problemática desde una mirada holística, pensando en el qué, en el cómo y en los diferentes roles y funciones de cada actor. Es necesario,

también, repensar la gramática escolar para generar espacios de reflexión y capacitación en los cuales todos puedan compartir enfoques, intenciones y perspectivas de abordaje sobre las TIC y los aportes de las didácticas específicas, las nuevas formas de comunicación en el ámbito escolar y la informática como espacio curricular propio, entre otros.

Uno de los obstáculos más acuciantes parece ser el mantenimiento de los equipos. A la luz de los resultados de las investigaciones realizadas podríamos decir que fue el punto débil del PCI. Se trata de una condición de base que no se reduce a la distribución de equipamiento sino al diseño de formas organizativas que, contemplando la singularidad de cada institución, genere condiciones para el funcionamiento de las máquinas entregadas y para el acceso a Internet. Otro asunto clave que aún se visualiza como déficit es la capacitación de los docentes, pese a las múltiples y variadas ofertas que se ofrecieron desde diferentes organismos nacionales y provinciales.

Entre las múltiples iniciativas que se llevaron a cabo a nivel institucional, los supervisores y directores destacan la necesidad de consolidar y garantizar condiciones institucionales para que docentes y estudiantes puedan trabajar mejor. Uno de los aspectos más valiosos de las TIC en las escuelas es potenciar las reflexiones que surgen

por su inclusión, funcionan como una lupa de lo que ocurre en la institución. Se convierten en una ventana de oportunidades para promover reflexiones sobre formas de organización institucional, enfoques sobre la enseñanza, concepciones que tienen los docentes acerca de sus estudiantes, entre otros asuntos. Algunos asumieron ese desafío comprometiéndose en la redefinición del proyecto educativo institucional y en promover espacios institucionales y/o interinstitucionales para la reflexión y capacitación de los docentes. Podríamos afirmar que el eslabón entre las políticas públicas y las prácticas docentes estaba en proceso de construcción y consolidación. Suponemos que las escuelas que comprendieron el desafío que plantean las transformaciones culturales contemporáneas seguirán construyendo ese camino, con toda la complejidad que implica. El dilema es si ese recorrido solo será transitado por las escuelas que pudieron acumular experiencias positivas, y en qué medida se pueden generar situaciones de injusticia y vulnerabilidad que refuerzan la desigualdad. Esta es una de las razones principales para seguir afirmando que el rol del Estado en aspectos de políticas públicas en torno la integración de las TIC en las escuelas resulta fundamental. 

1. Piscitelli, Alejandro, *1@1 Derivas en la educación digital*, Buenos Aires, Santillana, 2010.

2. Rockwell, Elsie, "La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa", en Ramírez Raymundo, Rodolfo (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, 2013.

3. La investigación se denomina "Reconfiguración de roles y tareas en el marco del Programa Conectar Igualdad: percepciones y representaciones de los directivos, docentes y estudiantes de escuelas secundarias de la Provincia de Buenos Aires". Directora: Rosa Cicala. Subdirectora: Silvia Martinelli. Equipo de trabajo: Marcela Canizzo, Diana Ratner y Lizzie Wanger.

* Integrante el Laboratorio de Investigación y Formación de Nuevas Tecnologías Informáticas Aplicadas a la Educación de la UNPE.

FORMACIÓN DOCENTE

De la fragmentación a las referencias comunes

por Ana Pereyra*



Indefectiblemente, toda lectura del pasado, aun del pasado reciente, solo puede hacerse desde las urgencias y desafíos del presente. Se vuelve sobre los pasos a fin de revisar, reorientar y consolidar una trayectoria. En el devenir social, y en el campo educativo en particular, se necesita de orientaciones y prácticas sostenidas por períodos de tiempo prolongados para identificar con claridad signos de transformaciones que puedan evaluarse como “estructurales”. Sin embargo, la retrospectiva, aun cuando resulte parcial, posibilita reconocer esas zonas de vacancia sobre las que se necesita trabajar, y a las que se puede acceder y establecer como metas a futuro en tanto y en cuanto lo realizado así lo permite.

En el campo de la formación docente, la Ley de Educación Nacional (LEN), sancionada en 2006, constituyó un punto de inflexión importante en

la medida que volvió a poner sobre la mesa el problema de la construcción de una orientación político-pedagógica común para la diversidad de propuestas formativas extendidas a lo largo y ancho del país.

Efectivamente, la provincialización de los institutos de formación docente, y la delegación en las jurisdicciones subestatales de la gestión administrativa y académica llevada a cabo en años anteriores había dado como resultado una dispersión y multiplicación importante de las propuestas. Entre los rasgos más evidentes de este proceso podían encontrarse una importante variedad de titulaciones y carreras de grado cuya extensión podía oscilar entre tres o cuatro años, según la jurisdicción; y la construcción de criterios *ad hoc* que orientaban las políticas locales establecidos por las direcciones de nivel superior en cada provincia a medida que estas se fueron creando. Se trataba,

ARTÍCULO 71. — La formación docente tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa.





Promoverá la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as alumnos/as.

sin duda, de un panorama por demás complejo que ofrecía, al mismo tiempo, una cantidad nada despreciable de experiencias locales valiosas, aunque atomizadas y sin posibilidad de diálogo e integración interjurisdiccional.

Al calor de un contexto social donde las instancias deliberativas se habían multiplicado, y actores gravitantes de la comunidad educativa (gremiales, académicos, organizaciones territoriales, estudiantiles, entre otras) señalaban con insistencia las falencias del ordenamiento del sistema vigente hasta ese momento, comienza un proceso de generación de normativas tendientes a dar respuesta y ordenar las nuevas demandas de la sociedad en materia educativa. La LEN, que contó a su vez con sus propias instancias previas de discusión, fue el resultado de aquel clima de época que, en relación con la formación docente, logró expresar la necesidad de construir políticas comunes y consensuadas entre las instancias nacionales y provinciales. Se trata aquí de detenerse particularmente en los marcos que estableció para desarrollar políticas educativas destinadas específicamente a la formación de docentes.

Desafíos de una época

Sin dudas, una de las cuestiones centrales a la hora de abordar el problema

de la formación docente era darles organicidad a las iniciativas de política educativa dispersas en el territorio. Se trataba de dotar de un carácter sistémico reconocible y de una orientación viable al conjunto de las políticas vigentes hasta ese momento.

Con ese objetivo, la LEN reordena el sistema estableciendo cuatro niveles (educación inicial, primaria, secundaria y superior) e integra en el nivel de la educación superior a las universidades e institutos universitarios, y a los Institutos de Formación Docente (IFD), que quedan contenidos dentro de lo que la norma refiere como “Institutos de Educación Superior” (IES).

Esta conformación del nivel superior denota un cambio importante en la concepción de la formación docente que pasa a tener una mayor relevancia y centralidad en el marco de las políticas educativas. Al mismo tiempo, la modificación de la denominación “instituciones de educación superior no universitaria” por “institutos de educación superior” –como establece el artículo 133 de la ley– pone de manifiesto la intención de establecer una suerte de jerarquización de los antiguos IFD, a la vez que los concibe junto a las universidades como parte integral de un sistema único, destinado a abordar la formación de los formadores. El establecimiento de los cuatro años de duración para la formación docente Primaria e Inicial en todas las modalidades e instituciones se consolidó como la base a partir de la cual comenzó un proceso de homologación de trayectos formativos y titulaciones.

Uno de los desafíos quizá más complicados de sortear por aquel entonces consistió en generar las condiciones necesarias para construir una orientación común para la formación docente, al mismo tiempo que se contemplaran las particularidades territoriales y las trayectorias desarrolladas en cada provincia. El Consejo Federal de Educación, jerarquizado por el artículo 116 de la misma ley, se

constituyó en un espacio importante de interlocución permanente tanto entre las distintas provincias como con la instancia nacional. Los consensos alcanzados mediante el diálogo del que participaron el Ministerio y el Consejo Federal permitieron, en los años subsiguientes, desplegar una serie de acciones orientadas por los principios rectores de la política nacional de formación docente, establecidos en la LEN.

Los objetivos fijados para la política pública de formación docente fueron varios y ambiciosos; abarcaron a la formación inicial y continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y también a la investigación educativa. Por cierto, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) en el ámbito del Ministerio de Educación, establecido por el mismo marco normativo, permitió contar con un organismo desde el cual desplegar acciones que posibilitaron avances significativos en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Entre los propósitos establecidos por la ley se encuentran: reintegrar el sistema formador, establecer lineamientos básicos curriculares, desarrollar la investigación, generar con-

En el campo de la formación docente, la Ley de Educación Nacional volvió a poner sobre la mesa el problema de la construcción de una orientación político-pedagógica común para la diversidad de propuestas formativas extendidas a lo largo y ancho del país.

diciones para la formación continua, incentivar y acompañar la continuidad de los estudios en instituciones universitarias.

Las líneas de acción

A lo largo de diez años desde el INFD se desplegaron una cantidad importante de programas y proyectos, acordados con las distintas jurisdicciones,

tendientes a generar mejores condiciones para el desarrollo de la docencia. Las acciones se articularon a partir de las líneas programáticas desplegadas

Las universidades pueden ofrecer un espacio propicio para el desarrollo profesional docente en tanto generen instancias de formación y reflexión pedagógica, didáctica y disciplinar, eludiendo la escisión entre enseñanza y producción de conocimientos.

en los Planes de Formación Docente del Consejo Federal Educativo, establecidos en sus resoluciones N° 24/07 y 167/12.

La relevancia dada a la formación docente inicial y continua se condice con la orientación general de una política educativa que entendió y asumió la estrecha vinculación entre procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad, y la generación de las condiciones materiales y simbólicas para el desarrollo profesional. Pero que, al mismo tiempo, vislumbró la complejidad y diversidad de variables implícitas en esa vinculación, por lo que abordó un trabajo complejo diseñando acciones destinadas a mejorar el desarrollo curricular, fortalecer el desarrollo profesional, incentivar la investigación educativa, consolidar la formación pedagógica en el uso de tecnologías de la información y la comunicación, afianzar la trayectoria y participación de los estudiantes, y desarrollar políticas de evaluación integral de la formación docente. En cada una de estas áreas de trabajo se produjeron, además, una cantidad importante de recursos y materiales de alta calidad puestos a disposición de los actores del sistema (funcionarios de nivel, directivos, formadores, estudiantes).

Del conjunto de iniciativas, todas ellas importantes tanto por sus objetivos como por sus alcances, se recuperan solo un par, para volver sobre

algunas de las cuestiones centrales que permiten pensar la formación docente en la actualidad. Sin embargo, resulta imprescindible reconocer que aquellas acciones sobre las que aquí se volverá,

no cobran sentido pleno más que en el marco del conjunto del trabajo desarrollado desde el INFD, de modo integral y progresivo, orientado por la convicción de situar en el mejoramiento de las condiciones educativas una ruta principal en el proceso de construcción de una sociedad más justa.

Por un lado, se diseñaron estrategias de acompañamiento a los estudiantes que eligieran la carrera docente. A fin de mejorar su ingreso, permanencia y egreso se implementó un sistema de apoyo económico a lo largo de toda la carrera. Al mismo tiempo, se estimuló su participación activa en la vida de los institutos de educación superior y en su propio proceso formativo. Estos avances, que es necesario sostener, crean condiciones que permiten revisar cuáles serían las mejores estrategias para fortalecer y acompañar el desarrollo profesional de los formadores de formadores. Efectivamente, el proceso de jerarquización y valorización social de la carrera docente resulta en buena medida subsidiario de las posibilidades que se les ofrezcan a los formadores de formadores para desplegar y desarrollar su potencial en el marco del dominio de una disciplina.


Por otro lado, y en relación con lo anterior, las líneas de acción destinadas a incentivar la investigación en los IES y fortalecer la formación continua habilitaron espacios necesarios y productivos de construcción de conocimiento. En este sentido, los convenios con universidades para la realización de posgrados y *stages*, así como las becas ofrecidas a los docentes de la formación inicial, resultan acciones señeras. Del mismo modo, el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”, sentó las bases necesarias para consolidar la

formación continua, estableciendo el carácter universal, gratuito y en servicio que este tipo de formación amerita. El programa se propuso llegar a todos los docentes del país en tres cohortes sucesivas y logró poner fin a una concepción individualista de la formación docente continua, al centrarse en las escuelas concebidas como instituciones propicias para el trabajo colaborativo inherente al desarrollo profesional del colectivo docente.

Es sobre estas bases que se puede apuntar a otorgarle a estas iniciativas el grado de institucionalidad necesario para consolidar el sistema formador en el largo plazo.

El futuro

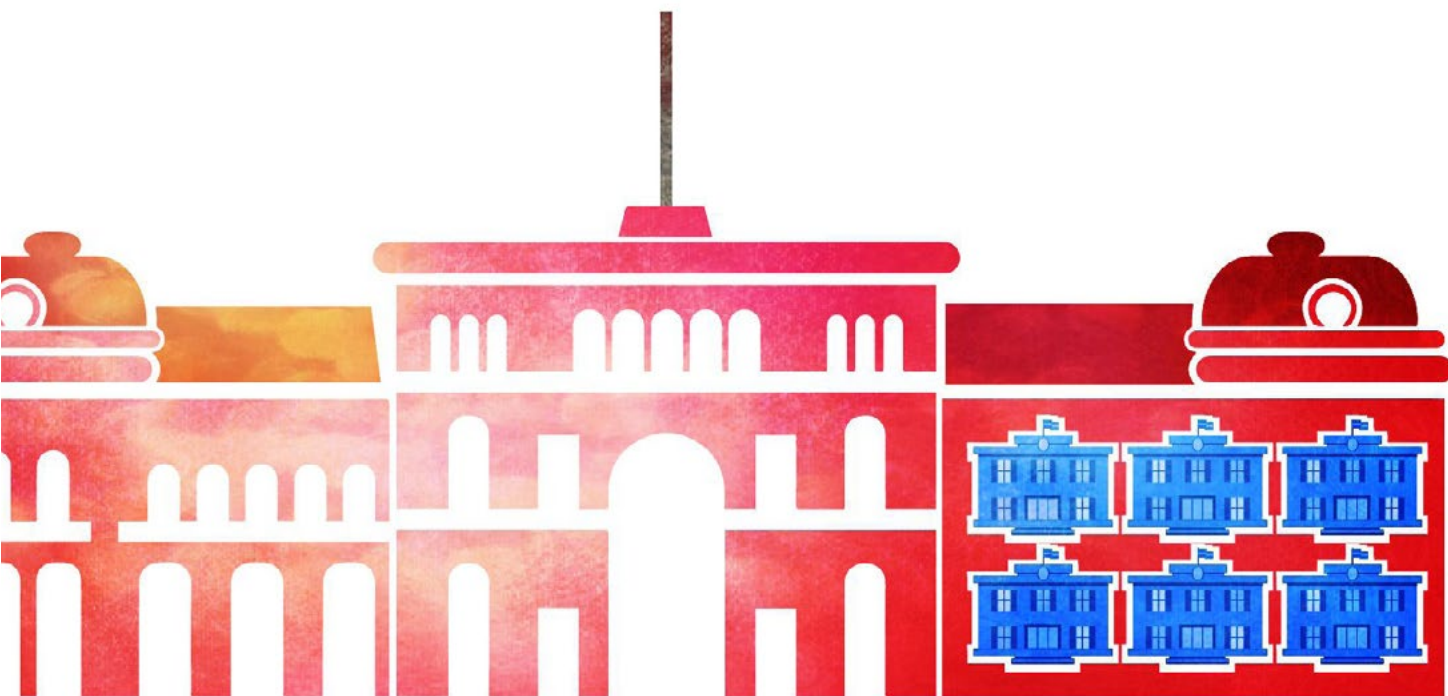
El camino recorrido abrió la posibilidad e impulsó la articulación virtuosa entre las instituciones de estudios superiores. En este marco, las universidades pueden ofrecer un espacio propicio para el desarrollo profesional docente en tanto generen (de manera colaborativa con los IES y en concordancia con las políticas del INFD) instancias de formación y reflexión pedagógica, didáctica y disciplinar, eludiendo la escisión entre enseñanza y producción de conocimiento.

La UNIPE puede contribuir a la decisión política de generar referencias comunes para el sistema formador y de reducir los condicionamientos sociales en los logros educativos a través de un trabajo sistemático y de largo aliento en torno al concepto de formación que permita: 1) superar los modelos pedagógicos dogmáticos y los aplicacionistas, 2) promover la reflexividad sobre la actividad situada anteponiendo la investigación por parte de los formadores y construyendo acuerdos conceptuales robustos entre instituciones formadoras y ámbitos laborales y, 3) contribuir a asegurar la participación en las decisiones más relevantes para la preservación y el desarrollo de nuestra comunidad histórica a un número cada vez mayor de ciudadanos. 

*Secretaría de Investigación de la UNIPE.

¿Alcanza con el 6% del PBI?

por Juan Ignacio Doberti*



ARTÍCULO 9°. — El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26075, el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al SEIS POR CIENTO (6%) del Producto Interno Bruto (PIB).

La Ley de Educación Nacional (LEN) se enmarca dentro de un grupo de normas que revirtieron el corpus regulatorio que había dejado la década de 1990, en el que predominaba una visión pro-mercado y se daba al Estado un rol menos intervencionista que en el pasado. Una de las nuevas leyes, la de Financiamiento Educativo (LFE) N° 20075, sancionada un año antes que la LEN, estaba enteramente enfocada en los temas económicos de la enseñanza. En consecuencia, la mayoría de los cambios sobre el financiamiento promovidos por el gobierno, y masivamente apoyados por el Parlamento, ya habían sido aprobados.

Solamente cuatro artículos de la LEN hacen una mención explícita sobre temas de financiamiento educativo. Uno de ellos, el 9°, tiene una importancia particular porque establece que el Estado garantiza el sostenimiento del sistema educativo y que para ello se destinará al menos el 6% del PBI “exclusivamente a la educación”. Esta especificación se debe a que la LFE indicaba que ese mismo porcentaje incluía el gasto en ciencia y tecnología, que ahora se consideraría por separado, aumentando el total erogado.

Los restantes tres artículos referidos al financiamiento incluyen definiciones con efectos meramente declarativos o que no alteran la situación previa. En

este sentido, en los artículos 10°, 12 y 65 se indica que no se suscribirán tratados de libre comercio en materia educativa, que el Estado financiará a las universidades nacionales y que el subsidio estatal a los establecimientos de gestión privada para financiar salarios docentes tendrán en cuenta la función social de las escuelas y el valor de los aranceles.

Más allá de no hacer referencias explícitas sobre temas de financiamiento, muchos artículos de la LEN establecen definiciones con impacto económico. En este sentido, puede mencionarse el mandato para la extensión de la jornada escolar en el nivel primario, la enseñanza de lenguas extranjeras en los niveles primario y secundario, la inclusión de nuevas tecnologías de información, la capacitación docente gratuita, la mayor duración de las carreras docentes (cuatro años), la obligatoriedad del segundo ciclo del nivel secundario, la universalización de la oferta del nivel inicial para las salas de cuatro años, el fortalecimiento de las bibliotecas y las becas de adultos que no hubieran completado la educación obligatoria. Asimismo, se plantea el desarrollo de políticas de promoción de la igualdad educativa para evitar discriminaciones por factores socioeconómicos,

culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole.

¿Al pie de la letra?

La disposición más relevante de la LEN sobre el financiamiento, el aumento del presupuesto educativo al 6% del PBI, no admite una conclusión sencilla sobre su cumplimiento. Una primera mirada indica que se verificó porque se llegó a ese porcentaje en el año 2015 y el aumento fue muy significativo desde la sanción de la norma, pasando del 4,3% al 6,1% del PBI entre los años 2006 y 2015.¹ Sin embargo, otra visión indica que debía haberse llegado a esa participación relativa en el año 2011, una vez cumplida las metas de la LFE N° 26075.² Además, un recálculo del PBI, realizado en el año 2014, indicó que no se estaba cumpliendo la LEN y otro recálculo del año 2015 estableció que sí se lo estaba haciendo. Estas variaciones en la medición del PBI, debidas a cambios en el cómputo de la inflación y en la ponderación de cada sector en el total producido, llevaron a considerar que el PBI estaba anteriormente sobre o subvaluado y alteraron la consideración sobre la observancia de la norma.

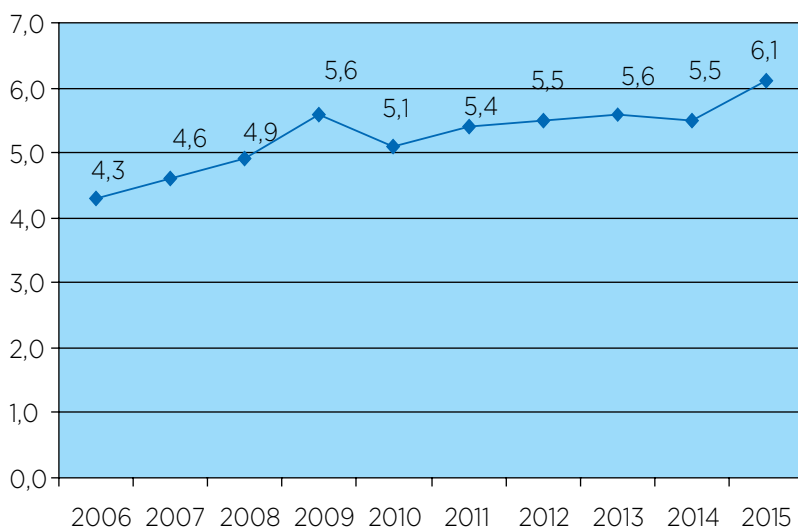
Más allá de la discusión política y académica sobre el cumplimiento del 6% del PBI como mínimo gasto educativo, queda claro que se aumentaron los recursos en forma relevante y que el problema básico para establecer su cuantía se debe al factor distorsionador de la inflación sobre las magnitudes económicas y a la debilidad de las estadísticas públicas, un problema histórico argentino potenciado por los inconvenientes del Indec en los últimos años.

Los compromisos de no suscribir tratados internacionales que consideraran a la educación un bien lucrativo, financiar a las universidades nacionales y subsidiar a la educación privada se cumplieron claramente.

Algunas pautas de la LEN que exigen fuertes desembolsos presupuestarios fueron cumplidas, como por ejemplo la extensión de las carreras docentes a cuatro años, la capacitación docente gratuita o las becas estudiantiles a través de programas como el Progresar. Además, se mejoraron notablemente las bibliotecas mediante la provisión de libros, en especial en las escuelas primarias que atienden poblaciones más vulnerables a través del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE).

Los restantes compromisos de la ley con alto impacto económico tuvieron un cumplimiento dispar. En términos generales, hubo un avance en la dirección planteada pero sin llegar al objetivo establecido. El acceso a la sala de cuatro años del nivel inicial aumentó del 63,8% al 75,3% entre los años 2006 y 2014, un incremento notable pero sin alcanzar a la totalidad de los niños. La extensión de la jornada escolar en el nivel primario aumentó del 6,9% al 13,6%, ubicándose lejos de la universalización normativa. La inclusión de lenguas extranjeras en el nivel primario creció con una implementación distinta según las jurisdicciones, aunque con serias deficiencias en su enseñanza. Y en el nivel secundario, la finalización de una cohorte típica pasó del 35,7% al 42,6%, con un déficit serio en relación al objetivo de la obligatoriedad del nivel.³

Gasto consolidado en educación como porcentaje del PIB. Años 2006 a 2015.



Fuente: CGECSE-ME.

Probablemente, la deuda más grave sea la incapacidad de la herramienta presupuestaria para evitar la discriminación educativa en términos socioeconómicos. El avance de la participación de la escuela privada desde la sanción de la ley, tanto en el nivel primario (del 21,4% al 25,6%) como en el secundario (del 25,6% al 26,2%), contribuyó a una segmentación social asociada a los ingresos familiares. Dan cuenta de estas diferencias las evaluaciones de calidad entre el sector estatal y el privado, y entre regiones del país, así como la provisión desigual de algunos servicios educativos como el acceso a Internet (63% en las escuelas estatales y 95% en las privadas) y la enseñanza de lenguas extranjeras (para el nivel inicial, 53% en las escuelas privadas y 3% en las estatales).

Si bien el PIIE dotó de un equipamiento antes inexistente a las escuelas estatales y hubo otras iniciativas en esta misma línea como el Programa Conectar Igualdad, que otorgó computadoras a todos los docentes y alumnos de escuelas secundarias estatales, el sistema educativo sigue lejos de evitar el sesgo asociado al origen socio-económico, con circuitos diferenciados entre sectores de gestión y dentro de los mismos.

¿Objetivos correctos?

El aumento del gasto educativo al 6% del PBI, partiendo de un nivel cercano al 4%, fue una decisión posible pero

Más allá de la discusión política y académica sobre el cumplimiento del 6% del PBI como mínimo gasto educativo, queda claro que se aumentaron los recursos en forma relevante.

muy ambiciosa, especialmente si se considera el fracaso de esta misma meta en la Ley Federal de Educación 24195 del año 1993 y que en las décadas previas el presupuesto nunca se había aproximado a este nivel. El incremento de los recursos volcados al sector,

tanto por el Estado nacional como por las provincias, permite concluir que fue un acierto fijar este objetivo. Sin embargo, la falta de cumplimiento de algunos objetivos propuestos, en parte por falta de recursos, obliga a morigerar el halago a la medida.

Los objetivos de la política educativa en términos de canalización de los aumentos presupuestarios, tipificados en la LFE, pueden sintetizarse en los siguientes aspectos: aumento y retención de la matrícula escolar, mejoramiento de la infraestructura, acciones para la mejora de la calidad, implementación de medidas sobre temas específicos (segunda lengua, nuevas tecnologías, extensión de la jornada) y mejora de las condiciones laborales y salariales docentes.

Resulta claro que el incremento presupuestario se canalizó prioritariamente hacia este último componente, como consecuencia de la presión sindical. Esto

condujo a un importante aumento del salario docente, mayor al del resto de los trabajadores, lo cual constituye un requisito para retener y atraer al personal calificado. Las mayores remuneraciones son un requisito necesario pero no suficiente para elevar la calidad de la enseñanza, ya que debe darse un horizonte de largo plazo de compromiso presupuestario que incluya no solo los sueldos sino también las condiciones de trabajo, así como otros componentes de la actividad educativa que no estuvieron presentes, como la actualización permanente del equipamiento, la dotación de mayor infraestructura para la extensión de la jornada o una reorganización que priorizara a las escuelas más vulnerables en la distribución de los planteles docentes.

Algunos objetivos no logrados, al menos en parte por su impacto económico, como la extensión de la jornada escolar o la escolarización universal desde los cuatro años hasta el final de la secundaria, hacen pensar que la LEN pecó de demasiado ambiciosa. Otra mirada indicaría que señaló un



compromiso social cuyo cumplimiento no era posible en el corto plazo pero llevaba a una direccionalidad en las políticas educativas y, al remarcar

Probablemente, la deuda más grave sea la incapacidad de la herramienta presupuestaria para evitar la discriminación educativa en términos socioeconómicos.

las carencias en el cumplimiento, aceleraba el logro de metas loables.

¿Y ahora qué?

El desafío básico hacia el futuro es hacer efectivos los propósitos y las metas establecidos por la LEN. Los recursos para ello pueden provenir de tres fuentes: el presupuesto público, el sector privado y las ganancias de eficiencia.

La fijación de un porcentaje de gasto público en educación es arbitraria porque no existe un valor objetivamente necesario o deseable. En la medida en que el 6% del PBI se mostró insuficiente para cumplir con los objetivos, una posibilidad es incrementar este porcentaje, tal como plantean algunos sectores ligados a la educación pública, como los gremios docentes o el Consejo Interuniversitario Nacional. Cualquier participación relativa que se proponga, por ejemplo el 8% o el 10%, tendrá como limitante la captación de recursos en una economía con gran informalidad, la resistencia de los sectores alcanzados por nuevos tributos y los usos alternativos para otras demandas también trascendentes como los sistemas previsional y sanitario. Sin embargo, en la medida en que se quiera dar una educación gratuita de calidad y universal, desde el jardín de infantes hasta el nivel medio, y masificar el nivel superior, será necesario un mayor aporte estatal.

Un riesgo derivado de la fijación de un porcentaje del PBI para la educación es que si este cae, se cumple el objetivo pero se destinan menos recursos.

Por ello una posibilidad alternativa es establecer metas de cumplimiento (de escolarización, de jornadas, de equipamiento, etcétera) y que los presupuestos educativos deban adecuarse a estos propósitos.

La participación económica del sector privado es un camino que algunas sociedades han encontrado para canalizar fondos hacia la educación y financiar la mayor cobertura. Es el caso de

Chile, Brasil (en el nivel superior), y de países asiáticos como Corea del Sur y Japón.⁴ Sin embargo, cuando se libera la educación al juego del mercado, tiende a generarse una segmentación de la oferta educativa en función de la capacidad adquisitiva de las familias, lo cual iría en contraposición con el objetivo explícito de promoción de la igualdad de la LEN. En consecuencia se requeriría una regulación restrictiva de la operatoria de estas escuelas, de muy difícil control, para que no se generara un efecto social negativo.

Las ganancias de eficiencia, especialmente enfatizadas por sectores ligados al empresariado, permitirían aumentar los recursos disponibles. Estas medidas posiblemente sean necesarias para evitar abusos en la gestión de las plantas docentes o niveles altos de repitencia y deserción de los alumnos. Sin embargo, resulta difícil suponer que la cuantía sea significativa sin afectar los derechos laborales y la calidad de la enseñanza.

La educación a distancia podría ser un factor que afectara la forma en que se transmiten los conocimientos, requiriendo menos fondos, aunque aún no hay experiencias a gran escala que demuestren que esto es posible sin una pérdida de las vivencias y saberes adquiridos presencialmente. Otras opciones que permitirían financiar la educación por caminos alternativos indoloros (como el uso de la posible renta petrolera de Vaca Muerta) tampoco lucen como alternativas factibles en las que se pueda confiar el futuro de la enseñanza.

En consecuencia, lo más probable es que las crecientes demandas educativas

en términos de más años de estudios, una jornada más amplia y mayores saberes transmitidos, exijan que se usen las tres herramientas antes mencionadas (aporte estatal, contribución privada y ganancias de eficiencia), aunque la primera de ellas será la más importante porque es la que permite movilizar más recursos sin desvirtuar el componente solidario del sistema.

Por último, resulta necesaria una reflexión sobre la deuda pendiente de la aplicación de la LEN en materia de cohesión social. Más allá de los avances en la integración generados por el lento proceso de aumento en la escolarización o por algunos programas compensatorios, se observa que los circuitos diferenciados persisten. Queda entonces el interrogante de los límites de una sociedad capitalista segmentada en términos de ingresos, consumos, viviendas, prestaciones de salud, espacios geográficos, etcétera, para construir una educación en la que confluyan los distintos sectores sociales. Para lograr esto se requeriría una movilización de recursos muy importante, una mejora sensible en la educación pública y una merma en los subsidios actualmente existentes al sector privado vía subsidios y desgravaciones impositivas. Probablemente una futura ley de educación que tome en cuenta los logros y cuentas pendientes de la LEN avance en esta dirección. **U**

1. Los datos de gasto educativo provienen de la CGECSE-Ministerio de Educación, la información de alumnos y establecimientos tiene como fuente a los Anuarios Estadísticos de la DINIECE-Ministerio de Educación y las tasas de escolarización surgen de la EPH-Indec.

2. La LEN establece que una vez cumplida la meta de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 de llegar al 6% del PBI como gasto en educación, ciencia y tecnología en el año 2010, se destinará el 6% del PBI exclusivamente a educación.

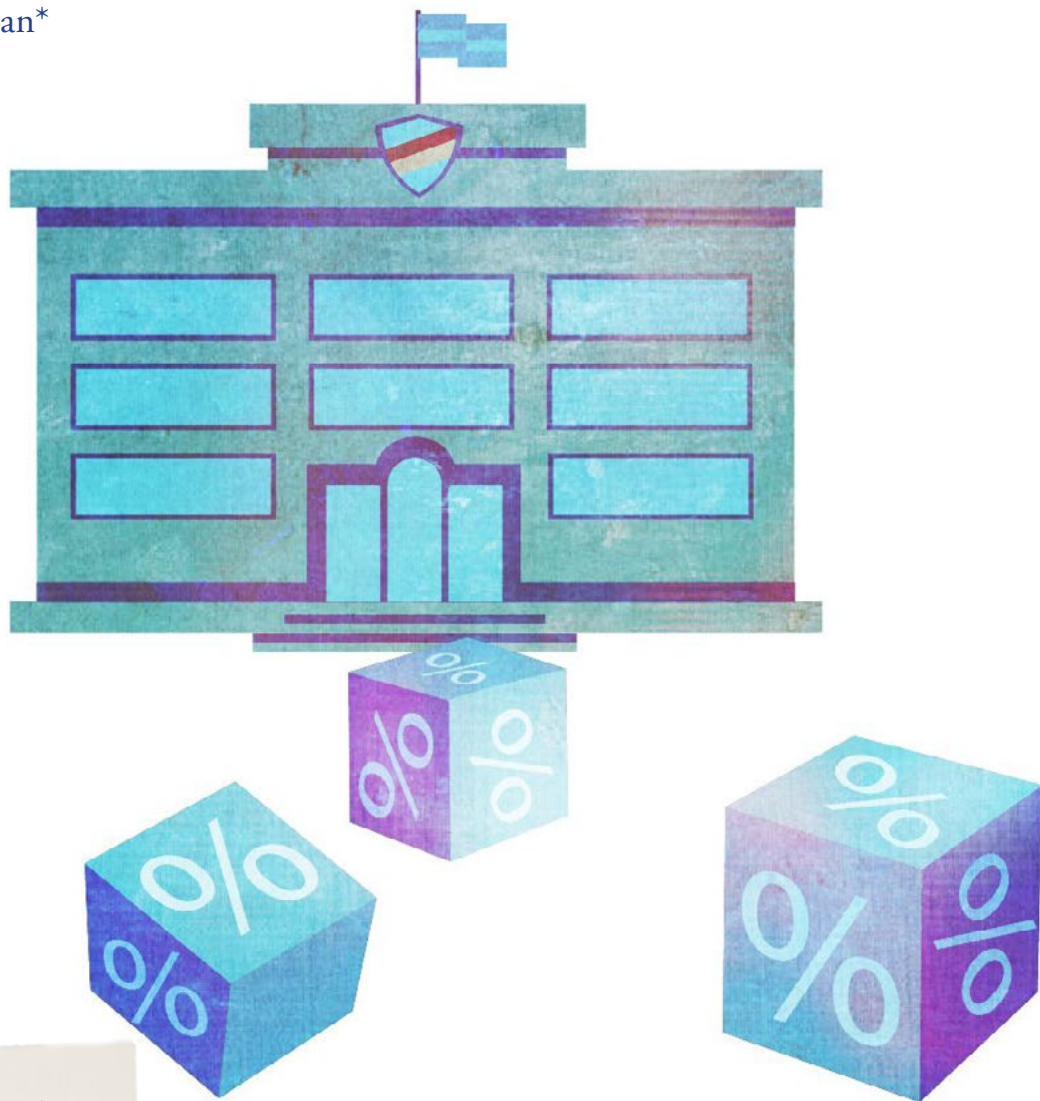
3. Los porcentajes surgen de la progresión de las cohortes considerando las tasas de repitencia, deserción y promoción. No obstante, asciende el porcentaje de egreso con quienes culminan sus estudios en la educación de adultos o a través de planes como el Fines.

4. OECD, *Education at a Glance 2015*. OECD Indicators, OECD Publishing, 2015.

*Doctor en Ciencias Económicas. Docente e investigador de la UBA. Especialista en administración y economía de la educación.

¿Qué ocurrió con las subvenciones?

por Cecilia Sleiman*



ARTÍCULO 65. — La asignación de aportes financieros por parte del Estado destinados a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes, estará basada en criterios objetivos de justicia social, teniendo en cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca.

Las subvenciones a la educación privada son transferencias de dinero que las provincias realizan a una parte de las escuelas privadas para solventar sus sueldos docentes. Este flujo de recursos tiene una larga historia que se remonta al siglo XIX, pero que comienza a institucionalizarse y desarrollarse entre las décadas de 1940 y 1960.

Algunos interrogantes acerca de la composición de las subvenciones, las

características de las escuelas que las reciben, las normativas, y los controles que se ejercen evidencian que el tema no está libre de controversias. Por un lado, surgen cuestionamientos sobre la legitimidad de utilizar fondos públicos para pagar una educación particular; y por el otro, se señala que esa es la garantía que permite a las familias ejercer el derecho a que sus hijos vayan a una escuela privada, más allá de su condición económica. El Estado tiene

así un doble rol como regulador de la educación privada y garante de la igualdad, en un sistema que muchas veces reproduce y profundiza la desigualdad.

La Ley de Educación Nacional (LEN) de 2006 no parece haber tenido un impacto nítido en el flujo y estructura de las subvenciones ni en la evolución reciente de la matrícula de las escuelas privadas, cuyo crecimiento estaría más fuertemente relacionado con la demanda educativa.

Las características y funciones de los establecimientos de gestión privada se especifican en el título tercero de la Ley. Se establece el rol del Estado para su autorización, reconocimiento y supervisión y determina qué tipo de agentes pueden prestar servicios en este sector de gestión. Se detallan, además, derechos y obligaciones; se indica la equivalencia entre los salarios de los docentes de escuelas privadas y estatales; y se determinan las condiciones y criterios para los “aportes financieros” (subvenciones).

En líneas generales, la regulación que se establece en la LEN no es muy distinta a la estipulada en la anterior Ley Federal de Educación (LFE) N° 24195 de 1993 en su capítulo sobre la “enseñanza de gestión privada”. En primer lugar, la LEN preserva la preeminencia que tiene la Iglesia Católica dentro de los agentes con derecho a proveer servicios educativos, ubicando en un lugar secundario a las “confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos” (la LFE denominaba a los credos distintos al católico, simplemente, como las “demás” confesiones religiosas inscriptas). Asimismo, mantiene la atribución de los Estados provinciales como los responsables de autorizar, supervisar y asignar aportes al sector privado, algo que ya había quedado establecido en la denominada Ley de Transferencia de Escuelas a las provincias (1991).

Sobre los criterios que deben regir la asignación de aportes financieros a las escuelas privadas, tanto la LFE como la LEN, señalan que estará basada en criterios objetivos de *justicia social*. Ambas especifican que se tendrán en cuenta: a) la función social que las escuelas privadas pudieran cumplir en su zona de influencia; b)

el tipo de establecimiento; c) la cuota que perciben. La LEN incorpora un cuarto factor: d) el proyecto educativo o propuesta experimental de la escuela. Desafortunadamente, estos criterios están solo enunciados en la LEN y no existe una reglamentación que especifique: a) qué debe entenderse por “función social”; b) qué “tipo de establecimientos” privados ameritan ser subvencionados y cuáles no; c) cómo se deben asociar los rangos de cuotas y los de subvenciones, y; d) qué aspectos hacen a un proyecto educativo de una escuela privada experimental y, por tanto, pasible de ser financiado con recursos públicos. Sobre estos asuntos, la regulación estatal ha hecho un prudente silencio.

En la actualidad, asiste al sector privado aproximadamente un cuarto de los estudiantes del conjunto del sistema educativo. Entre 2002 y 2008, el porcentaje de alumnos en instituciones privadas pasó de 22% a 26% en todos los niveles y modalidades del sistema. Luego, hasta 2015, subió solo un punto más (27%). La composición, según niveles, es variable: inicial, 32%; primario, 27%; secundario, 29%; superior no universitario, 33%; y universitario, 22%. Debido a que la LEN se sanciona a fines de 2006 y rige desde 2007, se podría afirmar que el crecimiento más intenso de la matrícula privada (hasta 2008) es previo, y se asocia con el crecimiento de los ingresos de los hogares en la recuperación económica posterior a la crisis de 2001-2002. Hasta aquí los datos relacionados con la matrícula de las escuelas privadas, pero: ¿Qué ocurrió con las subvenciones?

Nivel primario

Las escuelas primarias que reciben algún tipo de subvención representan, según datos del 2015, el 70% del total de las privadas (34% tiene subvención parcial, y 36%, completa).¹ Si se contabiliza a los alumnos, el mapa cambia levemente porque las escuelas subvencionadas son más grandes: sus alumnos representan el 80% de la matrícula privada. En el mismo sentido, mientras las escuelas con subvención completa son el 36%, sus alumnos representan el 39%. Otro rasgo distintivo lo marca el carácter confesional o laico: el

74% de los establecimientos confesionales recibe subvención, mientras que entre los laicos lo hace el 63%. Y dentro de las subvenciones completas, el 46% de las escuelas religiosas la percibe, contra el 19% de las laicas.

La evolución de las subvenciones a los establecimientos primarios en el período de la LEN no tiene un patrón claro que indique un incremento o un descenso más allá de cambios oscilantes en algunos años. La distribución de las escuelas y alumnos en las distintas categorías de subvención es similar a lo largo de todo el período, en un marco donde tampoco la cantidad de escuelas ha variado significativamente: se incrementó solo 6% entre 2006 y 2015. Al comparar el crecimiento de primaria en privada tanto en la oferta de secciones como en la demanda de matrícula, se evidencia un contraste frente a la estabilidad de la magnitud y la estructura de las subvenciones estatales a la misma.

La secundaria

En el nivel secundario, el 77% de las escuelas privadas, de acuerdo a datos del 2015, recibe algún tipo de subvención. De ellas, 32% percibe subvenciones intermedias (de 1% a 99%) y el 45%, completa. Si se considera a los alumnos, el 33% asiste a escuelas que cuentan con subvenciones intermedias y el 51%, a instituciones que reciben el máximo. Comparativamente, la secundaria está más subvencionada que la primaria, tanto a nivel de establecimientos como de matrícula. También se registra un sesgo en la subvención de las escuelas confesionales frente a las laicas: mientras entre las primeras, el 50% tiene subvención total y el 31%, intermedias, entre las segundas los porcentajes respectivos son 36% y 34%.

La LEN impulsó la fusión de EGB3 y Polimodal en un solo establecimiento con el objetivo de rearticular la escuela secundaria, generando una *disminución aparente* en la cantidad de escuelas entre 2007 y 2013 por la manera en que se define y contabiliza a los establecimientos. Por eso, la comparación diacrónica de las subvenciones a nivel de escuelas solo puede realizarse

para el período 2013-2015, cuando se estabiliza la cantidad de instituciones: no se advierten allí cambios en la distribución de las secundarias según categorías de subvención.

De todas formas, sí es posible realizar un análisis diacrónico de la relación entre las subvenciones, las secciones y los alumnos de secundaria. Se advierte

Las escuelas privadas que reciben algún tipo de subvención representan, según datos de 2015, el 70% del total de las privadas. Si se contabiliza a los alumnos, el mapa cambia levemente: representan el 80% de la matrícula privada.

una marcada disminución del porcentaje de alumnos en secundarias sin subvención (de 22% en 2008 a 15% en 2015) y un incremento relativo de los alumnos que van a escuelas subvencionadas, del 28% en 2008, al 33% en 2015. En las escuelas con subvención completa, el registro se mantuvo en el orden del 50%. El análisis de las secciones es similar: el porcentaje en escuelas subvencionadas pasó del 75% al 82% entre 2008 y 2015.

El presupuesto educativo

La participación de los fondos destinados a subvenciones en el total del gasto público en educación (Nación y provincias) era del 9,5% en 2014, con una leve caída desde la sanción de la LEN, ya que representaban el 10,3% en 2006. Si se consideran solo las transferencias provinciales (ya que son estas jurisdicciones las que

financian las subvenciones) también se advierte un leve descenso desde 13% en 2006 a 12,3% en 2014.

La situación es variable según la provincia, desde aquellas donde es inferior al 5% (Formosa, La Rioja, Chubut, Neuquén), hasta otras en que supera el 20% (Córdoba, Santa Fe, CABA, Misiones, Entre Ríos). Las diferencias se explican, en parte, por el peso relativo que tienen las instituciones y los estudiantes de escuela privada en cada jurisdicción, y también por otros criterios relacionados con el otorgamiento y mantenimiento de las subvenciones, propios de cada provincia.

En definitiva, el crecimiento relativo en la participación de la matrícula privada en el período reciente no ha sido debido a las subvenciones, o dicho de otra manera, a los incentivos que puedan tener las escuelas de gestión privada por parte del Estado para ampliar su oferta. Asimismo, si se tiene en cuenta que el gasto público total destinado a educación aumentó durante todo el período, se evidencia que el financiamiento ha privilegiado la oferta pública, frente a la leve merma o estabilidad en las erogaciones a la educación de gestión privada.

Agenda pendiente

Los interrogantes y controversias alrededor de las subvenciones vinculados al rol del Estado para regular la educación privada, han sido estudiados por diversos autores que redundan en señalar la arbitrariedad o la

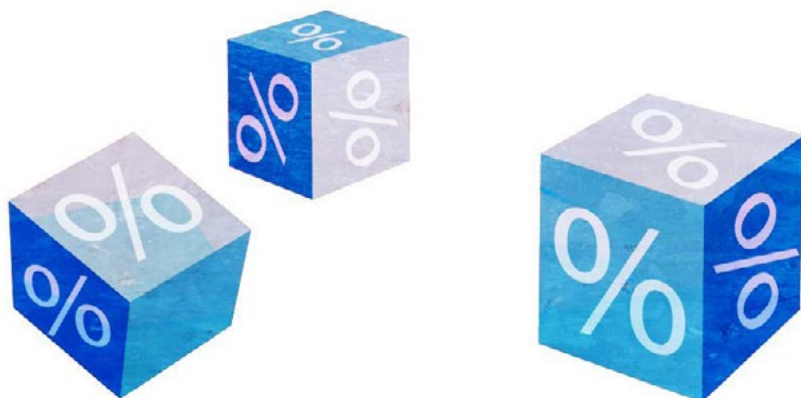
poca transparencia que caracteriza la asignación de subvenciones a las escuelas privadas.¹ Destacan que no se especifican qué criterios rigen para la asignación y el mantenimiento de subvenciones a determinadas instituciones; que no se brinda información completa sobre los aranceles que cobran, de modo que se pueda analizar la correspondencia con el porcentaje de subvención que perciben; y que no se establecen fechas de finalización o de reevaluación, dificultando su modificación cuando cambia el contexto, el público que asiste a las instituciones, o las cuotas.

La agenda pendiente para la regulación de las subvenciones involucra una mayor transparencia para garantizar los criterios de justicia social, concentrando las transferencias a escuelas con poblaciones de bajos ingresos, y aplicando un control adecuado a los términos definidos en la Ley. También, en la necesidad de debatir y sancionar una reglamentación de alcance nacional del artículo 65 de la LEN, destinada a precisar y detallar objetivamente los procedimientos de asignación, evaluación, revisión, modificación y difusión pública de las subvenciones. Una más inteligente y eficaz regulación estatal sobre la educación privada podría redundar en una contribución a favor de la equidad y la igualdad educativa. **U**

1. Elaboración propia en base a relevamientos anuales de 2006 a 2015, Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

2. Entre ellos se puede mencionar los trabajos de Alejandro Morduchowicz y Gustavo Iglesias ("Auge y Avance de los subsidios estatales al financiamiento de las escuelas privadas en la Argentina", en *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Perazza Roxana –coord.–, Buenos Aires, Aique, 2011), de Axel Rivas ("La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales a la educación de gestión privada", Documento de Políticas Públicas N°86, Buenos Aires, CIPPEC, 2010) y de la Asociación Civil por la Igualdad Educativa (*Subsidios estatales a escuelas de gestión privada en la Ciudad de Buenos Aires. Falta de transparencia y profundización de las desigualdades educativas*, Buenos Aires, Acij, 2012).

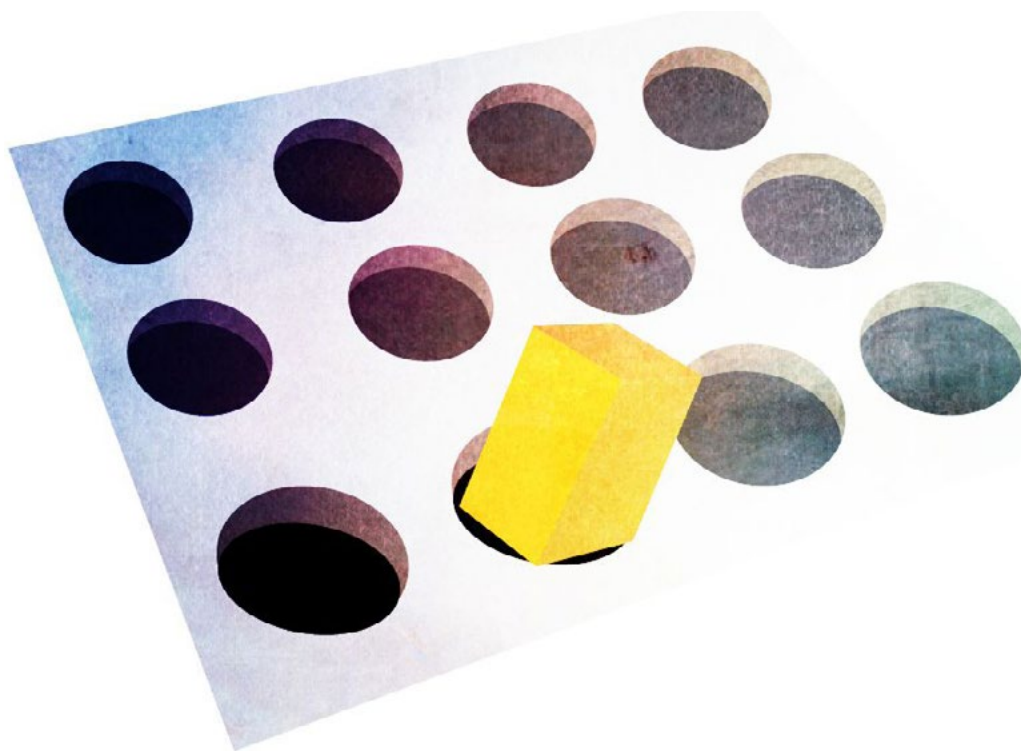
* Integrante del Observatorio Educativo UNIPE.



EL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN

Un rompecabezas difícil de armar

Por Susana Schoo*



Argentina es un país federal, producto de la reunión de una serie de provincias preexistentes que delegaron, no sin conflictos, parte de su poder en un Estado nacional. Más allá de las discusiones en torno a qué significa el federalismo, una característica nodal de este tipo de organización institucional es que está conformada por al menos dos niveles de gobierno: el nacional y el subnacional (en el caso argentino, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).¹

La Constitución Nacional establece que los vínculos entre la Nación y las provincias se desarrollen en el Congreso Nacional, lo cual deja un relativo vacío institucional en torno a las formas de vinculación entre las provincias y la nación en los niveles interburocráticos o entre los distintos

ARTÍCULO 113. — El Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de los Poderes Ejecutivos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación.

poderes ejecutivos.² Históricamente, esta cuestión fue resuelta a través del denominado “federalismo centralizado”, es decir, mediante el control a través de distintos mecanismos por parte del gobierno nacional sobre las provincias. Sin embargo, en la medida en que se evidenciaron dificultades y desacoples en la ejecución de políticas públicas, a partir de la década de 1950 comenzaron a crearse instancias federales de gobierno con el fin de generar consensos entre el Poder Ejecutivo Nacional y los ejecutivos subnacionales para la coordinación de políticas públicas.³ Esta caracterización general

En el marco de la implementación de la LEN, se habría logrado cierto nivel de consenso participativo, ya que los documentos finales aprobados pueden verse como expresiones del conjunto y no como una mera imposición de las autoridades nacionales.

puede ser identificada con los procesos propios del sistema educativo.

La Constitución Nacional de 1853 estipuló que fueran las provincias las encargadas de asegurar la educación primaria y al Congreso Nacional le asignó la potestad de dictar planes de instrucción general y universitaria en pos de garantizar los derechos de enseñar y aprender. Sin embargo, esta distribución de competencias se tradujo en una fuerte centralidad del Estado nacional que se concretó a través de dos mecanismos: la oferta educativa, a través de la instalación de escuelas en todo el territorio argentino, y la validación nacional de títulos.

Ante la errática política de transferencia de la educación primaria nacional y la creciente oferta provincial de nivel secundario y superior no universitario así como por la complejidad de un sistema educativo en crecimiento y los desacoples en la trunca implementación de la escuela intermedia, en 1972 fue creado el Consejo Federal de Educación, unificado en

1979 con el Consejo Permanente de Coordinación Cultural bajo la denominación de Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). Si bien dentro de sus objetivos se incluía la planificación y coordinación de las políticas educativas, respetando las autonomías provinciales, en sus primeros años de funcionamiento no desempeñó un papel destacado en el escenario educativo.⁴

Fue sin dudas a partir de la reforma educativa de la década de 1990 cuando este consejo adquirió un lugar destacado tras el definitivo traspaso de los servicios educativos a las respectivas jurisdicciones, así como por las atribuciones fijadas por la Ley Federal de Educación (LFE) de 1993 en torno a constituirse como ámbito de coordinación y concertación del sistema educativo nacional. En esa década se amplió la cantidad de miembros de la Asamblea Federal, integrada por las autoridades educativas jurisdiccionales, tres representantes

del Consejo Universitario y presidida por quien ejerciera el cargo de ministro nacional. También se crearon consejos consultivos del organismo como el Consejo Económico Social –integrado por representantes de organizaciones gremiales y empresarias– y el Consejo Técnico Pedagógico, conformado por especialistas en la materia.

Si bien existió un intenso trabajo para llegar a acuerdos federales sobre una cantidad de temas relevantes, ellos no resultaron suficientes y se tradujeron parcialmente y de manera dispar en las provincias (Potenza dal Masetto, 2004).⁵ Si bien se establecieron plazos y mecanismos de validación (especialmente en torno a la nueva estructura académica y a la validez nacional de títulos), los ritmos y decisiones provinciales se fueron imponiendo, lo cual dejó como saldo una diversificada implementación de lo acordado federalmente, cuestión que sería tomada como uno de los diagnósticos principales por la gestión a partir de 2003.

¿Camino hacia la unidad?

La sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006 se inscribe en una lógica que intenta diferenciarse de la etapa anterior, planteando la idea de la recuperación de la unidad del sistema educativo, que habría sido fragmentado en 24 sistemas educativos diferentes. El Consejo Federal aparece con una renovada importancia como articulador de las relaciones entre la Nación y las jurisdicciones, pero con un cambio en la orientación de la política educativa. Si durante la década de 1990, el vocablo *federal* de la Ley coincidía con cierta prevalencia de lo jurisdiccional en el marco de una descentralización que se enunciaba positivamente, la invocación a lo *nacional* en la LEN se correspondería con los intentos de darle *unidad* al sistema educativo.

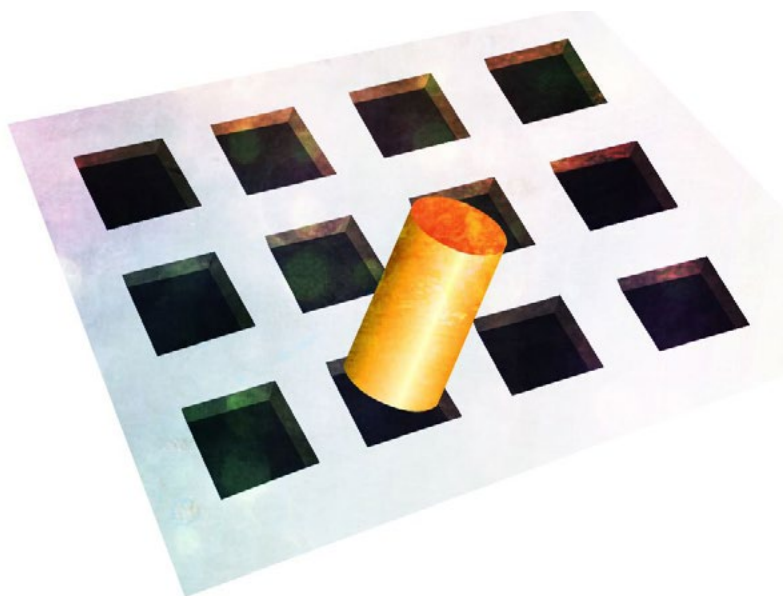
Con esta ley se reemplaza al CFCyE por el Consejo Federal de Educación (CFE), manteniendo la conformación de la Asamblea Federal, y agregando la participación en las reuniones con voz y sin voto de dos representantes de las cámaras legislativas nacionales. A su vez, mantiene en su estructura consejos consultivos ampliando y diversificando la cantidad de temas y de actores que los integran. Por ejemplo, el Consejo de Políticas Educativas –encargado de analizar y proponer cuestiones consideradas prioritarias– y el de Actualización Curricular, destinado a generar innovaciones en contenidos.

Parte del diagnóstico en torno a la diversificada implementación de la reforma educativa indicaba la ausencia de mecanismos institucionales para el efectivo cumplimiento de lo acordado federalmente. Por eso, se estableció la obligatoriedad de las resoluciones del CFE, debiendo contar cada una de ellas con la aprobación de los 3/4 de todos los miembros de la Asamblea Federal. Este requisito se encuadra en la apelación constante a la participación y consulta que atraviesa a la LEN. En ella se fija que es responsabilidad del Ministerio nacional fijar las políticas y estrategias educativas, pero se especifica que el CFE es el espacio de concertación de la política educativa nacional. Las jurisdicciones, por su

parte, son las responsables de la planificación, organización, administración y financiamiento del sistema educativo en su territorio; debiendo adecuar su legislación a las normas nacionales así como aplicar las resoluciones del Consejo Federal. Todo ello, según sus particularidades sociales, económicas y culturales.

El lugar destacado que adquiere el espacio federal en este nuevo contexto también se vislumbra por el aumento a diez de la cantidad de sesiones obligatorias anuales de la asamblea. Asimismo, tal como se había dispuesto en la década mencionada, se determinaron los pasos del “proceso de concertación de las decisiones”, que incluye: a) El trabajo técnico; b) Las consultas regionales; c) La discusión y acuerdo federal; d) El dictado de las resoluciones y recomendaciones de la Asamblea del Consejo Federal de Educación.

El “trabajo técnico” recae usualmente en los equipos de las diferentes direcciones y áreas del Ministerio nacional que elaboran las propuestas que luego *bajan* a las autoridades respectivas de las provincias (subsecretarías, coordinaciones, entre otras). En los últimos años, ellas se concretaron en las llamadas “mesas federales” (organismos que, en rigor, no tienen un respaldo normativo a excepción del Instituto Nacional de Formación Docente). La forma de su funcionamiento y periodicidad varían según el área que se trate pero su función básica es la de establecer los lineamientos nacionales así como abrir la discusión para que, a su vez, los representantes provinciales puedan realizar los procesos de consulta y de demandas para avanzar en acuerdos que recuperen las miradas y necesidades regionales. Asimismo, también se incorporó la práctica de que la Asamblea Federal dicte resoluciones que *aprueban documentos para la discusión*. De esta manera se da un nuevo espacio y mayor cantidad de tiempo para que las máximas autoridades educativas provinciales, más allá de los aportes de sus equipos técnicos realizaron previamente, evalúen, negocien y acuerden las orientaciones de la política federal mediante resoluciones o recomendaciones.



Negociación y acuerdos

Es posible advertir la centralidad que el CFE fue adquiriendo en los procesos de reforma educativa de las últimas décadas a partir de la ampliación de su estructura organizativa, de sus funciones y atribuciones, así como la incorporación de organizaciones y de sectores más vastos mediante la creación de consejos consultivos y de apoyo. Eso mostraría la intencionalidad de ampliar las voces tenidas en cuenta a la hora de discutir y definir

Aparecen tensiones cuando el encuadre nacional va en sentido contrario a ciertas experiencias y trayectorias locales.

las orientaciones federales de las políticas educativas. La participación institucionalizada de estos actores sumada a otras instancias de consulta a las provincias para alcanzar los acuerdos federales, indicarían que prima el supuesto de que es mediante la construcción de consensos la manera de que las resoluciones de aplicación obligatoria aprobadas en el CFE sean viables para su implementación en un país federal.

Esta construcción de sentido tiene un recorrido que puede ser rastreado

desde la década de 1990 a pesar de que la literatura sobre el tema se ha mostrado crítica en torno a su real funcionamiento (enfaticando, o bien que fue un espacio de legitimación de las propuestas nacionales o que buena parte de lo acordado tuvo una implementación dispar o nula en las jurisdicciones). Sin embargo, es posible advertir que en esos momentos se inició una particular forma de gobernar al sistema que con el tiempo parecería haber mejorado al ser considerado el ámbito federal como un espacio legítimo de introducir temas en la agenda educativa, de negociación y de acuerdo. Si bien las normas se orientan a poner en pie de igualdad a los integrantes de la Asamblea Federal (cada uno tiene un voto y solo

en caso de empate el del presidente cuenta doble), es importante destacar la capacidad del Ministerio nacional de definir cuáles son los temas prioritarios más allá del margen de incidencia de las provincias (variable entre sí) para incluir cambios. De todas maneras, en el marco de la implementación de la LEN, se habría logrado cierto nivel de consenso participativo, ya que los documentos finales que se aprobaron pueden verse como expresiones del conjunto y no como una mera imposición de las autoridades nacionales.⁶

Quizá por esta misma razón, en los documentos aprobados se manifiestan los sentidos generales de las políticas y se habilita a las provincias a realizar los ajustes o modificaciones que crean necesarios para su aplicación.

El arduo proceso de alcanzar consensos no implica una implementación lineal, y es en este punto en el cual se presentan otros interrogantes o desa-


Si bien, por ejemplo, existe una alta coincidencia en la extensión de la obligación del nivel inicial a las salas de 3 y 4 años la implementación provincial de esa política es muy dispar. Lo mismo ocurrió con la Ley de Educación Sexual Integral.

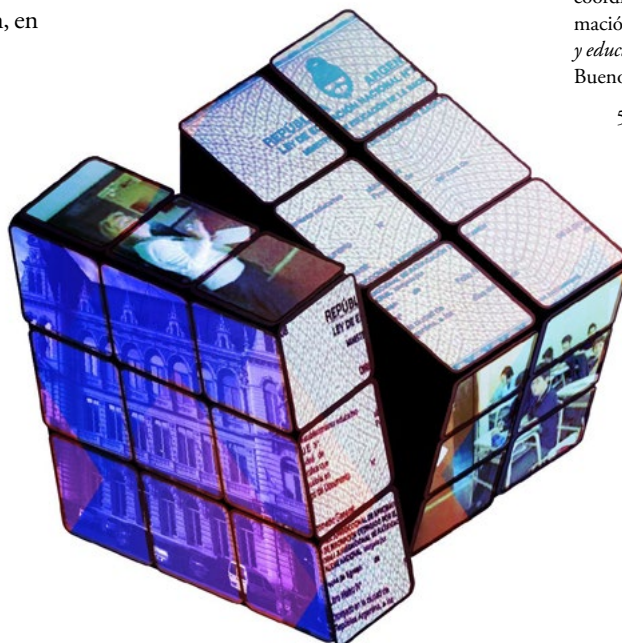
fos. Las provincias tienen a su cargo la gestión directa de las instituciones así como el financiamiento para sus gastos corrientes. Sus características geográficas, recursos técnicos y financieros, la mayor o menor dependencia económica de la Nación, los actores locales que tienen incidencia en su agenda y definición política, son solo algunos rasgos que hacen a su singularidad. Y es en esas condiciones particulares en las que definen sus políticas educativas. Las mediaciones específicas que realizan de los acuerdos federales se inscriben en ellas. También, en algunas jurisdicciones, la dependencia respecto de lo que se define nacionalmente no es solo económica: en la medida que se impulsa una política nacional (por ejemplo, jerarquizar la formación docente o alguna modalidad con poca trayectoria en el territorio local) las posibilidades provinciales de desarrollarla parecen viables por lo que en

ocasiones sus referentes encuentran en los lineamientos nacionales el amparo para incorporarlos en la agenda de la política provincial. Al mismo tiempo, aparecen tensiones cuando el encuadre nacional va en sentido contrario a ciertas experiencias y trayectorias locales. Así, las formas que adquieren las políticas nacionales son variadas, complejas y deben ser analizadas en contexto. Si bien, por ejemplo, existe una alta coincidencia en la extensión de la obligación del nivel inicial a las salas de 3 y 4 años la implementación provincial de esa política es muy dispar. Lo mismo ocurrió con la Ley de Educación Sexual Integral que en algunos distritos reavivó debates propios del siglo XIX, cuando se discutía si esos contenidos eran potestad

del Estado o de las familias.

La relación Nación/provincias sigue siendo un tema crucial en el debate educativo contemporáneo. Hace más de dos décadas que el sistema educativo se encuentra descentralizado, en la LEN y las resoluciones del CFE se especifican las funciones de cada uno de los tres niveles de gobierno y hay cierto consenso en torno a la necesidad de llegar a acuerdos federales teniendo en cuenta las particularidades provinciales. Sin embargo, la histórica centrali-

dad del Ministerio nacional sigue teniendo las miradas en torno a lo deseable y lo posible, suponiendo que existió un pasado en el que un Estado todopoderoso organizó y desarrolló un sistema educativo homogéneo, sin fisuras ni mediaciones locales. Quizá sea esa misma mirada la que dificulte entrever cuál es el rol del Ministerio nacional en un sistema descentralizado, oscilando en pensarlo como un organismo monolítico con capacidad de imponer políticas a las provincias y a estas con la manía de acordar federalmente lo que luego no están dispuestas o encuentran dificultades para implementar. Adoptar miradas relacionales nos acercará sin dudas a una comprensión más compleja en torno al funcionamiento del sistema educativo argentino.⁷ 



1. En adelante, se utiliza el término “jurisdicción” para hacer referencia a las provincias y a la CABA.

2. Rey, Maximiliano, *Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincias en los consejos federales (educación-salud-ambiente)*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín, 2011.

3. Palanza, Valeria, “Espacios de consenso alternativos: los Consejos Federales de la política social en Argentina”, Documento de Trabajo N° 71, Buenos Aires, Centro de Estudios en Desarrollo Institucional, 2002.

4. Pronko, Marcela y Vior, Susana, “Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿Espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?”, en *Estado y educación en las provincias*, Susana Vior (dir.), Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1999.

5. Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2005), “Federalismo y políticas sociales: una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de educación y salud”, Documento de Trabajo N° 2, Buenos Aires, Fundación PENT, 2005.

6. Rey, Maximiliano, op. cit.

7. Agradezco los valiosos aportes que Martín Caldo hizo a este escrito.

*Magíster en Educación. Docente universitaria y de institutos de formación docente e investigadora de la UBA y del Ministerio de Educación y Deportes.

CUATRO DOCENTES OPINAN SOBRE LA LEN

Las transformaciones en el trabajo cotidiano

Diego Herrera*



Pasaron diez años desde la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) y cabe preguntarse sobre su alcance en el sistema educativo. Cuatro docentes reflexionan sobre qué cambió en la escuela a partir del nuevo marco legal. Lejos de un proceso acabado, las transformaciones aún parecen estar en tensión con viejas tradiciones y estructuras.

Patricia Ledesma, docente bonaerense del Jardín de Infantes N° 905 de Magdalena, trabaja en pareja pedagógica en una sala integrada, donde confluyen niños de 4 y 5 años. “Planificás como si fuera para chicos de 5. Los de 4 avanzan más rápido porque el grupo los va llevando”, explica. La necesidad de integrar salas responde a que en muchos lugares del país no hay capacidad edilicia para cumplir con la obligatoriedad de la sala de 4 años que establece la ley.

Los nuevos diseños curriculares del nivel inicial centraron las prácticas

de enseñanza-aprendizaje en el niño. “Antes –dice Ledesma–, la maestra hacía todo y el nene escuchaba o veía. Ahora, se toma en cuenta lo que el chico ya sabe como un complemento de lo que nosotras queremos enseñar”. Además, considera al diseño curricular como un aliado: “Es nuestro referente. Tiene todos los contenidos y también una sección que sirve como capacitación. A las docentes que llevan muchos años en el sistema, no les es fácil cambiar la rutina de trabajo. Por eso, aún conviven prácticas muy diferentes”.

A partir de la LEN también es muy común integrar en las salas de jardín a aquellos niños que antes debían asistir a escuelas especiales. El problema surge cuando las maestras se ven sobrepasadas y no pueden dedicar a estos chicos la atención que necesitan. “Es una burocracia total conseguir una maestra integradora. Tengo un nene con espectro autista. El año pasado pedimos la intervención de la escuela

ARTÍCULO 2º. —
La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado.

especial y recién a fin de este año nos enviaron una docente especializada.” Ledesma cree que la mejora de las capacitaciones en servicio y la incorporación de las nuevas tecnologías son otras de las deudas pendientes. “No tenemos ningún recurso tecnológico en el jardín. Hay apenas un televisor viejísimo. Yo llevo mi computadora y ahí paso videos y música. Pero queda en las posibilidades de cada docente”.

El nivel primario tiene una larga historia en el terreno de la obligatoriedad. Ya en 1884, la establecía la Ley N° 1420 y colocaba al Estado como único garante de la educación. En este aspecto, Augusto del Cueto, docente de Escuela Primaria N° 19 de Villa Soldati (CABA), piensa que la LEN implica un retroceso. “La nueva Ley también ubica a organizaciones no gubernamentales, familias y confesiones religiosas como responsables de las acciones educativas”, argumenta.

Para Del Cueto, los cambios más importantes que la LEN introdujo en el nivel primario tienen que ver con el aumento del presupuesto y con plantear una escuela más inclusiva. Sin embargo, dice que en la Ciudad de Buenos Aires, las transformaciones no fueron tan importantes: “La LEN pudo haber traído algún cambio más en otras jurisdicciones donde se había implementado la Ley Federal de Educación”. En cuanto a los contenidos, las escuelas primarias porteñas mantienen el diseño curricular de 2004: “Tenemos un muy buen diseño que



incorpora pedagogía de avanzada en Matemática y en Lengua”, sostiene.

Del Cueto plantea que en algunos aspectos pedagógicos no se avanzó más debido a la falta de capacitación docente. Ejemplifica con la Ley de Educación Sexual Integral y con la incorporación de las nuevas tecnologías en el aula, establecida por la LEN. “Se nota, más allá de que todas las primarias de la jurisdicción reciban una netbook para cada alumno. Otro problema es que esas computadoras se rompen y, a medida que se avanza en los grados, cada vez son menos las que están disponibles para trabajar”, apunta. No obstante, reconoce el maestro, la incorporación de la tecnología trajo cambios significativos en las prácticas docentes.


Mariel Martínez –docente de Prácticas del Lenguaje en la Secundaria Básica N° 41 y en la Escuela Media N° 22, ambas de Morón– se considera “medio pesimista”: “El punto más fuerte de la LEN es que la escuela secundaria pasó a ser obligatoria. El problema es cómo garantizar esa obligatoriedad, porque los pibes siguen abandonando”. Según Martínez, los contenidos curriculares no interpelan a los estudiantes. “Se multiplicaron las formas de terminar el secundario, pero no creo que se produzca un conocimiento significativo. El problema es que la secundaria no responde a la realidad de los chicos ni de los docentes.” Frente al imaginario que concibe un aula llena en la que el docente no da abasto, la profesora plantea la fotografía de aulas semivacías en algunos barrios periféricos: “La constante es la sobriedad, la deserción y, sobre todo, la asistematicidad en la cursada. Los chicos faltan mucho y después la escuela busca parches”.

Aunque Martínez valora positivamente algunos de los cambios operados a partir de la Ley de Educación Sexual Integral y del Programa Conectar Igualdad, observa que el nuevo Gobierno está vaciando de recursos estas dos áreas de la educación. “Si tuviese que incorporar algo a la LEN –dice–, creo que es fundamental tener reuniones semanales pedagógicas, de formación y de discusión. Es necesario un espacio común en que se crucen

miradas, se hagan diagnósticos y se planteen objetivos comunes.”

Para Daniel Roca, docente de Matemática y Físico-Química en la Escuela de Educación Técnica N° 3 de Tres de Febrero, el panorama es más esperanzador. En la Provincia de Buenos Aires la escuela técnica estaba prácticamente destruida y había perdido especificidad. A partir de 2006 se la recuperó. “Nunca me voy a olvidar –cuenta– cuando con el rector agarramos un aviso en el diario que decía: ‘Se solicitan técnicos químicos’. Seguía una aclaración en negrita: ‘Técnicos de polimodal, abstenerse.’” A partir de los cambios en los diseños curriculares, los estudiantes del último año realizan prácticas profesionalizantes: “Son una especie de pasantías obligatorias. Muchas de las empresas donde los pibes van a hacer las prácticas después los toman como empleados. Casi todos los egresados están trabajando en alguna empresa vinculada con su orientación”.

“Las prácticas en el aula se hacen siempre teniendo en cuenta lo que establece la LEN: la inclusión, la permanencia, el egreso y la trayectoria escolar de los alumnos”, dice Roca. Y agrega: “La retención en una escuela técnica es más complicada porque hay doble turno y talleres. Es más difícil, por ejemplo, que las alumnas madres recuperen los contenidos de los talleres. Así y todo, la inclusión cambió la forma de trabajar”. El docente del secundario, además de dictar clases, tuvo que empezar a estar atento a otras cuestiones: “Si vemos que un chico está faltando, enseguida avisamos al gabinete para que lo contacte”.

En la Técnica N° 3, el dinero transferido por el Plan de Mejora se utilizó para incorporar tecnología específica. Relata Roca: “Tenemos en la zona un colegio privado pero muchos de esos alumnos se vinieron a nuestra escuela porque el laboratorio que tenemos es impresionante”. El docente, además, incorporó las netbooks a sus clases de Matemática. Aunque dice: “Este año ya no las recibimos”. 

*Licenciado en Ciencias de la Comunicación. Integrante del equipo editorial de UNiPE.

Colección
Políticas educativas



COLECCIÓN POLÍTICAS EDUCATIVAS

Este volumen ofrece al lector una representativa selección de los artículos aparecidos en los primeros treinta números de *La educación en debate*, el suplemento que la editorial de la UNIPE publica en *Le Monde diplomatique*.

Las miradas de investigadores, docentes, periodistas y estudiantes se entrelazan, a lo largo de estas páginas, para intentar descifrar cuestiones clave de la agenda educativa actual.

unipe: EDITORIAL UNIVERSITARIA

editorial.unipe.edu.ar

COMUNICACIÓN
UNIPE



REVISTA TEMA (UNO)

Tema (uno), la revista virtual de la Universidad Pedagógica (UNIPE), es una publicación pensada en el terreno digital. Se trata de una propuesta orientada a explorar los vínculos que la tecnología abre en relación con formatos, narrativas y géneros. Busca, además, cruzar las fronteras de la academia, proponiéndose como un vehículo de información destinado a docentes y estudiantes, sin excluir por ello al público en general.

Cada número aborda un tema desde múltiples perspectivas ofreciendo conocimientos, presentando debates, recogiendo experiencias e incorporando voces que no se restringen a las paredes del aula, pero sin renunciar a lo que sucede en ellas.



DESCARGAR EN: editorial.unipe.edu.ar/revista-tema-uno/

unipe:

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA  BUENOS AIRES

La Universidad Pedagógica (UNIFE), pública y gratuita, se propone potenciar la formación de docentes, directivos y funcionarios del sistema educativo desde una perspectiva de excelencia académica y de investigación.



SEMINARIOS, CARRERAS DE GRADO Y POSGRADO EN:



www.unipe.edu.ar

contacto@unipe.edu.ar

SEDES UNIFE

LA PLATA
Camino Centenario 2565, Gonnet
Buenos Aires, Argentina
Tel. (0221) 484.2697 / 484.4521

ALMIRANTE BROWN
Esteban Adrogué 1224, Adrogué
Buenos Aires, Argentina
Tel. (011) 4214.2149

PILAR
Sara Maqueda 6760, Del Viso
Buenos Aires, Argentina
Tel. (02320) 400.238