

**UNIVERSIDAD DEL ACONCAGUA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y JURÍDICAS**

**CONTADOR PÚBLICO NACIONAL**

**Nombre: Ambrosini, Franco Nicolás**

**Año de Cursado: 2008**

**Directora del Seminario: María Cristina Cuartara**

**Tema: Ley Nacional de Educación**

**Lugar y fecha de Presentación: Mendoza Abril 2009**

**EDUCACIÓN: LA BASE  
DE UNA SOCIEDAD MÁS  
JUSTA**

## ÍNDICE

<b><u>Introducción</u></b>	<b>4</b>
<b><u>Objetivos</u></b>	<b>7</b>
<b><u>Planteamiento del Problema</u></b>	<b>8</b>
<b><u>Desarrollo</u></b>	<b>11</b>
<b><u>Capítulo I:</u></b>	<b>11</b>
1. Historia de la educación argentina _____	11
2. Sistema educativo, concepto y procesos generales _____	16
3. Análisis de las principales leyes de educación _____	20
3.1. Ley 1420 _____	20
3.2. Ley Federal de Educación _____	23
<b><u>Capítulo II:</u></b>	<b>28</b>
1. Ley Nacional de Educación _____	28
2. El rol del Estado _____	43
3. Análisis general y perspectivas de la Ley Nacional de Educación _____	55
<b><u>Capítulo III:</u></b>	<b>58</b>
1 Educación, desempleo, pobreza y delincuencia juvenil _____	58
2. Educación y encarcelamiento: dos términos antagónicos _____	67
<b><u>Capítulo IV:</u></b>	<b>67</b>
Consideraciones finales _____	70
<b><u>Conclusión</u></b>	<b>77</b>
<b><u>Bibliografía</u></b>	<b>79</b>
Anexo I: _____	81

## **INTRODUCCIÓN**

Nuestro país está transitando un proceso de transformación social, económico, político y cultural. Debemos, entonces, aprestarnos a enfrentar los desafíos que la Argentina necesita encarar para construir una sociedad capaz de crecer sostenidamente, de incluir a todos sus habitantes y garantizarles condiciones dignas para el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de sus posibilidades.

En este contexto, la educación, que se vio disminuida en su capacidad igualadora a partir de políticas que desembocaron en un modelo de país que sometió a la pobreza y la exclusión a grandes sectores de la población, debe asumir un rol principal. La necesidad de proponer una nueva Ley de Educación Nacional está sustentada, en la convicción de que la educación como derecho social es uno de los factores clave para desarrollar estrategias que permitan que el progreso del país esté sostenido en un modelo en el cual el objetivo principal del crecimiento económico sea fortalecer la justicia social.

Construir una sociedad más justa en un contexto de globalización y de cambios científicos y tecnológicos acelerados, donde tanto las actividades productivas como el desempeño ciudadano están cada vez más penetrados por el manejo de información y conocimientos, exige volver a definir el papel de la educación en la sociedad. En este contexto, la educación no puede ser considerada como una política “sectorial” sino como la variable clave de la estrategia de desarrollo nacional, estar realmente persuadidos de que uno de los desafíos fundamentales para el futuro de la sociedad argentina es el desafío de la educación.

Se sabe que es en el campo de la educación, donde se prefigura el futuro de los países y el bienestar de las futuras generaciones. Sólo una educación de excelente calidad para toda la población permitirá alcanzar los objetivos de justicia social, crecimiento económico y ciudadanía democrática, que guían una estrategia de desarrollo sustentable.

Estos tres objetivos son indisociables. No habrá crecimiento económico sostenido sin justicia social y ciudadanía, como tampoco se logrará justicia social y ciudadanía sin crecimiento económico.

Los argentinos debemos comenzar a recuperar la idea de un futuro compartido y a reconstruir el imaginario de una nación más integrada y más justa, que recupere y reafirme los valores que fueron erosionados en las últimas décadas: el trabajo como eje principal de la dignidad de las personas, el reconocimiento y el respeto de la diversidad, la importancia de la solidaridad y el esfuerzo de todos, la integración y la participación social y económica crecientes de nuestro pueblo y la ineludible lucha por mayor igualdad y justicia social. También los argentinos debemos recuperar la convicción de que el Estado debe constituirse en la garantía de que estos valores alcancen al conjunto de la sociedad sin exclusiones.

La Constitución Nacional (reformada en 1994), contiene tres artículos principales (5°, 14 y 75° inc. 18, 19, 22) que consagran los principios de libertad e igualdad, federalismo y unidad nacional. En lo esencial resaltan como una figura triangular, con conexiones diversas. Conjuntamente con una serie de artículos complementarios configura un complejo entramado que consagra la educación como bien público y como derecho civil y social por lo tanto garantizado por el Estado; establece funciones y competencias retenidas, delegadas y concurrentes entre los distintos niveles y poderes del Estado; explicita los lineamientos y principios fundamentales para que el Congreso dicte una ley de organización y de base del sistema educativo nacional. También tienen un lugar destacado los preceptos contenidos en los tratados internacionales incorporados en 1994. <sup>1</sup>

La educación pública universal y de calidad es uno de los pilares básicos sobre el cual se apoyan las características más nobles de nuestra tradición histórica: un país abierto a todas las culturas, nacionalidades y religiones, con gran capacidad para integrarlas sin discriminaciones; un país con procesos dinámicos de movilidad social e igualdad de oportunidades; un país creativo, capaz de brindar aportes significativos en la cultura, la

---

<sup>1</sup> Bravo, Héctor. 1988. Centro Editor de América Latina. "Bases Constitucionales de la Educación Argentina" Buenos Aires

ciencia y la tecnología. Aún con importantes asignaturas pendientes, la educación argentina jugó un rol protagónico en la construcción de una sociedad integrada durante buena parte del siglo XX. En tiempos particularmente difíciles, a pesar de las políticas de oscurantismo y persecución impuestas por los gobiernos dictatoriales y del abandono y desatención a la que fue sometida por las estrategias neoliberales, la escuela mantuvo la presencia pública y la voluntad de integración a lo largo y a lo ancho del país.

Por eso, es necesario reflexionar sobre la imprescindible necesidad de volver a instalar la idea que la educación formal sigue siendo esencial y, sobre todo, inseparable del esfuerzo. Educarse es un trabajo difícil, complejo, que hace uno sobre uno mismo, interesado en el conocimiento por padres y maestros, ayudado por ellos, pero, en esencia, es una labor personal que demanda esforzado trabajo. Esta dimensión se está perdiendo en todos los campos de la realidad social y, muy especialmente, en la educación. Es tiempo de volver a recuperarla.

Es por ello que en vistas de la sanción de la nueva ley de educación, es sumamente importante la dirección y organización que proponga la misma y la prioridad que se le de a la enseñanza en la sociedad argentina, en vistas de reconstruir un país que debe buscar en la educación, los pilares básicos para el progreso.

## **OBJETIVOS**

El objetivo propuesto para este trabajo es analizar las características y calidad de la educación pública argentina, observando su evolución a través de los años, considerando las leyes que en materia educativa, rigieron en nuestro país.

Se buscará prestar especial atención en la Ley Nacional de Educación, teniendo en cuenta su reciente sanción, analizando las novedades que la misma dispone, y comparando la misma con las anteriores leyes que estuvieron en vigencia en años anteriores.

Se pretende examinar el contenido de la ley, resaltando los puntos relevantes, y analizando el papel que el Estado deberá asumir como autoridad responsable de brindar una educación abierta y de calidad a todos los habitantes, considerando que es por medio de la educación donde se encontrará las respuestas a los problemas de marginación social y delincuencia que aqueja a la juventud de nuestro país.

**General:** Analizar los contenidos de la Ley Nacional de Educación y las perspectivas de materializar las propuestas que detalla la misma.

**Específicos:** Interpretar los artículos de la Ley Nacional de Educación, especialmente aquellos que tratan sobre:

- Funciones, responsabilidades y competencias del Estado en sus diferentes niveles.
- Desempeño de los diferentes actores del proceso educativo
- Formas que adquiere el derecho a la educación.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El nivel de la enseñanza y las características del sistema educativo en la actualidad en nuestro país, nos lleva a reflexionar, y a relacionar en forma directa los problemas en educación, con los problemas sociales y de inseguridad que aquejan a los argentinos.

### **HIPÓTESIS:**

*"La delincuencia juvenil...está profundamente ligada a que uno de cada cuatro jóvenes argentinos está fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo."*

Para los argentinos, la inseguridad ciudadana es uno de sus principales problemas diarios; por eso, exigen soluciones. Se ha difundido la idea de que se deben apoyar políticas de "mano dura" y esa visión significa un tratamiento básicamente policial de todo el problema, enfatizado en medidas como dar más facultades a la policía, bajar la edad de encarcelamiento, acelerar los juicios, implantar penas más severas, etc.

Sin embargo, los países que han aplicado "mano dura" han fracasado en reducir el delito. En El Salvador, Guatemala y Honduras, que la aplicaron, las cifras de inseguridad ascendieron y el número de miembros de las maras (pandillas juveniles) aumentó. ¿Por qué? Hay que diferenciar diversos tipos de delincuencia. Está por un lado el crimen organizado, las bandas del narcotráfico, el secuestro, el tráfico de personas y otras. Es imprescindible que la sociedad se defienda y las desarticule, aplicando el máximo peso de la ley. Ello requiere apoyar una renovación profunda de las instituciones policiales, modernizándolas, dotándolas de recursos y de capacidades técnicas. Pero hay otro problema muy diferente: la delincuencia juvenil. Los delitos de menores, que pueden comenzar por robos pequeños e ir escalando.

Considero que el fenómeno está profundamente ligado a que muchos jóvenes están fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo. Carecen, en muchos casos, también de un marco familiar. La pobreza causa su deserción escolar y desmembró sus familias. Su

acorrallamiento social los hace vulnerables al delito. La delincuencia juvenil en Argentina requiere políticas activas de trabajo para jóvenes desfavorecidos, más educación, más protección de sus familias y servicios.

Los números no mienten, en América latina, hay en la actualidad más de 30 millones de analfabetos, el 40% de sus jóvenes y adultos no completó la educación primaria y casi el 30% de los jóvenes no estudia ni trabaja. Existe, además, una marcada desigualdad social: mientras que los alumnos que provienen del 20% de las familias que reciben mayores ingresos reciben, en promedio, once años de educación, los de familias que se encuentran en el 20% de menores ingresos sólo logran permanecer, en promedio, tres años en el sistema educativo. La Argentina no escapa a estas distorsiones. El porcentaje de la fuerza de trabajo (personas de entre 15 y 64 años) que no ha completado la educación media, hoy considerada como el mínimo requerido para trabajar, es entre nosotros del 58%. En Canadá, por ejemplo, el porcentaje equivalente es del 16%. Las diferencias entre grupos sociales también se observa entre nosotros. Hoy hay alrededor de novecientos mil jóvenes argentinos menores de 25 años que no estudian ni trabajan. Estas pocas menciones comparativas bastan para resumir la enorme deuda social que, en materia educativa, enfrenta nuestro país.

Desde este punto de vista, el análisis tradicional acerca del vínculo entre educación y equidad social requiere una reformulación importante. Siempre se ha insistido en la idea según la cual la educación es un factor crucial de equidad social y las evidencias empíricas que avalan esta hipótesis son numerosas y bien conocidas por todos. Pero las situaciones sociales creadas por la nueva economía sugieren la necesidad de postular la relación inversa y preguntarse ¿Cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?

La búsqueda de la igualdad en el acceso a la educación ha sido una constante durante los últimos años. La extensión de la educación obligatoria es uno de los cambios más importantes en relación con la equidad en educación ya que permitiría aproximar la oferta educativa a un número superior de alumnos en condiciones de mayor igualdad <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Marchesi, Alvaro – Martín, Elena “Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio- Alianza Editorial, pág 464

Para ello resulta necesario analizar la Ley Nacional de Educación, N° 26.206 promulgada en 2006 y aquellos artículos donde se propicia la inclusión social.

## **DESARROLLO**

### **Capítulo I:**

#### **1. Historia de la educación argentina**

Antes de abocarse de lleno en el análisis de la Ley Nacional de Educación, resulta necesario comentar la historia de la educación en nuestro país:

- **De 1550 - 1700:** En los primeros años de poblamiento del actual territorio argentino, la educación estuvo centrada en la escolaridad primaria a cargo de las órdenes religiosas (franciscanos, dominicos y más tarde, jesuitas) y basada en la evangelización y en el uso del idioma español con carácter obligatorio. Se cree que quizás haya sido durante la gobernación de Hernando Arias de Saavedra (Hernandarias) cuando se establecieron las primeras escuelas. En 1613 se fundó la primera universidad del país: la Universidad de Córdoba, a manos de jesuitas y dominicos, sustentada en una concepción filosófica aristotélico-tomista, proponiéndose como objetivos formar al alto clero y a la burocracia colonial.
- **De 1700–1800:** La burguesía criolla adoptaba los ideales de la Ilustración. La educación se orientó hacia el comercio, la marina, la agricultura y los oficios, con carácter práctico y utilitario. Autores como Copérnico, Descartes o Newton no formaron parte del corpus de textos universitarios.
- **De 1800–1852:** Lograda la emancipación y ante la carencia de profesionales de la educación se implementó el sistema lancasteriano (el Gral. San Martín fue uno de sus defensores) que, apoyándose en alumnos monitores, intentaba compensar las desigualdades del simultaneísmo en el aula. Se trataba, no obstante, de una educación memorística sustentada en una férrea disciplina.

- **De 1850–1880:** La Constitución Nacional de 1853 estableció el derecho a educar y enseñar como una responsabilidad atribuida a los gobiernos provinciales. Uno de los pioneros en tal sentido fue el gobierno de la Provincia de Corrientes. Una ley de 1857 estableció como uno de los destinos de la renta la fundación de escuelas. En esa dirección, se realizaron las primeras experiencias en la Provincia de Buenos Aires, que sancionó su Ley de Educación en 1875. Las bibliotecas populares en tanto, cubrían la instrucción de las mujeres y fue Juana Manso la primera Directora de una escuela mixta en Buenos Aires. En 1864, a instancias de Bartolomé Mitre, se fundó el Colegio Nacional de Buenos Aires sobre la base del Libres del Sur y con dependencia de la Universidad, creada en 1821. Sobre este modelo institucional crecieron otros colegios nacionales en Catamarca, Tucumán, Mendoza, San Juan y Salta. Durante este período abrió sus puertas la Escuela Normal de Paraná, paradigma del normalismo y, a instancias de Sarmiento, arribaron al país 65 maestras estadounidenses que fueron afectadas a la formación de docentes.
- **De 1880–1910:** La educación tuvo un papel central en la constitución de la nación, considerada una condición esencial para hacer del país una república. En ese marco se sancionó la Ley N°1420 de educación común, estableciendo su carácter obligatorio, estatal, laico y graduado. Sin embargo, este impulso del Estado a la educación pública universal entró pronto en contradicción con el sistema político restrictivo. Las consecuencias de esta tensión estallaron en las primeras décadas del siglo XX, cuando los nuevos sectores medios en expansión pusieron fin al régimen conservador.
- **De 1910–1930:** En las primeras décadas del siglo XX, la población escolar se duplicó, alcanzando prácticamente al 70% de los niños de edad entre 6 y 13 años. Hacia 1910, en el marco de los festejos del centenario, se profundizaron los contenidos patrióticos a fin de consolidar una concepción unificadora de la identidad nacional. En esta línea de acción, se había sancionado la Ley Láinez que señalaba claramente el influjo del estado nacional en los sistemas educativos provinciales. Por otra parte, en la universidad tuvo lugar una profunda democratización en los claustros, a través de la Reforma Universitaria de 1918. Paralelamente, la discusión sobre la reforma en la enseñanza media entre 1916 y 1917, giró en torno al proceso de ampliación política.

- **De 1930–1955:** El peronismo resignificó socialmente la infancia. Se redactaron nuevos programas educativos y se impusieron celebraciones y conmemoraciones a tono con el enaltecimiento de la figura de la pareja presidencial. En el país la ampliación del consumo y la vigencia de los derechos sociales repercutieron en la extensión de la matrícula educativa.
- **De 1955 a 1983:** Con el desarrollismo se fortalecieron las escuelas técnicas y se dio un proceso de sistematización de la enseñanza media. A partir de los comienzos de los años 60 comenzaron a soplar aires de renovación en las aulas: surgieron los cuestionamientos y empezó a fortalecerse la opción de la educación problematizadora al influjo de Paulo Freire y las nuevas corrientes pedagógicas. Las interrupciones democráticas (1966–1973 y 1976–1983) asestaron duros golpes a la educación argentina, cercenando la libertad de cátedra y postulando la selección de contenidos fundamentalistas y obsoletos. Dos hechos trágicos: La noche de los bastones largos – que significó un duro revés para la universidad pública– y La Noche de los lápices – salvaje golpe a la participación estudiantil secundaria– lo ilustran tristemente. El retorno a la democracia permitió cambios y transformaciones que aún hoy continúan en implementación y evaluación permanente.

Con la sanción de la Constitución de 1853 se inicia una política educativa que habría de marcar hondamente las características de la educación argentina. Esta política, encuadrada en el modelo de crecimiento (agroexportador) que organizó el país en el siglo XIX, ubicaba a la instrucción pública en el primer plano de las políticas de estado. El Estado Nacional asumió una función activa y decisiva en la promoción y difusión de la enseñanza pública, considerando a la escuela como el gran instrumento para la creación de la ciudadanía y la consolidación del mismo estado, lo que configurará una lógica centralista.

Cuando se realizó el primer censo nacional, en 1869, se constató que el analfabetismo alcanzaba al 80%, mientras que la escolarización primaria llegaba apenas al 20%. Frente a este cuadro la política educativa chocaba con dos problemas básicos: la falta de escuelas, especialmente en las zonas rurales, y la escasez de maestros capacitados. Estos problemas y la

debilidad de las provincias llevaron al Estado Nacional (en las últimas décadas del S. XIX y principios de S. XX) a tomar medidas más agresivas, tendientes a ampliar la cobertura de la educación primaria y la formación de maestros. También se incentivó la enseñanza secundaria con diferentes modalidades y finalidades y la educación pos-primaria con funciones prácticas.

Lo antes señalado permite afirmar que el desarrollo educativo argentino, fue impulsado desde el centro (Estado Nacional) a través de medidas de intervención indirecta (subvención a las provincias para el sostenimiento de la educación obligatoria) y directas (creación de escuelas nacionales en las provincias), y no obedeció acabadamente a una planificación global, con una orientación definida, concebida y concretada en un momento histórico determinado.

Los distintos ciclos de expansión educativa fueron sucesivos, respondiendo a distintas demandas, necesidades e intencionalidades políticas y valiéndose de distintas estrategias e instrumentos. Inicialmente (s. XIX) la educación jugó un papel preponderante en torno a la integración social, la consolidación de la identidad nacional, la generación de consenso, la formación de ciudadanía y la construcción del propio Estado. En esta etapa se privilegió la universalización del nivel primario y la formación de la élite dirigente. Posteriormente se amplía el nivel secundario para los sectores medios continuándose con la expansión del nivel primario, ya que aún no se lograba la cobertura universal. Con el proceso de industrialización sustitutiva (segundo tercio del S. XX) la educación además de ser un derecho social es concebida como una estrategia de capacitación de mano de obra para satisfacer la demanda del nuevo modelo económico. Se afianza la idea de formar para el trabajo, luego entendida como formación de recursos humanos con mayores niveles de calificación técnico profesional. Con las dictaduras militares (segunda mitad del S. XX) va a primar la educación para el orden y como dispositivo para el control ideológico. A partir de 1983 educar para la democracia será la idea central. Desde los años noventa y hasta la actualidad la extensión de la obligatoriedad escolar y la ampliación del concepto de educación básica incluyendo en ésta al nivel secundario y parte del nivel inicial va a marcar el proceso de redefinición de la mayoría de las dimensiones y componentes del sistema educativo..<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Filmus, Daniel, "Estado sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo", ed. Troquel, Buenos Aires. 1996

Este proceso tuvo por resultado un sistema educativo que en los hechos se fue configurando paulatinamente sin organicidad, con estructuras y servicios yuxtapuestos, inarticulados y no siempre compatibles. Hasta promediar el siglo XX, se tomaron medidas parciales que fueron corrigiendo y adecuando las distintas ofertas educativas, para responder a los distintos proyectos políticos y ciclos del desarrollo económico sin alterar la lógica centralista.

## **2. Sistema educativo, concepto y procesos generales**

El proceso de génesis, configuración, consolidación y reconfiguración de los sistemas educativos nacionales ha sido una de las transformaciones más relevantes experimentadas en el mundo de la educación durante los dos últimos siglos en Europa y América primero y en Asia y África más tarde. Los sistemas educativos, en un sentido amplio, no son un fenómeno específico de un país, sino que tienen el alcance de un fenómeno mundial. Se trata de un proceso de larga duración cuyos primeros atisbos se observan a finales del siglo XVIII en países como Francia, Portugal, Inglaterra, Suecia, y que con distintas características y ritmos se configuran en Europa y en América a lo largo del siglo XIX y principios del XX. Durante este último y a finales del mismo los sistemas educativos experimentaron y enfrentan diversas crisis y reajustes con el fin, sobre todo, de hacer frente a la progresiva generalización de la enseñanza secundaria y a la adopción de la denominada escuela comprensiva (también conocida como escuela integrada, única, común y de larga duración)

La configuración de los sistemas educativos nacionales, ofrece, a escala mundial, una serie de aspectos y elementos comunes y estandarizados, por lo que en ocasiones, y con razón, se ha hablado de la existencia de procesos y tendencias similares de alcance mundial.

Un sistema en un principio, es un todo constituido por partes y por las relaciones entre las partes. Por lo tanto genera en su interior un marco común de referencia que lo explica y una red de significados, un conjunto de experiencias y acciones propias de quienes lo integran. Se delinea, así una especie de “frontera” más o menos permeable que disocia (relativamente) al sistema del mundo exterior, confiriéndole una cierta autonomía y una relativa capacidad para generar productos específicos. Todo ello, además, hace que los individuos que componen el sistema vean al mundo exterior, de una forma sesgada o simplificada, a partir de referencias y significados que comparten. En este sentido, el sistema, en cuanto articulación de subsistemas e intereses de los individuos y grupos que lo integran,

se convierte en una forma de ver el entorno y al sistema mismo, de entender la realidad y de reaccionar ante las demandas y requerimientos que proceden del exterior.<sup>4</sup>

La formación de un sistema no es algo instantáneo, supone una génesis, una fase de configuración, una de consolidación, de crisis y una de reconfiguración es decir una serie de cambios durante un período prolongado de tiempo. Es un proceso intencional, buscado, no inevitable, pero en el que producen efectos a veces no previstos de modo que los resultados no siempre coinciden con los propósitos de quienes lo promovieron.

Los sistemas educativos nacionales implican la existencia de una red o conjunto de instituciones educativas de educación formal con las siguientes características: a) diferenciadas por niveles y ciclos y relacionadas entre sí; b) gestionadas, supervisadas o controladas por organismos públicos; c) costeadas, al menos en parte, por alguna o algunas de las administraciones públicas; d) a cargo de profesores formados, seleccionados y supervisados por esos organismos y retribuidos en todo o en parte con cargo a un presupuesto asimismo público; y e) otorgan certificaciones o títulos regulados en cuanto a su valor formal y expedición por los poderes públicos.

La caracterización anterior engloba a los sistemas organizados a partir de poderes públicos de ámbito estatal nacional, regional o local, como a aquellos otros en los que el sector privado (que cuenta con el apoyo directo o indirecto de los poderes públicos y que actúa dentro de un marco legal determinado) posee un cierto peso y relevancia cuantitativa o cualitativa.

Lo planteado hasta aquí nos permite realizar las siguientes consideraciones para nuestra región.

En Argentina como en América Latina, los sistemas educativos, tal como hoy los conocemos, surgen a fines del siglo XIX, comprometidos con la consolidación de los modernos estados nacionales. A mediados del S. XX estos sistemas educativos ya aparecen

---

<sup>4</sup>Viñao, Antonio. 2002. Ediciones Morata, s. l. Madrid – pág. 30

consolidados como una macro organización especializada destinada a la educación formal, con control y financiamiento del estado, con conexiones diversas con la sociedad y con una relativa autonomía, aunque no acabadamente articulados en algunos aspectos. Se constituyen como el aparato estatal más extendido e imbricado con la sociedad civil e implicados con su complejidad, contradicciones y tensiones.

Estos sistemas educativos, que actualmente transitan profundos procesos de transformación y reconfiguración son el resultado de desarrollos conflictivos y entrecruzados con el desarrollo político, social, económico y cultural de la nación a la que contribuyeron a construir en mayor o menor medida.

La identidad y características destacables que hoy presentan son el resultado de procesos específicos, no obstante es factible reconocer los siguientes factores o fuerzas estructurantes:

- el diseño, trazo o marca original que generó el contrato fundacional y por lo tanto el mandato social.
- El federalismo atenuado como matriz institucional de la organización política del Estado-nación Argentino
- Las orientaciones sociopolíticas que lo redireccionaron en los distintos momentos históricos.
- Los modos en que se resolvió la relación estado-educación; sociedad- sistema-institución escolar y la concurrencia y distribución de competencias y responsabilidades entre la Nación y las Provincias
- La receptividad y los modos de responder a las distintas y sucesivas demandas provenientes del campo social, económico, cultural y político.
- Las funciones que predominantemente fue asumiendo el sistema educativo.
- El modelo organizacional y el estilo de gestión que fue cristalizando o desarrollando en tanto macrosistema, con una relativa autonomía, que si bien es claramente parte del estado, es el que lo prolonga, extiende y confunde con la sociedad civil.

La formación de los sistemas educativos, tal como los estamos entendiendo, se ha desarrollado siguiendo en sus inicios dos grandes tendencias: sistematización y segmentación. En cada una de ellas se pueden identificar procesos específicos que las caracterizan.

**Tendencia a la sistematización:** refiere a la articulación interna de tipos de instituciones educativas en relación a los niveles educativos (por ejemplo: primaria, secundaria, universitaria). A su vez en esta tendencia se pueden identificar procesos: de inclusión (ingreso, cobertura); de exclusión (no cobertura, abandono); selectividad progresiva (cumplimiento de requisitos de acceso a determinados niveles)

**Tendencia a la segmentación:** nos remite a la diferenciación de los públicos que acceden, permanecen y egresan a determinados niveles y tipos de educación e instituciones. En esta tendencia se pueden identificar los procesos de diversificación horizontal (configuración en paralelo de dos o más ramas, modalidades o circuitos para un mismo nivel educativo) y los de diversificación o segmentación vertical (división en compartimentos estancos y sucesivos entre niveles educativos, ciclos, etapas, cursos)

Actualmente asistimos a un proceso de reconfiguración de los sistemas educativos en el que se pueden identificar dos tendencias paradójales. Una de ellas expresa el ideal **de la escuela unificada y de la escuela integrada o comprehensiva** y se concreta en la extensión de la obligatoriedad escolar hasta concluir la educación secundaria. A la vez emerge simultáneamente la tendencia a la **fragmentación educativa**, la que expresa los procesos socioeconómicos y culturales de polarización y exclusión social que afectan la estructura social general.

### **3. Análisis de las principales leyes de educación**

#### ➤ **Ley 1420**

“La instrucción primaria obligatoria y gratuita fue el logro principal de esta norma, que continúa presente en el imaginario social”.

La Ley de Educación Común 1420, piedra basal del sistema educativo nacional, fue aprobada el 8 de julio de 1884 bajo la presidencia de Julio Argentino Roca, tras intensos debates que llegaron a dividir a la Generación del Ochenta.

La ley estableció por primera vez en el país la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, lo que se tradujo en la creación de escuelas públicas en todos los distritos, gracias a la voluntad política de destinar un alto porcentaje del presupuesto nacional a la educación: 16 por ciento.

El cometido era lo expresado por su impulsor, Domingo Faustino Sarmiento: "La educación pública no debe tener otro fin que el aumentar cada vez más el número de individuos que la posean".

En 1882 se convocó al Primer Congreso Pedagógico, cuyo debate giró alrededor de las ideas filosóficas y pedagógicas que estaban en boga en Europa: católicos por un lado y liberales por el otro.

El punto neurálgico de las discusiones fue en torno a la enseñanza laica contemplada en el proyecto liberal, pero la cuestión se zanjó estableciendo que la enseñanza religiosa sería optativa y que se impartiría fuera del horario de clases. Los católicos presentaron su proyecto en 1883, que salvo en la cuestión laica, no difería demasiado del otro, pero fue rechazado.

De inmediato, la mayoría liberal presentó el suyo a favor de una educación laica, gradual, mixta, gratuita y obligatoria; éste resultó aprobado el 8 de julio de 1884, aunque con algunas modificaciones, entre ellas, la de la quita del primer adjetivo.

De todas maneras, los liberales no cesaron en su programa secularizador: la Iglesia católica perdió en ese tiempo buena parte de las potestades que tenía -y no sólo en la educación- con la creación del Registro Civil, que tomó para sí la data de nacimientos y matrimonios, otrora función de las parroquias.

Otro punto de discusión fue si el Congreso podía o no legislar sobre educación para toda la República o si debía limitarse a hacerlo en la Capital y los territorios nacionales.

Aunque el proyecto original preveía la jurisdicción del Estado nacional en todo el país, se convino limitar su influencia a las escuelas primarias de la Capital y territorios nacionales, y a las escuelas normales, dejando a las provincias la facultad de dictar sus propias leyes de educación.

#### Educación obligatoria

Lo importante fue que la ley 1420 estableció la instrucción primaria obligatoria y gratuita -algo que todavía hoy en varias naciones de América Latina es inexistente- y que esto impulsó a poner la escuela pública al alcance de todos los niños de entre 6 y 14 años.

Los padres quedaron obligados a dar educación a sus hijos y/o a mandarlos a la escuela; y los que no lo hacían eran visitados por el comisario para que obedecieran.

El artículo 1° de la ley 1420 sostenía que "la escuela primaria tiene por único objeto favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad".

El segundo determinaba que "la instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene"; y el tercero, que "la obligación

escolar comprende a todos los padres, tutores o encargados de los niños, dentro de la edad escolar establecida en el artículo 1".

El cuarto disponía que "la obligación escolar puede cumplirse en las escuelas públicas, en las escuelas particulares o en el hogar de los niños; puede comprobarse por medio de certificados y exámenes, y exigirse su observancia por medio de amonestaciones y multas progresivas sin perjuicio de emplear, en caso extremo, la fuerza pública para conducir los niños a la escuela".

#### Religión, a contraturno

A su vez, el artículo 8 estableció que "la enseñanza religiosa sólo podrá ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión y antes o después de las horas de clases".

La ley 1420 también especificó un mínimo de instrucción obligatoria, la preferencia por la escuela mixta, la creación de al menos una escuela por distrito, la división de la primaria en seis o más grados, la instrucción de adultos en cuarteles, cárceles, fábricas, buques y escuelas ambulantes y la inspección médica y vacunación obligatoria de los alumnos.

Es el caso concreto de la Ley 1420, surgida en 1884, que después de tempestuosas discusiones impuso el modelo de la modernidad ilustrada perseguido desde los comienzos del siglo por a los líderes del pensamiento de Mayo, quienes, desde los prolegómenos de la independencia, habían luchado contra la política educacional de la Colonia, que a su vez era la política de la Europa feudal. Esas leyes impusieron el mandato de educar *a todos*. "*Hasta ahora, decía Sarmiento, había educación para las clases gobernantes, para el sacerdocio, para la aristocracia, pero el pueblo, la plebe, no formaba parte activa de las naciones.....*

En cambio, con la Educación Popular ( 1849) que él proponía, se trataba de "*preparar a las naciones en masa para el uso de los derechos que hoy no pertenecen ya a tal o cual clase de la sociedad, sino simplemente a la condición de hombre*".

No hace falta insistir en los méritos de la ley 1420, a cuyo amparo, a partir de la nada, en un territorio sin escuelas y sin maestros, que se debieron importar-, se creó un sistema de reconocido impacto para el desarrollo del país para construir la identidad nacional, para la formación de su ciudadanía, para reducir sensiblemente el analfabetismo. Un sistema que sobrevivió a las sucesivas dictaduras y después mantuvo la presencia pública cuando las instituciones del Estado zozobraron bajo la conducción de las políticas neoliberales.

Pero es necesario señalar que compartió el destino de los sistemas fundados en el paradigma de la modernidad, que no pudieron cumplir con su propósito de educar a todos y que no todos los que se educaron recibieron una educación de calidad.<sup>5</sup>

➤ **Ley federal de educación N° 24.195**

A partir de su propia sanción, en el año 1993, la Ley Federal de Educación fue objetada y resistida, especialmente por uno de los principales actores del proceso educativo: los docentes.

No es de extrañar que esto ocurriese. No hizo falta que transcurra una década para que fehacientemente quede a las claras el fracaso de la implementación de esta norma.

Uno de las principales dificultades fue que las jurisdicciones no aplicaron la Ley de igual manera, especialmente desde el punto de vista de la Estructura Educativa, quedando claramente demostraba la atomización del Sistema Educativo Nacional que provocó la pseudo-aplicación de la Ley Federal. Por sí solos estos hechos demuestran la necesidad de sancionar una nueva Ley de Educación.

Los motivos de la inaplicabilidad de la Ley están presentes en la génesis de su propia concepción:

---

<sup>5</sup> BRASLAVSKY, Berta, Disertación ¿Por qué necesitamos una nueva Ley de Educación? (Buenos Aires, Argentina, 2006)

La Ley Federal, de aplicación obligatoria, se contrapone y colisiona con no pocas normativas preexistentes en las provincias. Inclusive colisiona con las Constituciones Provinciales.

- Se ejecuta casi inmediatamente con posterioridad a otro cambio traumático para la educación: la transferencia de servicios educativos, realizada a partir del año 1992, que ya de por sí fragmentó y atomizó el Sistema Nacional de Educación. Esta transferencia de servicios no sólo se hizo de forma apresurada, sino también sin tomar los recaudos financieros necesarios para garantizar a las provincias los recursos que les hubiesen permitido recibir los establecimientos educativos que dependían de la Nación, en condiciones si no óptimas, por lo menos aceptables.
- La vertebración a nivel país que garantizaba este sistema no fue reemplazada por nada. La Ley Federal no prevé esto. Lo que implicó un proceso de disgregación a todo nivel, desde el pedagógico y salarial hasta el laboral y financiero, quitando así toda posibilidad de articulación real y posible entre las provincias, impidiendo sostener desde la realidad los principios de identidad nacional que la propia Ley Federal sostiene. Más allá de sus iniciativas y esfuerzos, la creación del Consejo Federal no bastó para contrarrestar los efectos de atomización citados, marcándose una nueva contradicción toda vez que las resoluciones del Consejo Federal no son vinculantes.
- Es contradictoria al centralizar la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo, mientras que como contraparte la mayor parte del peso de sostenimiento del sistema recae sobre las provincias, por lo cual no pocas veces las decisiones del ejecutivo fueron inaplicables en varias jurisdicciones. Lo mismo ocurre cuando centraliza las políticas de control y evaluación en el Ejecutivo Nacional, sin proponer articulación alguna con cada jurisdicción que permita llevarlas a cabo cabalmente.
- Introduce en el ámbito educativo la concepción y la ejecución de políticas sociales que nada tienen que ver, por lo menos formalmente, con la institución escuela, convirtiendo, especialmente en las zonas y provincias de menores recursos, a la

escuela en una entidad asistencial, y a los docentes los obliga a cumplir con funciones de asistencia social, que deben depender de otra área.

- La modificación de la estructura del sistema educativo, con la creación de la EGB y el Polimodal, fue el punto más conflictivo y de mayor grado de inaplicabilidad. La creación de la nueva estructura desjerarquiza los niveles de enseñanza, en términos coloquiales la frase remanada de los docentes: "*se primarizó parte de la enseñanza secundaria*" es de absoluta aplicación y vigencia en este sentido.
- No existe referencia alguna en la LFE a cuáles son los criterios pedagógicos que sustentan la estructura propuesta. Cambia la concepción esencial y básica acerca del tema del conocimiento reemplazándolo por el de "*..saberes socialmente significativos...*" , sin siquiera especificar cuáles son. Esta nueva concepción nos aleja bastante de considerar a la educación como formadora y transmisora de conocimiento científico, quitándole a las cátedras que se dictan este carácter: el de ciencia. O sea que la LFE contrapone adquisición de saberes socialmente válidos con la esencia que caracteriza a nuestra escuela, que desde su raíz se basó en la adquisición de conocimientos, entendiendo por esto, la capacidad de desarrollar no sólo operaciones de pensamiento, sino también el conocimiento científico.
- Un tema aparte es el de la Educación Técnica: la Ley Federal por omisión, o quizás más correctamente por concepción, prácticamente la anula.
- La LFE no considera ni desarrolla lo esencial de otras modalidades o niveles, particularmente lo referido a Educación Especial, Artística y de Adultos. Tampoco desarrolla la modalidad Agrotécnica ni la de Formación Profesional.
- Una falla esencial de concepción que posee la Ley Federal de Educación es no tener en cuenta que la educación es un proceso. No sólo un proceso teórico y formal. La práctica educativa, es un proceso que fija gradualidades. Es imposible realizar cambios de raíz en cualquier sistema educativo, si no se propone su realización gradual, en términos de tiempo realizables, y evaluables. Sin embargo, esta falla importantísima

no es el motivo capital del fracaso de la Ley Federal de Educación, sino más bien todo lo antedicho.

- Esencialmente, cualquier cambio de magnitud depende en gran medida de la formación de sus actores. En este aspecto no se previó un correcto desarrollo en el texto, y mucho menos en la práctica, de la temática del nivel terciario. Casi se puede decir que los Institutos de nivel terciario continuaron formando docentes para "el viejo sistema".
- Asimismo el espacio que se le dedica al ámbito Universitario en el texto de la Ley es irrelevante.
- Desde otro punto de vista, el laboral, los artículos de la LFE que hacen referencia a ello, no pasan de lo declaratorio. Es indispensable que cualquier Ley de Educación garantice a los docentes, no sólo desde lo formal, una legislación que ampare sus derechos, la estabilidad laboral, un salario digno (fijando un piso superior a las necesidades básicas), establecimientos dignos y seguros, capacitación gratuita, de calidad y continua y a cargo del Estado.
- También la atomización se registra en el aspecto laboral: las diferencias salariales, las diferencias en los estatutos de cada jurisdicción, hasta las diferencias relativas a derechos y obligaciones, no registran similitud entre las provincias y el GCBA.
- La ambigüedad acerca del tema del financiamiento permite interpretaciones no sólo variadas, sino absolutamente opuestas.

Debe tenerse en cuenta que durante más de una década, la lucha contra la Ley Federal de Educación (1993) condensó el rechazo de la mayor parte de la sociedad a una política educativa que, sumada a la crisis económico social, desarticuló y desgastó los subsistemas que estructuraban durante un siglo la educación nacional: la infraestructura, la capacitación y perfeccionamiento docentes, la sanidad escolar, las comunicaciones internas entre los organismos de conducción escolar, los establecimientos, los inspectores y los docentes. Y,

especialmente, la educación secundaria y técnica y la articulación de los establecimientos provinciales en un sistema educativo nacional.

La Ley Federal produjo una fuerte tendencia a la dispersión de las partes del sistema: a los elementos ya anotados debe agregarse que la ley desprende la educación técnica, especial, artística y física del tronco central del sistema, restándoles importancia y marginándolas. En consecuencia, se produjeron serios problemas legales, de gestión académica y administrativos, que requirieron soluciones en varios planos.

Para mejorar la educación, como todos los argentinos reclaman, requiere tanto adecuar la legislación como llevar adelante formas de gestión actualizadas, que garanticen la transparencia y la economía en el uso de los recursos, a la vez que se orienten por medio de una política educativa adecuada al sostenimiento del despegue de la economía y la cultura nacionales.

Esa política debe concebir en forma prioritaria programas que estimulen el regreso de quienes se ausentaron o abandonaron, pues para muchos niños, adolescentes y adultos, regresar al aula (o al programa semi presencial) es volver a la sociedad, así como la revalorización de la función y la responsabilidad de los docentes en la transmisión de la cultura y, en consecuencia, en la enseñanza de los saberes ciudadanos, los saberes del trabajo, los conocimientos históricos y científico-tecnológicos que permiten abordar la vida en perspectiva y los saberes necesarios para llevar adelante una vida digna.

## **Capítulo II:**

### **1 Ley nacional de educación**

Los problemas de fragmentación y desigualdad económico-social y educativa profundizados en la década pasada y comienzos de la presente; el nuevo escenario creado por el proceso de recuperación; la necesidad de dar respuestas a los desafíos que surgen de las transformaciones sociales recientes y la voluntad de colocar a los derechos educativos en el centro de los objetivos de justicia social consensuados por los argentinos, requieren un nuevo marco normativo general.

La nueva ley debe reafirmar muchos de los fines y principios ya acordados a partir de los debates llevados adelante desde la recuperación de la democracia y avanzar hacia nuevos principios orientadores de la educación pública nacional hacia el futuro. Debe establecer prioridades y estrategias para la resolución de los principales problemas del presente; debe permitir reordenar las funciones, responsabilidades y competencias del Estado en sus diferentes niveles; definir las bases para el desempeño de los diferentes actores del proceso educativo en los distintos subsistemas; y debe garantizar las nuevas formas que adquiere el derecho a la educación en la Argentina actual y futura. Necesitamos, en síntesis, una nueva Ley de Educación para la Nación Argentina del siglo XXI, que garantice en forma efectiva el derecho a la educación establecido en la Constitución Nacional para toda su población.

No se trata de colocar “parches o remiendos” sobre la legislación vigente, sino de definir objetivos y metas de mediano y largo plazo, aunque hoy parezcan utopías. Debemos recuperar lo mejor de la tradición y el espíritu de la Ley 1420 que a fines del siglo XIX propuso metas educativas que tuvieron vigencia durante gran parte del siglo XX. Las leyes educativas anticipan el futuro y nos permiten creer que a partir de la educación, otro país es posible.

Una ley de educación es: “*una norma jurídica básica, común a todas las jurisdicciones, que rige las relaciones jurídicas involucradas en la organización y el funcionamiento del Sistema de Educación Pública Nacional.*”

Objeto de una ley de educación:

- Especificar los fines y objetivos de la educación.
- Reglamentar los preceptos constitucionales.
- Definir la estructura del sistema y lo necesario para efectivizar el derecho a la educación a todos los ciudadanos.
- Regular:
  - a) Relaciones entre distintos sujetos jurídicos: educandos, padres, educadores; sus derechos y deberes.
  - b) Relaciones entre el Estado nacional y las Provincias: funciones, competencias, ámbitos propios y concurrentes para la gobernabilidad del Sistema
  - c) Servicios educativos que se prestan a la población: de gestión estatal y privada.
  - d) Derechos y deberes de prestatarios de servicios educativos de gestión privada.
  - e) Efectos jurídicos del aprendizaje.

La Ley Nacional de Educación propone fundamentalmente:

1- Garantizar que todos tengan acceso y permanezcan en el sistema educativo

La primera condición para el ejercicio del derecho a una educación de buena calidad es que todos tengan garantías de igualdad en las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Para lograr este objetivo, se propone actuar en cinco dimensiones principales: definir una estructura del sistema educativo unificada para todo el país, declarar obligatoria la enseñanza secundaria, universalizar la educación inicial, ofrecer alternativas educativas para los jóvenes y adultos que no completaron su escolaridad obligatoria, y garantizar el acceso y la permanencia a personas con necesidades especiales.

*1.1. Estructura unificada para todo el país*

**ARTÍCULO 15.-** El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades y la validez nacional de los títulos y certificados

El acceso y la permanencia no se producen en instituciones escolares aisladas sino a un sistema que debe ser coherente y homogéneo. En este sentido, debemos reconocer que uno de los fenómenos más graves que caracteriza la actual situación educativa es la significativa fragmentación que existe en la estructura organizativa del sistema.

Más allá de un análisis histórico sobre el proceso que llevó a este resultado, lo cierto es que un grado tan alto de diversificación en la estructura del sistema provoca graves problemas para la movilidad de los alumnos, para garantizar una educación igualitaria, para la certificación de los aprendizajes y para el desempeño de los maestros y profesores.

La estructura del sistema debe responder a objetivos y criterios pedagógicos que tengan en cuenta tanto la trayectoria personal como los desafíos sociales. Estas dos dimensiones están sufriendo transformaciones profundas, particularmente las que tienen que ver con la cultura juvenil y el lugar de la juventud en la sociedad. En este contexto la discusión sobre la estructura debería tener en cuenta la fragmentación existente como punto de partida y la unificación como punto de llegada.

Estos procesos de transformación estructural deben efectuarse en forma gradual, sin provocar traumatismos en el sistema ni desestabilizar a los docentes quienes – al igual que los alumnos – deben gozar de todas las garantías para efectuar su trabajo exitosamente. Asimismo, es necesario abrir el debate sobre la posibilidad de fórmulas específicas para las zonas rurales que garanticen la igualdad de resultados para las poblaciones escolares que habitan en ellas.

Esta situación es muy compleja y no existen soluciones rápidas y simples. En el marco de este período de transición, donde se deberá convivir con ciertos niveles de fragmentación, será necesario reforzar mucho más los demás otros factores que promueven homogeneidad y

cohesión nacional: los contenidos y resultados de aprendizaje, la formación inicial y continua de los docentes, el equipamiento y la infraestructura de las escuelas, entre otros.

### *1.2. La obligatoriedad de la educación secundaria*

**ARTÍCULO 16.-** La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.

**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.

Una sociedad cada vez más compleja requiere mayores niveles de desarrollo de las capacidades para comprender el mundo y para participar tanto individual como colectivamente en su transformación. Hace un siglo se pensaba que una escuela primaria de siete años era suficiente para adquirir esas capacidades. En la actualidad, todos coinciden que es necesario aumentar los años de estudio y muchos países e incluso algunas jurisdicciones de nuestro propio país ya han establecido la obligatoriedad de la escuela secundaria.

No se trata, sin embargo, de un mero aumento de años de estudio. Universalizar la enseñanza secundaria abre una serie de interrogantes sobre el modelo educativo que puede responder a este desafío. Existe un consenso bastante general en reconocer que en este nivel se concentran los mayores problemas educativos actuales y también las mayores carencias de respuestas apropiadas.

Declarar obligatoria la enseñanza secundaria es una de las decisiones más importantes que deberá tomar la sociedad argentina con respecto a su futuro. Sabemos que la obligatoriedad es mucho más que gratuidad. No alcanza con ofrecer una enseñanza

gratuita para alcanzar este objetivo. Las políticas encaradas por el Estado al respecto deben garantizar las condiciones sociales para que los alumnos tengan acceso, puedan permanecer y aprovechar las oportunidades de aprendizaje que les ofrece la escuela. Esta decisión deberá estar acompañada de un debate igualmente intenso con respecto a las funciones centrales de ese nivel. Si asumimos que el futuro estará caracterizado por el cambio, la incertidumbre y la necesidad de renovación permanente, parecería fundamental que la escuela secundaria tuviera como uno de sus ejes centrales de acción la orientación de los jóvenes.

Fortalecer la capacidad de los jóvenes para definir su proyecto de vida, dotarlos de los instrumentos básicos para que se conozcan ellos mismos y conozcan el entorno en el cual actúan y construyan su identidad, preparar a todos para seguir estudiando, para ingresar en el mundo laboral y desempeñarse como ciudadanos activos, pueden resultar ejes centrales de la definición de las modalidades pedagógicas y las orientaciones laborales y vocacionales propias de esta secundaria obligatoria.

Según Emma Cunietti, ex Directora General de Escuelas de la provincia de Mendoza, hay que generar una oferta de Educación Media distinta y con itinerarios laborales específicos. Esto es difícil y complicado porque el secundario en Argentina se pensó primero para la élite que iba a estar en el gobierno y la administración, después para los maestros y para los que iban a llegar a la universidad, nunca se lo pensó para el trabajo. Después, entrado en el siglo XX, con las escuelas técnicas y los peritos mercantiles, se pensó para trabajar, pero siempre en trabajos calificados, jamás para los oficios y hoy los oficios piden más calificación y conocimiento de habilidades sociales.

**ARTÍCULO 32.-** El Consejo Federal de Educación fijará 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, tales como tutores/as y coordinadores/as de curso, fortaleciendo el proceso educativo individual y/o grupal de los/as alumnos/as.
- c) Un mínimo de veinticinco (25) horas reloj de clase semanales.
- d) La discusión en convenciones colectivas de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los/as profesores/as, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución.
- 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.
- f) La inclusión de adolescentes y jóvenes no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena.
- g) El intercambio de estudiantes de diferentes ámbitos y contextos, así como la organización de actividades de voluntariado juvenil y proyectos educativos solidarios, para cooperar en el desarrollo comunitario, en el marco del proyecto educativo institucional.
- h) La atención psicológica, psicopedagógica y médica de aquellos adolescentes y jóvenes que la necesiten, a través de la conformación de gabinetes interdisciplinarios en las escuelas y la articulación intersectorial con las distintas áreas gubernamentales de políticas sociales y otras que se consideren pertinentes.

Esta discusión deberá incluir tanto la cuestión de los contenidos como la dimensión institucional. Una educación media que pretenda cumplir con esta función de orientación deberá poder contar con un cuerpo docente que pueda, entre otras cuestiones, preparar en equipo la tarea pedagógica, formular proyectos y acompañar la trayectoria de aprendizaje de los alumnos y las alumnas. La existencia de profesores tutores que puedan realizar un seguimiento del alumno, profesores con mayor dedicación y participación institucional, incompatible con la figura del “profesor taxi”, y la incorporación de coordinadores de curso, son algunas propuestas que trabajarían en este sentido.

Entre las propuestas en marcha en este momento que intentan ofrecer recorridos pedagógicos alternativos se encuentran los Centros de Actividades Juveniles (CAJ), destinados a jóvenes en edad escolar de nivel medio, que trabajan desarrollando propuestas de extensión formativa: culturales, artísticas, deportivas, de acción comunitaria, ofreciendo otros espacios y otros tiempos para enseñar y aprender. Estas iniciativas actúan como una importante contribución para la creación y renovación de los lazos de pertenencia e inclusión en la escuela media.

### *1.3. Universalizar la educación inicial*

**ARTÍCULO 19.-** El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de cuatro (4) años de edad.

La educación inicial atiende a la población infantil desde su nacimiento hasta los seis años de edad. Constituye una etapa crucial, e irreplicable en la historia personal, donde se estructuran las bases fundamentales del desarrollo cognitivo, emocional y ético de cada ser humano. En esta etapa se definen las condiciones con las cuales un niño o una niña ingresan a su tránsito escolar y, por eso, su incidencia con respecto al logro de futuros aprendizajes es muy significativa.

Este nivel debe tener una clara intencionalidad pedagógica, brindando una formación integral que abarque los aspectos sociales, afectivo-emocionales, cognitivos, motrices y expresivos. Todas estas dimensiones de la personalidad están estrechamente vinculadas, conformando subjetividades que se manifiestan en modos personales de ser, sentir, pensar y hacer. La especificidad de esta etapa de la vida exige que la oferta escolar adopte características propias, diferentes de los niveles posteriores. Los niños y niñas de esta edad deben encontrar oportunidades de realizar experiencias educativas en un ambiente flexible tanto en la disposición y uso de espacios, como en la organización de tiempos y agrupamiento de los alumnos.

La familia tiene una responsabilidad fundamental en esta etapa, cumpliendo su propio rol educativo en el desarrollo inicial de niños y niñas y proveyéndolos de una serie de

condiciones básicas para su progresiva participación en el ámbito educativo. En muchos casos y como consecuencia de las condiciones adversas que existen en contextos sociales signados por la desigualdad, el cumplimiento de esta función se ve resentido. Es entonces cuando la educación infantil impulsada por el Estado asume la función de prevenir las desigualdades de origen social que se traducen en falta de adaptación al ámbito educativo o pueden conducir al fracaso escolar. Cuanto más tempranamente sean atendidas estas inequidades mayor será la posibilidad de prever sus consecuencias educativas y sociales.

La nueva Ley de Educación Nacional debería establecer la necesidad de que el Estado defina políticas orientadas a la efectiva universalización de la educación inicial para que esté disponible como derecho para todos los niños y las niñas, a través de alternativas que se ajusten a cada zona, localidad, y comunidad, determinando intervenciones destinadas tanto a ampliar la cobertura como a mejorar la calidad educativa, definiendo propuestas que contemplen las realidades urbanas y rurales. Sin embargo, el carácter obligatorio de la sala de 5 años crea para el Estado el mandato de ofrecer a todos los niños una oferta que permita llegar a resultados homogéneos en todo el país y en todas las situaciones sociales.

**ARTÍCULO 22.-** Se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o gestión asociada entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as establecidos en la Ley N° 26.061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales.

Las transformaciones sociales y particularmente las que afectan a la organización familiar explican la rápida expansión de servicios educativos desde edades muy tempranas. La población de cero a cuatro años hoy tiene un acceso muy desigual a instituciones

educativas. Para crear condiciones de igualdad en el acceso será preciso expandir la oferta de atención temprana a la niñez con una oferta educativo-integral según las exigencias de cada edad. Si bien asumimos que la educación inicial es un derecho de los niños y no de los padres, no podemos olvidar que es necesario garantizar las condiciones para que los padres y madres de esos niños y niñas puedan ofrecer a sus hijos las máximas posibilidades de desarrollo.

En este sentido, será necesario discutir las bases para una normativa que regule adecuadamente los servicios educativos, asistenciales y de cuidado que atienden a la primera infancia, combinando las enormes potencialidades de la participación comunitaria y social con las cuales se desarrollan muchas acciones y el profesionalismo necesario para que la oferta educativa de este nivel se desarrolle con todas las garantías que exige un servicio de buena calidad.

*1.4. Ofrecer nuevas oportunidades para los que no completaron su escolaridad obligatoria*

**ARTÍCULO 46.-** La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos es la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la presente ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida.

En el contexto de una sociedad donde el conocimiento ocupa un lugar central y, además, se renueva velozmente, una persona analfabeta o que no haya logrado el acceso al dominio de los códigos de la cultura de este tiempo, está prácticamente condenada a la exclusión y la marginalidad. En este sentido, es urgente saldar las deudas del pasado con los jóvenes y adultos a los cuales no se les brindó la oportunidad de educarse en el momento oportuno.

La magnitud de esta deuda es enorme. En los próximos años, además de garantizar la obligatoriedad escolar a las nuevas generaciones, deberemos enfrentar el desafío de educar a

más de un millón de adultos que no lo hicieron en su niñez o juventud, lo cual justifica que las normas legales otorguen a este tema una atención particular.

La educación de adultos en la Argentina, desde su presencia en la Ley 1420 hasta su desarrollo cualitativo en la década del '70, significó un esfuerzo importante del Estado. A partir de la descentralización de los servicios educativos, cada jurisdicción asumió con diversos criterios la continuidad de las escuelas y centros de atención a esta población y, actualmente, se aprecia una significativa fragmentación y dispersión en cuanto a su estructura de gobierno, organización, población destinataria, enfoque curricular, programas específicos, como así también en la formación de docentes para el área.

**ARTÍCULO 47.-** Los programas y acciones de educación para jóvenes y adultos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de las distintas jurisdicciones se articularán con acciones de otros Ministerios, particularmente los de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos y de Salud, y se vincularán con el mundo de la producción y el trabajo. A tal fin, en el marco del Consejo Federal de Educación se acordarán los mecanismos de participación de los sectores involucrados, a nivel nacional, regional y local. Asimismo, el Estado garantiza el acceso a la información y a la orientación sobre las ofertas de educación permanente y las posibilidades de acceso a las mismas.

En este sentido, es absolutamente necesario establecer definiciones que den un marco de coherencia para desarrollar una Educación de Jóvenes y Adultos de equidad y calidad en todo el territorio argentino. El derecho a la educación no prescribe con la edad y, por lo tanto, el Estado debe asumir la responsabilidad institucional de garantizarlo a aquellas personas que, por una cuestión de injusticia social no pudieron ejercerlo en su niñez, y a hacerlo con las características específicas que le reclaman hoy su situación de edad, responsabilidades sociales y laborales.

Asimismo resulta fundamental discutir la posibilidad de incorporar un sistema de acreditación de conocimientos adquiridos en su experiencia laboral, para adultos que no hayan completado su educación dentro del sistema formal.

Pero la sociedad actual exige ofrecer a jóvenes y adultos una educación que exceda la escolaridad obligatoria. En este sentido, la Ley también plantea la educación para toda la vida que permita a las personas desarrollar las competencias requeridas para el trabajo y para el desempeño social en general.

*1.5. Garantizar la igualdad en el acceso y permanencia para personas con necesidades especiales*

**ARTÍCULO 42.-** La Educación Especial es la modalidad del sistema educativo destinada a asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo. La Educación Especial se rige por el principio de inclusión educativa, de acuerdo con el inciso n) del artículo 11 de esta ley. La Educación Especial brinda atención educativa en todas aquellas problemáticas específicas que no puedan ser abordadas por la educación común. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, garantizará la integración de los/as alumnos/as con discapacidades en todos los niveles y modalidades según las posibilidades de cada persona.

Para que la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia al sistema educativo sea realmente efectivo deberíamos viabilizar itinerarios escolares tendientes a favorecer la inclusión educativa de niños y adolescentes con necesidades especiales optando siempre por la propuesta menos restrictiva posible.

La educación especial se constituye en herramienta estratégica de la inclusión garantizando el acceso a la educación de los niños y adolescentes con necesidades especiales asegurando su permanencia durante el período obligatorio y propiciando alternativas válidas de continuidad en su formación para la vida adulta.

Viabilizar el derecho a la integración requerirá del trabajo interdisciplinario y de la conformación de redes interinstitucionales que permitan las mejores opciones para la adquisición de la competencia social que habilite a la participación de los alumnos con necesidades especiales en la vida de su comunidad.

Cada sujeto tiene derecho a recibir educación conforme sus particulares necesidades, para lo cual se posibilitarán diversos itinerarios educativos y sus consecuentes procesos de evaluación y acreditación. No hablamos de sistemas paralelos ni de elecciones basadas en un pensamiento binario, sino del desafío a abordar realidades complejas con respuestas diversas.

## 2- Propiciar la igualdad de oportunidades educativas

**ARTÍCULO 79.-** El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación.

**ARTÍCULO 80.-** Las políticas de promoción de la igualdad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. El Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, proveerá textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable.

**ARTÍCULO 81.-** Las autoridades jurisdiccionales adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecte, en concordancia con el artículo 17 de la Ley N° 26.061. Las escuelas contarán con

salas de lactancia. En caso de necesidad, las autoridades jurisdiccionales podrán incluir a las alumnas madres en condición de pre y posparto en la modalidad de educación domiciliaria y hospitalaria.

**ARTÍCULO 82.-** Las autoridades educativas competentes participarán del desarrollo de sistemas locales de protección integral de derechos establecidos por la Ley N° 26.061, junto con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales y otras organizaciones sociales. Promoverán la inclusión de niños/as no escolarizados/as en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plenos. Asimismo, participarán de las acciones preventivas para la erradicación efectiva del trabajo infantil que implementen los organismos competentes.

**ARTÍCULO 83.-** EL Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales diseñarán estrategias para que los/as docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable, para impulsar una mejora en los niveles de aprendizaje y promoción de los/as alumnos/as sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral.

La literatura y las prácticas políticas destinadas a analizar y a promover la igualdad de oportunidades a través de la educación son muy amplias, variadas y tienen una larga tradición histórica. ¿Cuál es la razón por la cual, a pesar de estos antecedentes, hoy es necesario volver a analizar este problema? La respuesta a esta pregunta implica aceptar que los profundos cambios que vive actualmente la sociedad, tanto desde el punto de vista económico como político y cultural, obligan a revisar nuestras concepciones sobre el problema y nuestras formas de intervención. Esta modificación afecta especialmente la igualdad de oportunidades ya que una de las tendencias más fuertes de la nueva economía es el aumento de las desigualdades y ese aumento está acompañado por tendencias igualmente fuertes a la segmentación espacial y a la fragmentación cultural de la población.

No estamos, en consecuencia, frente a una cuestión secundaria. Al contrario, los análisis sobre la sociedad contemporánea que provienen de sociólogos, economistas, antropólogos, filósofos y educadores muestran que el interrogante principal que abre la evolución de la sociedad contemporánea se refiere, precisamente, a la posibilidad de construir un orden social basado en la justicia y en el reconocimiento de la igualdad básica de los seres humanos.

En un contexto de este tipo, parece necesario postular que, para avanzar en la comprensión de la relación entre igualdad de oportunidades y educación, no alcanza con un enfoque basado exclusivamente en paradigmas científicos o técnicos. Se necesita ampliar la mirada e introducir la dimensión ética que permita justificar porqué y para qué deseamos construir socialmente una situación donde todos tengan las mismas oportunidades.

### 3- Garantizar el derecho a una educación a lo largo de toda la vida

**ARTÍCULO 8°.-** La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común.

La renovación acelerada de los conocimientos y los cambios en las tecnologías y las competencias requeridas para el trabajo y para el desempeño social en general exigen que todas las personas tengan posibilidades de formarse a lo largo de toda la vida, ya sea dentro del sistema educativo o a través de modalidades no escolares. La educación ya no será una etapa de la vida en la cual lo que aprendimos nos servirá para muchos años de desempeño sino que será necesario que actualicemos permanentemente nuestras informaciones, conocimientos y saberes. Este nuevo escenario estimula cambios de gran importancia tanto en el diseño institucional como en las modalidades pedagógicas de la educación.

Desde el punto de vista institucional, la educación a lo largo de toda la vida implica acuerdos para la acción entre el mundo educativo y el mundo del trabajo, y de los medios de comunicación. En este sentido, una obligación importante del Estado es promover y facilitar esos acuerdos así como diseñar estrategias que permitan el acceso a la información acerca de todas las ofertas disponibles de aprendizaje. La participación de las organizaciones de

trabajadores, de cámaras empresarias, de organizaciones sociales y de otros actores de la educación laboral y no formal es fundamental para desarrollar propuestas pertinentes a los efectos de atender con calidad a una demanda de capacitación permanente que crecerá en forma sostenida.

Al mismo tiempo muchos de los cambios a implementar deberán estar orientados a lograr una mayor articulación interna del sistema, evitar la idea de ciclos acabados y permitir la reinserción de aquellas personas que lo hayan abandonado en alguna etapa de sus vidas. Esta articulación puede incluir el diseño de mecanismos de acreditación de aprendizajes previos realizados en ámbitos de educación no formal y de experiencia laboral, mecanismos de revalidación de títulos y diplomas, la existencia de múltiples opciones de formación con sus marcos normativos correspondientes, y todo lo relativo a la educación cuaternaria. Si bien algunos de estos problemas deberán ser discutidos en el ámbito de la ley de universidades, es importante mencionarlos aquí para poder apreciar la importancia que han adquirido en los nuevos contextos sociales.

Desde el punto de vista de las modalidades pedagógicas, la educación a lo largo de toda la vida supone que en la enseñanza escolar obligatoria se utilicen modalidades que preparen a los alumnos para el aprendizaje permanente. La gran función de la escuela será enseñar el oficio de aprender, porque esto es lo que tendremos que hacer en forma permanente.

## **2. El rol del estado**

Para que se cumplan los objetivos propuestos en la Ley Nacional, es necesario poner el gobierno de la educación al servicio de los objetivos de calidad para todos.

**ARTÍCULO 5°.-** El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales.

**ARTÍCULO 12.-** El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado Nacional crea y financia las Universidades Nacionales.

**ARTÍCULO 79.-** El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación

Las formas de gobierno y administración de la educación no son un fin en sí mismo sino instrumentos al servicio de los objetivos postulados por las políticas. Desde este punto de vista, el gobierno de la educación comparte los aspectos fundamentales de las formas de gobierno de nuestro país. La Nación Argentina es una nación federal y las formas tradicionales de gobierno de la educación y de la escuela adquieren sentido si se aprecia el papel muy significativo que jugaron en la construcción de nuestra nacionalidad.

Más allá de un análisis histórico que puede ser objeto de interpretaciones divergentes, hoy estamos enfrentando un contexto que obliga a redefinir las formas sobre las cuales se construye el sentido y la identidad nacional. Los procesos de globalización, de construcción de identidades supranacionales, las legítimas reivindicaciones de respeto a las identidades locales, la aparición de nuevos agentes de socialización y de nuevos instrumentos de producción y difusión cultural exigen repensar el papel y la articulación de las diferentes instancias de gobierno de la sociedad y de la educación.

El reclamo de descentralización de los servicios educativos en nuestro país ha significado históricamente una demanda democratizadora frente al poder central. La demanda de la transferencia de los servicios educativos surge vinculada al conjunto de reclamos en pos de un verdadero federalismo y mayor autonomía de las provincias frente a los factores de poder situados en Buenos Aires. Esta demanda se sustentó también en las promesas incumplidas por el modelo educativo centralizado: integración nacional, equidad, calidad, articulación del sistema, racionalidad en la utilización de los recursos, etc.

Sin embargo, el sentido que tuvo la transferencia de servicios educativos en nuestro país correspondió a una lógica economicista que a una lógica pedagógica. De esta manera no fue efectiva para la adaptación de las instituciones educativas a las realidades locales y regionales ni para favorecer la participación de los actores escolares. En efecto, tanto el proceso llevado adelante por la última dictadura militar que transfirió los servicios educativos básicos, como el proceso impulsado en la década de los 90, tuvieron como objetivo principal descargar del presupuesto nacional el costo de la inversión educativa. Poco tuvieron en cuenta las demandas democratizadoras planteadas entre otros ámbitos, en el Congreso Pedagógico. El balance de estas estrategias indica que en el caso argentino este movimiento significó mucho más un proceso de transferencia de gasto público vinculado a los condicionantes financieros internacionales que de real descentralización educativa.

En ese sentido, la transferencia de los servicios provocó una creciente fragmentación del sistema educativo y estuvo asociada a una desigualdad educativa nunca antes vista entre las diferentes provincias, en el interior de su propio territorio y en cada escuela. Los históricos problemas de desigualdad, diferenciación y segmentación de la educación

argentina se hicieron más evidentes y se agravaron como consecuencia de una situación donde no estaban muy claros los límites entre el federalismo y la anarquía.

Estas dificultades se sumaron a las que generaba un proceso económico que provocó la exclusión social y económica de millones de argentinos que quedaron sumidos en la pobreza y el desempleo. La escuela fue una de las pocas instituciones que mantuvo una actitud abierta y de inclusión y por lo tanto debió asumir una variedad de funciones asistenciales que la descentraron de su finalidad pedagógica. El contexto socio-económico del país, se agravó en una magnitud impensada durante la crisis acaecida en los primeros años del siglo XXI. Hoy, la desigualdad, la fragmentación y la baja calidad de la educación son problemas presentes en la educación argentina. Las dificultades imperantes han puesto freno a la tendencia descentralizadora que en algunos casos pretendió municipalizar los servicios educativos y hoy el reclamo de muchos sectores oscila hacia una posición “centrípeta”, exigiendo una mayor presencia del Estado nacional, no sólo como garante sino como actor principal que equidad produzca las condiciones para la igualdad, calidad y cohesión del sistema educativo.

El fenómeno de transferencia, sin embargo, no debe ser un factor que necesariamente debilite la cohesión nacional, incentive la fragmentación y se asocie a la desigualdad en la distribución de las posibilidades de acceso a la educación. Debemos salir del péndulo simplificado entre un sistema nacional centralizado de modelo único que no respeta la diversidad y un sistema provincial fragmentado que rompe la cohesión y la integración nacional. El Estado Nacional es un estado federal y en esa línea debe trabajar la administración educativa. Las decisiones nacionales deben ser al mismo tiempo federales a partir de la participación de los integrantes del Consejo Federal de Cultura y Educación. La experiencia internacional demuestra algo sostenido repetidamente: no hay procesos de descentralización exitosos sin una administración central fuerte. Pero la fortaleza de la administración central no está asociada a controles burocráticos sino a capacidades estratégicas, que pueden sintetizarse en cinco grandes categorías:

*1 Capacidad de definir el sentido de la acción educativa, a través de procesos de concertación democrática*

**ARTÍCULO 116.-** Créase el Consejo Federal de Educación, organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Estará presidido por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres (3) representantes del Consejo de Universidades, según lo establecido en la Ley N° 24.521.

La educación prefigura el futuro y sólo si nos ponemos de acuerdo en un proyecto de futuro, podremos orientar y potenciar las acciones de los diferentes actores sociales con niveles adecuados de coherencia. La educación es siempre una actividad de largo plazo y los educadores no podemos actuar sin disponer de una visión de futuro que brinde sentido a nuestro trabajo. Nadie pretende, por supuesto, imponer un sentido único a las acciones sociales. Pero el Estado puede y debe jugar un papel activo en crear condiciones tanto para la discusión y la concertación como para que los objetivos definidos federal y democráticamente sean cumplidos.

La educación es uno de los instrumentos más importantes para promover la cohesión nacional y social y la responsabilidad mayor – en un país federal como el nuestro - recae sobre las autoridades nacionales. Para ello, es necesario llevar a cabo procesos de concertación que permitan definir los objetivos y los resultados comunes a todas las jurisdicciones., con los mayores niveles de participación posibles. La cohesión no puede lograrse por imposición del poder central. Es necesario fortalecer el rol del Consejo Federal de Cultura y Educación, y promover otros espacios que permitan la participación de los distintos actores de la comunidad educativa, tanto a nivel nacional como local.

Los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación deben ser, por ello, de cumplimiento obligatorio. Sin desmedro de las atribuciones estatuidas por la Constitución Nacional a las administraciones provinciales, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología debe establecer mecanismos de control de la normativa vigente a través de un sistema de acompañamiento y alta supervisión que consolide la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales.

Un aspecto que deberá ser especialmente tenido en cuenta y que quizás amerite la discusión posterior de una legislación particular, es la necesidad de dotar de una mayor coherencia y unidad al conjunto de los servicios educativos de gestión privada que hoy cuentan con una legislación que no se adapta a la nueva realidad del sistema educativo nacional posterior a la transferencia de servicios.

Al mismo tiempo, la capacidad de concertación del ministerio nacional debe desarrollarse en dirección a otros actores que, como los medios de comunicación, los representantes de las fuerzas del trabajo y la producción, los sectores científicos y académicos, etc., también pueden aportar al sistema educativo desde una perspectiva nacional.

*2 Capacidad de planificar estrategias de desarrollo educativo, de evaluar resultados y de monitorear esos procesos a través de eficaces sistemas de información pública*

**ARTÍCULO 94.-** El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.

**ARTÍCULO 95.-** Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación.

**ARTÍCULO 96.-** La política de información y evaluación se concertará en el ámbito del Consejo Federal de Educación. Las jurisdicciones participarán en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información periódica del sistema educativo, verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad.

Asimismo, apoyará y facilitará la autoevaluación de las unidades educativas con la participación de los/as docentes y otros/as integrantes de la comunidad educativa.

La visión de futuro tiene que traducirse en estrategias de desarrollo que tomen en cuenta los recursos disponibles, evalúen las tendencias tanto nacionales como internacionales, definan las prioridades, las metas y los plazos para alcanzarlas. En las últimas décadas se debilitó significativamente la capacidad del Estado para planificar estrategias de desarrollo. La incertidumbre acerca del futuro, la velocidad de los cambios y el predominio ideológico de concepciones de mercado, provocaron el deterioro de las unidades de planificación educativa que habían sido creadas en décadas anteriores. No se trata de volver a concepciones superadas de planificación lineal, pero el Estado tampoco puede renunciar a definir estrategias de largo plazo, que sólo él puede proponer a la sociedad. Para cumplir con estas tareas, el Estado debe disponer de una fuerte capacidad de información y evaluación, que permita tomar decisiones sobre bases firmes.

Un paso importante en esta dirección se ha producido con la definición y aprobación de las metas para el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo. El diseño de las estrategias dirigidas a llevar adelante las etapas que posibiliten la aplicación de la ley y el monitoreo de los avances en esas metas exige el fortalecimiento de la capacidad de planificación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de los ministerios provinciales. Esta ley muestra un modelo diferente al que propone una presencia nacional sólo en la etapa de evaluación “desde afuera” y posterior compensación. La necesidad de acordar convenios entre la Nación y cada provincia en dirección a fijar metas y políticas para llevarlas a cabo, exige un papel comprometido del Estado Nacional en el apoyo a través de recursos materiales y de capacidad técnica acompañando integralmente las estrategias educativas provinciales.

En este contexto, la necesidad de reconstruir un sistema de información y evaluación nacional cobra un carácter estratégico para la planificación de políticas integradas. Durante algunos años se desarticuló el sistema de información nacional y se dificultó la posibilidad de producir series históricas respecto de temas tan importantes como la matrícula estudiantil, la situación de los docentes, el rendimiento del sistema en indicadores como repitencia

abandono y sobreedad, la evaluación de los aprendizajes, etc. Es necesario recuperar la capacidad del Estado nacional de contar con información seria y confiable acerca del sistema educativo para poder tomar decisiones de política educativa.

El sistema educativo ya dispone de sistemas nacionales y locales de medición de aprendizajes, que constituyen un aporte importante a la creación de información para la toma de decisiones. Algunos ajustes, sin embargo, son necesarios. Por un lado, es preciso discutir la relación de las políticas de evaluación con los actores internos del sistema educativo. Más allá de las intenciones, parece evidente que los docentes percibieron estos dispositivos más como una presión o una amenaza que como un insumo para el mejoramiento de las estrategias de enseñanza y aprendizaje. En ese contexto, la información de los resultados no se transformó en un insumo para el mejoramiento de las políticas, los datos no se elaboraron en las escuelas y el impacto sobre las estrategias de enseñanza fue muy débil. Será necesario, en consecuencia, definir mecanismos de información y evaluación que actúen como eficaces instrumentos para las decisiones no sólo de las autoridades políticas sino también de los docentes, los directores de los establecimientos y los supervisores. Las evaluaciones que tanto en su construcción como en su análisis y seguimiento cuentan con la participación de los docentes, se transforman en una herramienta imprescindible para la mejora de la calidad del trabajo pedagógico en cada escuela. A nivel nacional, estas evaluaciones facilitan la percepción de logros, progresos y dificultades en los procesos de aprendizaje y de desigualdades sociales y regionales. Estos aspectos son importantes para la elaboración de políticas que, desde el Estado Nacional y en concertación con las jurisdicciones, ayuden a construir una verdadera igualdad de posibilidades en torno al derecho de acceder universalmente a una educación de calidad.

Desde este punto de vista, es importante ampliar el espectro de dimensiones e instancias a ser evaluadas. Somos conscientes de las complejidades técnicas y operativas que supone evaluar tanto procesos de enseñanza como dimensiones no cognitivas del aprendizaje, pero será necesario ensayar caminos en estos campos. La concepción de la formación integral que se postula en este documento implica que también es necesario apreciar resultados en el aprendizaje de valores y comportamientos fundamentales para el desempeño ciudadano. Estos procedimientos de evaluación no deberían propiciar la elaboración de “tablas de

posiciones” de las escuelas o de los alumnos, sino que deben ser utilizados para mejorar el rendimiento de todos. En la educación universal obligatoria no puede haber ganadores ni perdedores. Debemos aspirar a que todos lleguen a los resultados básicos satisfactorios.

Sabemos que los resultados de las mediciones se han transformado en un hecho político muy importante. Los medios de comunicación de masas difunden esas informaciones, lo cual es un hecho positivo ya que coloca el tema educativo en la agenda de discusión pública. Sin embargo, la discusión acerca de a quién, cómo y cuándo se deben comunicar los resultados constituye hoy un tema de debate en muchos países. No es ajeno a esta discusión el tema de la organización institucional de los sistemas de información y evaluación. En este sentido, sería muy importante que las instituciones que tienen a su cargo esta responsabilidad política del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y del Consejo Federal de Cultura y Educación bajo el asesoramiento de un consejo en el cual participen miembros de la comunidad académica y de los representantes de los docentes, que otorgan legitimidad y confiabilidad a la información y que garanticen la continuidad de estos mecanismos más allá de la gestión gubernamental.

### *3 Capacidad de intervenir con políticas que garanticen la igualdad de los resultados educativos.*

**ARTÍCULO 79.-** El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación.

**ARTÍCULO 80.-** Las políticas de promoción de la igualdad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. El Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el

Consejo Federal de Educación, proveerá textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable.

Vinculado a los resultados de las evaluaciones, el Estado Nacional debe jugar un activo rol en la disminución de las desigualdades. Las formas de intervención del Estado Nacional deben apoyarse en el principio según el cual es necesario garantizar el derecho de todos a una educación de buena calidad. En este sentido, la igualdad de resultados brinda legitimidad a un conjunto de desigualdades necesarias para el logro de ese objetivo: la distribución de recursos tanto financieros como humanos no puede ser igualitaria ya que es necesario discriminar positivamente a aquellos que tienen menos. Las políticas elaboradas en esta dirección deben, sin embargo, evitar el riesgo de transformarse en políticas permanentes, que consoliden las situaciones que se pretende solucionar.

En relación a estos puntos, deberíamos discutir hasta donde puede o debe llegar la capacidad de acción del Estado Nacional. Sería necesario, por ejemplo, pensar en la posibilidad de declarar situaciones de “emergencia educativa” que permitan ejecutar acciones de apoyo rápidas de la misma manera que se hace en situaciones de catástrofes naturales o crisis institucionales. No garantizar el derecho de los chicos a una educación de calidad es una catástrofe de enorme magnitud. El Consejo Federal de Cultura y Educación podría ser la instancia en la cual se decida si una determinada situación puede ser considerada de “emergencia” y proponer las acciones y las modalidades de ejecución que estima urgentes y necesarias.

En otras palabras, se debe hacer un esfuerzo para educar a un mayor número de personas. Pero también es preciso tener en cuenta que con eso, no es suficiente. Deberíamos educarlas mejor. Numerosas investigaciones acerca de la calidad educativa demuestran nuestro alarmante retraso. En este sentido, resultan muy ilustrativos los resultados del estudio PISA, una comparación internacional del rendimiento educativo de jóvenes de 14 años realizado en un gran número de países del mundo en el que ha participado la Argentina en los años 2000 y 2006. Del último estudio surge que el 58% de los jóvenes argentinos

prácticamente carecen de capacidad de comprender lo que leen. Es preciso tener presente que se trata de jóvenes que están asistiendo a la escuela ya que la investigación se realiza en ese ámbito. El porcentaje equivalente en países como Finlandia o Corea es de 6%. Otro aspecto preocupante es la escasa cantidad de jóvenes con elevada capacidad de comprensión lectora: mientras que entre nosotros es del 0,9%, en Canadá o Australia se encuentra entre el 10% y el 15%.

En el estudio de 2000 ocupamos el puesto 34 entre los 41 países estudiados y en 2006, nuestra posición fue 52 entre los 57 países

*4 Capacidad de promover la unidad de sentido de la acción pedagógica a través de la capacitación de los responsables de la formación docente, la innovación y la experimentación pedagógica.*

**ARTÍCULO 72.-** La formación docente es parte constitutiva del nivel de Educación Superior y tiene como funciones, entre otras, la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa.

La unidad de sentido de las políticas educativas se expresa a través de los acuerdos sobre objetivos mencionados en el primer punto de este apartado, pero también a través de acciones concretas sobre el principal actor del proceso pedagógico: los docentes. La importancia de este punto requiere que sea tratado de manera especial, pero aquí sólo deseamos sostener el principio según el cual fijar parámetros para la formación docente, la innovación y la experimentación pedagógica, y la formación de formadores, deben ser una de las principales responsabilidades del Estado Nacional.

Como ya fue señalado anteriormente, la calidad de la formación de los docentes es uno de los factores que más incide en la posibilidad de que los alumnos accedan integralmente al derecho a la educación. La generación de circuitos de calidad diferenciada en el nivel superior impacta fuertemente en la perpetuación de los mecanismos de desigualdad educativa. Es por ello que el Estado Nacional y el Consejo Federal de Cultura y Educación deben recuperar, tanto la capacidad de fijar parámetros para la formación y graduación de

docentes en todo el país, como para generar mecanismos que permitan que la “formación de formadores” esté sólidamente apoyada desde el ámbito nacional.

Los campos prioritarios de la innovación y la experimentación pedagógica deben estar articulados con los objetivos de equidad del conjunto de la política educativa. Actualmente esta capacidad se encuentra claramente segmentada por las condiciones socio- económicas de cada jurisdicción. En este sentido, será necesario que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología por sí mismo y a través de acuerdos con universidades y centros de investigación desarrolle innovaciones y nuevos procesos en el campo de la utilización educativa de las nuevas tecnologías de la información, del uso de los medios de comunicación de masas y de Internet.

Sólo cuando se revalorice socialmente la educación, se jerarquizará a los docentes, factor imprescindible para volver a poner en marcha el sistema. Sin docentes capaces y respetados, no existe educación de calidad.

*5 Capacidad de promover espacios que permitan nuevas formas de participación en la toma de decisiones educativas.*

**ARTÍCULO 116.-** Créase el Consejo Federal de Educación, organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Estará presidido por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres (3) representantes del Consejo de Universidades, según lo establecido en la Ley N° 24.521.

**ARTÍCULO 117.-** Los órganos que integran el Consejo Federal de Educación son:

a) La Asamblea Federal es el órgano superior del Consejo. Estará integrada por el/la ministro del área del Poder Ejecutivo Nacional como presidente, por los/as ministros o responsables del área Educativa de las Provincias y la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires y tres (3) representantes del Consejo de Universidades.

En las reuniones participarán con voz y sin voto dos (2) representantes por cada una de las Comisiones de Educación de las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, uno por la mayoría y otro por la primera minoría. Sin embargo, el tema del gobierno de la educación no se agota en la definición de funciones de la administración nacional y de las provincias. La discusión de la nueva Ley de Educación es una gran oportunidad para analizar las posibilidades de introducir nuevas formas de participación de todos los actores sociales en la toma de decisiones educativas. La participación es un valor fundamental en el proceso educativo y su ejercicio cotidiano constituye una significativa experiencia de aprendizaje democrático. En este sentido, deberíamos discutir qué nuevas formas de participación de los docentes, los no docentes, los padres de familia y otros actores sociales pueden ser incorporadas a la gestión educativa en todos sus niveles.

### **3. Análisis general y perspectivas de la ley nacional de educación**

Por lo analizado se puede observar que, la nueva Ley de Educación avanza hacia la posibilidad de asegurar no sólo los derechos y libertades imprescindibles para la calidad educativa de todos sino también las condiciones materiales e institucionales que la propician.

El modelo de la política de igualdad afirma que una sociedad justa presupone asegurar no sólo los derechos y libertades subjetivas, sino también las condiciones materiales e institucionales (recursos y normas) para poder hacer uso de los derechos y libertades fundamentales.

En esa misma línea puede comprenderse la importancia de declarar la educación como un bien público y un derecho personal y social, la garantía del Estado nacional en relación con este derecho y la responsabilidad principal e indelegable del Estado de proveer la educación integral y permanente, garantizando igualdad y gratuidad en todos sus niveles.

Es en ese mismo sentido que vale la pena reafirmar el financiamiento del 6% del PIB, conforme a lo establecido en otra ley ya sancionada.

La consideración de los nuevos escenarios presentes en la sociedad y, por lo tanto, en el sistema educativo; la mejora de las oportunidades educativas para asegurar la inclusión, integración y logros educativos de niños, jóvenes y adultos; el fortalecimiento de la profesionalidad docente, la mayor participación de distintos actores, el desarrollo de una política de evaluación concebida como un instrumento de mejora de la calidad constituyen cuestiones en las que la ley se pronuncia en distintos artículos.

Entre los muchos aspectos que podrían destacarse, es importante subrayar algunas líneas de análisis más general:

*Unidad sin negar especificidad:* al tender a una estructura común del sistema educativo nacional (4 niveles) sin que se desconozcan requerimientos específicos de formación en diversos momentos de las trayectorias educativas (8 modalidades); al impulsar tanto el

derecho al conocimiento de una cultura común como el reconocimiento y respeto de la diversidad vinculada con el género o las identidades culturales, proponiéndose intervenir, al mismo tiempo, sobre las desigualdades que plantean el origen social o la radicación geográfica.

Coordinación y articulación de las políticas educativas: al definir la relación entre el Estado nacional y los Estados provinciales y las funciones del Consejo Federal; al impulsar la coordinación de las políticas educativas con las de cultura, salud, trabajo y desarrollo social; al sostener la articulación horizontal y vertical de las instituciones de educación superior; al mencionar, en relación con el gobierno de la educación, las funciones y responsabilidades desde el Ministerio nacional hasta la institución educativa.

Distinción entre universalización y obligatoriedad: al marcar la obligación del Estado en relación con la universalización de la educación inicial asegurando la oferta, pero sin crear la obligación para las familias; al ampliar la obligatoriedad hasta la finalización de la educación secundaria, estableciendo con ello el deber del Estado para extender la oferta y la responsabilidad de las familias y los jóvenes para concretar este derecho.

Asimismo, es necesario mencionar otros aspectos relevantes:

-La determinación de objetivos integrales y comprensivos para la política educativa nacional, en los que cabe resaltar el compromiso con la igualdad de oportunidades y posibilidades, atendiendo a los desequilibrios regionales y las inequidades sociales.

-El establecimiento de derechos y obligaciones de docentes, con puntos muy interesantes y novedosos tanto en la formación docente como en la carrera laboral.

-La definición de derechos y obligaciones de estudiantes y de padres, madres o tutores, a partir de los cuales se valoran la responsabilidad, el compromiso y el esfuerzo.

-La promoción de cambios en las condiciones pedagógicas que garantizan un mejor acceso al conocimiento (especialmente en la educación secundaria, uno de los niveles más críticos del sistema educativo, tales como la concentración de horas y de los cargos docentes, el fortalecimiento de figuras de acompañamiento a los alumnos

que asisten al nivel, la implementación de prácticas educativas en escuelas y empresas).

-La creación del Instituto Nacional de Formación Docente, organismo planificador, de promoción y evaluación de las instituciones y carreras de este subsistema, el cual debe impulsar, entre otros aspectos, la investigación y la innovación pedagógica y la cooperación interinstitucional, regional e internacional.

*Como ya se ha dicho, una ley no garantiza por sí sola que un sistema educativo cambie para superar sus problemas o fortalezca sus logros, pero también es cierto que no da lo mismo cualquier texto normativo. Como instrumento legal, tiene efectos. Implica consecuencias materiales y subjetivas, y de allí la importancia, de recuperar los aportes de ciudadanos y actores colectivos ocupados por la educación en Argentina.....*

### **Capítulo III:**

#### **1. Educación, desempleo, pobreza y delincuencia juvenil**

A mediados de los años 80 se inicia una serie de reformas que van a repercutir en todos los ámbitos de la vida social, fundamentalmente con un fuerte impacto durante la década del '90 y el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989 – 1999). Estas reformas fueron impulsadas por el Banco Interamericano de Reconstrucción Y Fomento (Banco Mundial) y consistían, a modo de síntesis, en una reformulación del modelo de crecimiento con orientación al mercado.

Considero - apoyándome en la opinión de distintos investigadores - que las políticas neoconservadoras han afectado profundamente a la sociedad en general y al sistema educativo en especial, por ser éste parte integrante del entorno social.

A lo largo de toda la historia de la educación, las medidas económicas han afectado – en mayor o en menor medida – el trabajo en el aula y la educación. Políticas educativas que, más allá de lo que pregonaban en sus declaraciones, no fueron útiles para los alumnos y los docentes, sino para los sectores de poder que limitaron la cultura y la posibilidad de educarse de la población en su conjunto.

#### *Las consecuencias sociales de la aplicación del Modelo:*

“...El mercado produce desigualdad tan naturalmente como los combustibles fósiles producen la polución del aire...” Eric Hobsbawn (en *Gentili*, 1994: 67)

Es moneda corriente en nuestros días ver como miles de niños van a las escuelas en busca de un mísero plato de comida, y a veces, muchas de sus madres esperan en la puerta de las escuelas para pedir por los sobrantes de alimentos que estarán destinados a servir de alimento para sus hijos esa noche, De esta manera, podemos observar las consecuencias del modelo económico, paradigma en el cual se inscribe nuestra actual política económico social.

Pero aquí no se termina el problema: es muy común, y a la vez, sumamente doloroso, ver en las capitales provinciales de nuestro país, como día a día miles de personas, muchos de ellos chicos cuyas edades oscilan desde los 5 hasta el final de la adolescencia, están en la calle revolviendo basura en busca de comida que aunque esté en mal estado “puede” ser consumida, haciendo largas colas para poder obtener algún empleo que le podrá da la posibilidad de vivir con un poco más de dignidad aunque la paga mensual no alcance para llegar a satisfacer las necesidades básicas o lo que es peor, delinquiendo por medio del robo, para después vender lo robado.

Hoy el desempleo y la pobreza están presentes en nuestra sociedad. El desempleo y los problemas estructurales no se solucionarán en un corto plazo sino que son efectos buscados por los grupos de dominación. En los años '90, el Banco Mundial publicó su Informe sobre el desarrollo mundial en el cual proponía la reducción de la pobreza como principal prioridad para nuestro país y el resto de los países del cono sur. Hoy, a casi veinte años de ese informe podríamos preguntarnos si realmente se redujo la pobreza. Los argentinos sabemos que no, pero no por estudios internacional sino porque convivimos con ella, con la indigencia y la desocupación.

En los años '90 se produjo un aumento considerable de la pobreza, resultante de las políticas de ajuste, de la aplicación de subsidios que beneficiaron a las empresas privadas y a los grupos vinculados con el poder económico, los recortes de las áreas de salud, empleo y educación.

El número de pobres aumentó y las condiciones de pobreza a las que se derivó a la población no tiene comparación con otros momentos de nuestra historia.

Como consecuencia de esto, hoy podemos hablar de dos tipos de pobres. En primer lugar encontramos a los nuevos, quienes tuvieron que bajar considerablemente su nivel de vida pero que sin embargo son capaces de subsistir. En segundo término, se encuentran los pobres estructurales que poseen muchas necesidades básicas insatisfechas, ingresos insuficientes y que ya crecieron en un sistema de pobreza que trajo aparejado problemas de desarrollo, de aprendizaje, etc.

El estado de pobreza reinante tiene grandes consecuencias sobre la vida social en general y en particular sobre los alumnos que concurren a las escuelas sin haberse alimentado correctamente, aspecto que genera problemas de aprendizaje, desnutrición, etc. Los niños pobres presentan en general una mayor cantidad de problemas en su desarrollo: pobreza, desnutrición y retraso conforman un problema complejo que se presenta de manera sincrónica con trágica frecuencia. Altos porcentajes de desnutrición, riesgo y retraso son las consecuencias del impacto de la pobreza sobre el crecimiento y desarrollo psicológico de los niños.

Una estrategia de la cultura dominante es la reinstalación de una dinámica de vértigo permanente, el cierre de todo horizonte histórico y la imposición de una suerte de presente perpetuo. Hoy, por toda esta problemática que nos rodea, los alumnos que concurren a las escuelas están llenos de desinterés, de una falta total de sueños. Ese presente es el del hambre, el de la indiferencia, el de la violencia y de la postergación social. Y cómo van a tener sueños – ideales, posiblemente utópicos - cuando el mejor sueño por ese momento puede ser tener una cama caliente y comida todos los días.

Esos “pobres sin tiempo” a los cuales el tiempo – y las medidas de los gobiernos - les ha dejado marcas que no se pueden borrar constituyen una deuda que ya no se puede pagar porque sus efectos son irreparables. Ellos, quienes nos rodean y conviven con nosotros a pesar de que muchas veces nos mostremos indiferentes, son los que peor pagaron las consecuencias del Modelo y en quienes recayeron las terribles consecuencias de la falta de trabajo digno y la pérdida de todo horizonte.

*El Modelo en Educación. La Reforma de la Educación, los pasos seguidos y las deudas aun pendientes.*

En el caso de la educación argentina, a partir de la Ley Federal de Educación, la misma se ha extendido, aumentando su matrícula y los años de escolaridad obligatoria, sin embargo no se ha producido con el pasar de los años, cambios significativos en relación a la reducción de la pobreza.

¿Qué sentido tiene hablar de calidad educativa cuando se mide la calidad desde aspectos cuali-cuantitativos que tienen por objetivo hacer un ranking de escuelas, sin tener en cuenta las diferencias propias y específicas que pueden existir, por problemas extraescolares, entre los alumnos de escuelas ubicadas en sectores marginales con las instituciones privadas más “prestigiosas”? ¿No se está mercantilizando el saber, escondiendo dicha mercantilización tras la sombra de la calidad? Existe un curriculum abierto y flexible, y al mismo tiempo amplio, que posibilita a los docentes hacer una selección de contenidos y una graduación de los mismos que puede diferir casi en un 100 % de un establecimiento a otro de la misma categoría.

Una de las consecuencias de mayor envergadura en materia educativa de las medidas neoconservadoras fue la sanción de la Ley Federal de Educación. Esta instauró en la educación una profunda reforma que tuvo como principal objetivo la reducción de los “gastos” del Estado en materia educativa y la descentralización de los servicios educativos.

Para los gobiernos lo importante es que más alumnos concurren a las escuelas pero sin embargo, y a pesar de su asistencia, la exclusión socio-cultural es la imperante. Pensemos en la exclusión que significa no tener ropa digna, materiales de trabajo sencillos tales como hojas y una lapicera, libros de texto, acceso real a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, etc.

Pero también la Ley y las Reformas han perjudicado no sólo a los alumnos sino que sus consecuencias se ven en otras esferas. El rápido proceso de desinversión educativa ha producido una pobreza no sólo material sino también simbólica en lo escolar. En nuestro país, los docentes deben tener más de un cargo para poder sobrevivir y muchas veces sus iniciativas son desalentadas por los sectores dominantes no sólo de derecho sino de hecho, por medio de trabas burocráticas.

*Sociedad y educación: Dos aspectos inseparables.*

La educación forma parte innegable del entramado social. Nuestra escuela pública nació con el interés de formar a la población extranjera en los principios de la nueva Nación, estando en contacto directo con la sociedad. Hoy, muchos años después de ese nacimiento, la

unión entra ambas sigue siendo muy fuerte, más allá de los intentos de los gobiernos de los años `90 por fundir la educación pública asignándole cada vez más actividades que no son esencialmente pedagógico – didácticas y tendiendo a un empobrecimiento y abandono de todas las escuelas que, como parte de una sociedad en crisis, no pueden mantenerse dignamente.

En este contexto de la sociedad que sufre las consecuencias del modelo, los alumnos del presente no tienen acceso a los libros, lo cual ha llevado a empobrecer el aprendizaje académico. Si bien desde el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación hay esfuerzos para intentar que los alumnos tengan acceso a los libros creo que las campañas no llegan a lograr los efectos deseados debido a una serie de fallas estructurales que trascienden el ámbito de lo educativo.

La década del `90 introdujo en el sistema educativo casi dos millones de chicos. Pero también incorporó un invitado no presente que llegó para quedarse: “la pobreza.” Esta pobreza, consecuencia inevitable de las medidas emanadas desde los organismos económico transnacionales, trae consigo la exclusión y con ella secuelas tales como la drogadicción, la delincuencia, el crimen y la prostitución.

Sin embargo a pesar de la pobreza y de la exclusión social, la educación aumentó, o al menos la matriculación de alumnos en las escuelas. Lo que creció fue la matriculación pero no la asistencia ya que los alumnos inasisten por distintas cuestiones tales como enfermedades (muchas de ellas provocadas por problemas de alimentación o por virus ya que sus sistemas inmunológicos se encuentran con serios problemas), la necesidad de ir a trabajar en forma ilegal o juntando cartones, para cuidar a sus hermanos menores mientras sus padres van a trabajar, a pedir alguna limosna o simplemente no van a clases los días de lluvia porque se mojan el único par de zapatillas que tienen (y que muchas veces es compartido con alguno de sus hermanos). Las adicciones y el hábito del delito para conseguir alcohol o drogas parecen ser lo único que les depara el futuro. Semejante panorama no puede sino causar la más justificada alarma en la comunidad, y es otra razón para tomar urgentemente las medidas aptas a fin de mejorar la situación económica de los hogares, proporcionando trabajo a quienes no lo tienen.

*El fracaso escolar.*

El fracaso escolar es un gran problema educativo en el cual influyen distintos factores como el entorno familiar, el social y el cultural, además de algunos problemas que tienen que ver con el desarrollo cognitivo.

En la actualidad, el fracaso escolar ya no es un patrimonio, condición o destino del alumno. Hoy la cuestión del fracaso no se relaciona sólo con los trastornos de aprendizaje sino que debe ser entendido en su relación con la cuestión social que lo origina. El aprendizaje, incluso en el sentido restringido de aprendizaje escolar, depende directamente de factores externos al aula de las cuales actúan de modo inmediato y otros en forma remota, al menos en el tiempo.

Distintos investigadores han señalado que el desempeño escolar de un alumno se puede ver afectado negativamente por cualquier tipo de situación que se dé fuera de las aulas, en su entorno y que le provoquen preocupación o angustia.

Así creo que tenemos que considerar que los alumnos de nuestras escuelas, no escapan a esto ya que son partícipes de las angustias que día a día viven sus padres por no tener trabajo y haber sido excluidos compulsivamente del sistema económico-laboral. Así, sin lugar a dudas, el analfabetismo se desarrolla conjuntamente con los problemas derivados del desarrollo económico y con la extensión de la escolaridad obligatoria que si bien intenta llevar a los alumnos a la escuela no logra que realmente se produzcan aprendizajes. El fracaso continuo tiene consecuencias y se relaciona con la pérdida de confianza, la falta de deseos de continuar estudiando y el rechazo de normas culturales que aparecen establecidas.

En este contexto de pobreza-desocupación-problemas sociales-fracaso, no debemos hablar de niños con problemas sino de niños, de alumnos “en” problemas.

La primera expresión nos serviría para referirnos a aquellos problemas que son de índole genética; en cambio, la segunda, la de los niños con problemas, nos permite referirnos a toda esa problemática que conlleva la pobreza y la desocupación.

*Distintas opiniones sobre un mismo tema: la deserción de los alumnos.*

La deserción fue y es un tema central en la agenda educativa de directivos, docentes y funcionarios del Estado. Distintos investigadores han planteado ideas realmente interesantes sobre el tema pero sin embargo no se ha llegado a revertir los terribles resultados que ella provoca. El mapa de la deserción escolar y del fracaso escolar coincide con el mapa de la pobreza y de la delincuencia juvenil.

Hoy los alumnos desertan de la escuela para poder cuidar a sus hermanos, para cartonear para intentar conseguir algo de comida “por cualquier medio”, incurriendo en delitos de distinta índole.

Desde otra óptica distinta, a pesar de que los alumnos pueden estar presentes, hoy desertan de los aprendizajes. Podemos llegar a pensar que hay deserciones, pero dentro de la escuela. Antes los alumnos dejaban la escuela y alguien lo cobijaba, había una familia que la daba comida, afecto, ropa. Los desertores ahora van a la escuela a comer y a buscar ropa. Si tenemos en cuenta esto, podemos decir que el fracaso escolar es perfectamente evitable.

Es el niño el que sufre las consecuencias del fracaso escolar como una consecuencia directa de la implementación del modelo el cual le provoca angustia, problemas psicológicos serios, problemas de violencia y de adaptación, deserción, etc. Hoy, más que nunca podemos concluir que el niño no provoca su fracaso sino que simplemente se limita a sufrir las consecuencias de este.

*¿Qué puede hacer la escuela?*

Frente a esta problemática que no desborda a todos, la escuela pública tiene un rol muy importante para intentar revertirla. Todos sabemos que el fracaso escolar no se distribuye democráticamente sino que es en los sectores de la población económicamente desfavorecida donde se dan los mayores índices de repitencia, ausentismo y abandono, además del otro tipo de deserción, la de los aprendizajes, producto de las medidas de los gobiernos que llevaron a la escuela a convertirla en un comedor, en un espacio donde se concurre pero en el que cada día se aprende menos. Sin embargo los cambios hoy no pueden significar “quitar” los

comedores ya que la única consecuencia directa que sufriríamos en las escuelas sería el desmayo de los alumnos y un notable incremento de los problemas de aprendizaje.

La preocupación por el rendimiento de los niños en la escuela es un tema que año tras año se vuelve más acuciante. Hoy la mirada está puesta más que nunca en la educación y en su rendimiento y en ese contexto los alumnos, presentan cada vez más dificultades. Pero en ese contexto es importante destacar que es fundamental incrementar las condiciones de educabilidad de los alumnos para lograr que realmente se pueda aprender. Existen una serie de condiciones que si bien no son educativas deben estar dadas por el Estado a los efectos de que los alumnos puedan estudiar y aprender. Algunas de ellas son: la alimentación, el acceso a libros y material didáctico, planes de salud que le posibiliten estar en condiciones óptimas para estudiar y aprender, etc.

Relacionado con esto, podemos ver que muchas veces las medidas de la política educativa de los distintos gobiernos afirman en palabras que la prioridad es la educación, pero sin embargo las medidas emanadas de los organismos encargados de la educación provocan que los alumnos aprendan cada vez menos y que cada vez el desengaño sea mayor.

No existe calidad cuando se discrimina, cuando se somete a las mayorías a la miseria y se los condena a la marginalidad. Sin embargo, desde los discursos oficiales se sigue hablando de calidad y lo que es peor se la sigue evaluando. Pensemos tan sólo por un momento que sentido tiene una evaluación sobre la cual sabemos la respuesta (o al menos la podemos anticipar): la calidad será baja y los resultados obtenidos en las evaluaciones serán bajísimos. Las causas, son fáciles de señalar: el hambre, la miseria, los problemas sociales que tienen profundas consecuencias en los alumnos. La única manera de revertir esta situación es el trabajo diario y la lucha por intentar que la educación ocupe un lugar de importancia desde los sectores políticos y en el entramado de la sociedad en su conjunto.

*A modo de conclusión: Algunas luces y otras oscuridades.*

En un artículo publicado en el diario La Nación, el Director del Instituto Internacional de Políticas Educativas de la UNESCO, Juan Carlos Tedesco, afirma que el futuro de la educación en nuestro país tiene que tener en cuenta tres ejes de discusión. En primer lugar, la

instalación de “la educación como prioridad de la estrategia de desarrollo nacional” Ya no bastan los discursos huecos ni las falsas promesas. Ya no sirven los planes compensatorios que no solucionan los problemas sino que aletargan el padecimiento de la población y que los destinan a un fracaso en la vida. En segundo lugar habla de que es necesario mejorar las condiciones de educabilidad de los alumnos. Como decía antes, el "todos a la escuela" sólo tendrá sentido si los alumnos pueden disponer de una alimentación adecuada, de un tiempo extra escolar para dedicarse al estudio y no para tener que mendigar con un carro. Como dice el investigador “la educación no tiene lugar en un vacío social. Para que la escuela y los maestros puedan enseñar es necesario que existan ciertas condiciones de educabilidad que hagan posible el éxito del proceso de enseñanza y aprendizaje”. El tercero de los ejes es el de la capacitación docente. Según él, hay que “considerar a los docentes como la prioridad en las estrategias destinadas a mejorar la calidad de la oferta educativa”. Desde el gobierno nacional se propone “proseguir y extender el proceso de capacitación docente, para mejorar los niveles de calidad hasta ahora alcanzados”.

Me parece interesante la formulación de este párrafo ya que a diferencia de los que se manifiesta muchas veces, pareciera ser que el Estado nacional es conciente de que no todo el sistema educativo es malo y que existen muchos docentes altamente capacitados. Sin embargo se sigue hablando de calidad. ¿Hasta cuándo? ¿Qué significa realmente?

Todos sabemos desde las más modernas Teorías del Aprendizaje, el aprendizaje se inicia mucho antes del ingreso del niño a la escuela. Teniendo en cuenta esto, podemos decir que el alumno posee una historia de aprendizajes que va a ser diferente según las posibilidades y experiencias que cada niño tenga en su medio familiar. Además, tenemos que tener en cuenta que la escuela no es el único lugar donde se aprende. Si pensamos que nuestros alumnos están en la calle, que son víctimas de maltratos, del hambre, del frío, de la falta de trabajo de sus padres, de una situación que los lleva a permanecer fuera de sus hogares en horarios nocturnos afrontando serios problemas y estando en contacto con el mundo de la delincuencia y de la droga.

## **2. Educación y encarcelamiento: dos términos antagónicos**

Que el nivel educativo influye los índices del delito, parece ser una verdad incontrovertible según estadísticas propias del Servicio Penitenciario Federal.

La relación inversa entre educación y delincuencia aparece evidente de acuerdo a los guarismos elaborados por el área educativa institucional, que reafirman los argumentos de quienes sostienen que el mejor método de prevención del delito es el de educar.

Estadísticas del año anterior, extraídas sobre un total de 7.872 internos alojados en penitenciarías federales distribuidas por la geografía nacional, testimonian que son más de dos tercios de los alojados los que no han superado el ciclo primario de estudios.

Las mismas cifras muestran que los porcentuales de detenidos bajan abruptamente a medida que se enfocan procesados y condenados con mayor instrucción y la variación es cada vez más significativa a medida que se avanza en los niveles educativos: la población penal que completó los estudios secundarios sólo alcanza al 11% y son egresados universitarios bastante menos del 1% de los internos bajo jurisdicción federal.

Los guarismos son elocuentes en cuanto a un manifiesto antagonismo entre educación y encarcelamiento e invitan a ampliar el escenario de estudio a períodos más extensos y a jurisdicciones y países distintos. Quizá no como una necesidad de reafirmar aún más ese antagonismo, sino para extraer conclusiones más concluyentes y específicas.

Un ministro de Justicia de la Nación insistía en señalar con frecuencia que en una comunidad la cárcel llega cuando todo lo demás ha fracasado. Siguiendo la línea de su pensamiento, con la que se podrá o no concordar, la cárcel, o mejor dicho las penitenciarías federales, procuran cumplir su cometido resocializador a través de un factor de crucial importancia como el educativo.

*Las cifras.*

Como ya se mencionó de los 7.872 detenidos dos tercios no superaban el nivel de estudios primarios. Mientras el 46,35%, es decir 3.649 internos, completaron esos estudios, 1.579 detenidos, el 20,06,% no alcanzaron a hacerlo; 78 reclusos, el 1% del total, ingresaron analfabetos de los cuales 2 no saben firmar.

La suma de estos internos hicieron alcanzar la cifra de quienes no superaban el nivel primario de estudios al 67,41% del total de la población penal federal.

Cuando se enfoca la franja de detenidos que accedieron al ciclo secundario, el efecto de la educación se muestra nítidamente en los guarismos: 900 reclusos, el 11,43% del total de alojados, habían cursado la totalidad de los estudios de ese nivel, mientras otros 1.241, el 15,76%, los iniciaron sin finalizarlos. Este segmento alcanza a un 27,19% de la totalidad de los internos.

El renglón de la formación terciaria no universitaria muestra que accedieron 71 reclusos, el 0,9%, de los que el 0,34% los finalizaron (27 internos) y 0,56% no lo hicieron (44).

Finalmente 52 detenidos cuentan con título universitario, 0,66% del total, mientras que 302 alojados, el 3,84% de la población iniciaron pero no completaron el ciclo universitario.

El mensaje de las cifras parecería ser categórico en reafirmar lo que el común de la gente asume: más educación es menos cárcel. Más educados; menos encarcelados.

El Servicio Penitenciario Federal algo sabe del tema y coincide con esa conclusión generalizada en la gente. Lo percibe y lo vive a diario en el trato con los detenidos. Por eso aporta a la educación en las cárceles maestros, espacios y elementos. Y también abrió sus puertas para que los detenidos accedan a la universidad.

*La inserción laboral de los jóvenes de bajo nivel educativo.*

El acceso a las oportunidades laborales depende cada vez más del nivel educativo alcanzado, incluida su calidad. En el caso del primer empleo —situación donde, por falta de

experiencia, los jóvenes no cuentan con capital social propio en el mundo del trabajo—, tal acceso depende también del capital social acumulado a través del paso por el sistema educativo, de las amistades en el vecindario y, particularmente, de las redes familiares. Para aquellos que incursionan en el autoempleo —como trabajadores por cuenta propia o patrones de pequeñas empresas— también cuenta su capital físico o financiero. En suma, el acceso de los jóvenes a las oportunidades laborales depende de sus activos. De allí que una primera clave para entender su exclusión del mercado laboral reside en el buen o mal funcionamiento de las fuentes de activos en recursos humanos y en capital social; los jóvenes de los sectores populares urbanos y rurales, en particular, se caracterizan por su pobreza en este aspecto.

En este sentido las propuesta de los Organismos Internacionales, con capacidad para financiar programas, consisten en encontrar formas de capacitación paralelas al desarrollo de las primeras experiencias laborales (Proyecto Joven) o “construir puentes” que pongan en contacto el sistema educativo formal con la estructura productiva (pasantías laborales), pero la capacitación por si sola no genera empleo. Dadas las dificultades para la creación de puestos de trabajo dependientes, muchos esfuerzos se concentran en generar empleos independientes mediante el impulso a las microempresas y a las pequeñas empresas, aunque sin darle una cobertura jurídica adecuada.

En este estado de cosas, y a pesar de los esfuerzos que el Estado y las Instituciones realizan para paliar los efectos de la crisis, todo será en vano si no se restablecen los valores ciudadanos y no se recupera la credibilidad en las Instituciones.

Sabemos que el rendimiento escolar está altamente relacionado con factores extraescolares como : el clima educacional de los hogares, el ingreso , la infraestructura física de la vivienda y el nivel de organización familiar, que no se pueden modificar a nivel de políticas educativas, pero que sí deben ser considerados para llevar a la práctica el paradigma de una educación de calidad para todos. Hay aspectos en los que sí se puede intervenir y modificar desde la escuela como son el desarrollo cultural del niño a partir de los aprendizajes simbólicos y la adquisición de competencias para seguir apropiándose de ellos a lo largo de la vida .<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Braslavsky, Berta. Disertación ¿Por qué necesitamos una nueva Ley de Educación?

## **Capítulo IV:**

### **1. Consideraciones finales**

El artículo 14 de la Constitución Nacional establece claramente que todos los habitantes de la República tienen derecho a la educación y, en su artículo 75, inc. 19, confiere al Poder Legislativo de la Nación, la atribución de sancionar leyes de organización y base de la Educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales y que garanticen el ejercicio de este derecho conforme a los principios de igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna. El desarrollo del derecho a la educación también se encuentra respaldado por el artículo 26 de la Declaración Internacional de los Derechos Humanos y por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, a las que el país adhiere plenamente.

En este marco, es preciso reafirmar que las acciones educativas son responsabilidad primaria de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado Nacional como responsable principal, de las Provincias, los Municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las Organizaciones Sociales. Le corresponde al Estado Nacional la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a asegurar, a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación de ninguna índole y a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región y al mundo. Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben concurrir con esta responsabilidad del Estado Nacional, con el propósito de garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad y las organizaciones responsables de unidades educativas reconocidas o autorizadas de gestión privada. A pesar de la expresa claridad de las normas, es casi una constante de nuestra historia contemporánea la considerable distancia entre el “deber ser” y la realidad de su aplicación. El

cuadro actual del sistema educativo argentino no escapa mucho de esta situación y presenta preocupantes desigualdades de distinta índole que afectan de lleno el ejercicio del derecho a la educación. Gran parte de lo dispuesto en el marco normativo y de valores de la legislación nacional, si bien compartido por toda la sociedad argentina debe convertirse aún en una realidad. En nuestro país, las leyes no sancionan situaciones existentes sino que constituyen un programa de acción que debe cumplirse. Para ello, la transformación de las condiciones que permitan garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación debe convertirse en un objetivo central de todos los actores sociales y políticos de la República. Sólo sobre la base de este consenso fundamental podrá edificarse una verdadera Política de Estado previsible y sostenida por todos, que coloque a la justicia social como una verdadera prioridad de la agenda pública nacional.

El futuro no está escrito y que la sociedad adopte uno u otro modelo depende de nuestras decisiones y nuestra voluntad política. En este sentido y asumiendo que optamos por un modelo de sociedad justa, es posible sostener que la ciudadanía que requiere esta sociedad se basa en, al menos, cuatro pilares que gozan de un amplio consenso en la sociedad argentina: la identidad nacional, la democracia, la productividad y el crecimiento y la integración y la justicia social.

- **Educar para consolidar la identidad nacional**

La escuela fue uno de los pilares fundamentales en el proceso de construcción de los estados nacionales. Esa construcción se llevó a cabo sobre dos bases: la transmisión del patrimonio histórico y la definición de un proyecto de futuro. Hoy atravesamos un período histórico donde estas dos dimensiones –el pasado y el futuro- están en discusión.

Parece como si hubiéramos roto con lo mejor de nuestro pasado y el futuro es percibido como muy incierto. Existe una fuerte concentración en el presente y en el corto plazo. Salir de esta concepción y recuperar tanto lo mejor de nuestro pasado como la ilusión de un futuro común supone un fuerte cambio cultural, que debe apoyarse en una reflexión crítica sobre ambas dimensiones. La construcción de la identidad ya no es responsabilidad sólo de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales, sino que también debe ser un proceso

que reclama mucho más trabajo de construcción por parte del sujeto. La educación debe, en consecuencia, fortalecer la capacidad de cada uno para que construya su identidad.

Consolidar la identidad nacional, conscientes de que nuestro destino está íntimamente vinculado al de América Latina, es fundamental para que podamos integrarnos soberanamente en forma activa y protagónica a un mundo globalizado y crecientemente interdependiente. Desde este punto de vista, fortalecer la identidad nacional no significa negar ni aislarse con respecto al patrimonio cultural de la humanidad. Sólo con un alto nivel de seguridad en lo propio es posible vincularse, comprender y enriquecerse con lo diferente.

Esta perspectiva implica, por ejemplo, oponerse a quienes conciben a la educación como una mercancía más y pretenden incluirla en los tratados de libre comercio, favoreciendo el ingreso irrestricto de opciones educativas provenientes de los países centrales. Al mismo tiempo, la identidad nacional no puede apoyarse en la negación de las identidades y culturas regionales sino en su valorización y fortalecimiento. La diversidad cultural es una riqueza y no un problema, razón por la cual la educación debe formar al ciudadano para que comparta el espíritu nacional y se haga responsable solidariamente de la suerte del otro.

Los conceptos de Nación y nacimiento tienen una raíz común. Toda persona, por el solo hecho de haber nacido, tiene derecho a una existencia digna y eso es responsabilidad de todos. La escuela fue y debe seguir siendo uno de los pilares de la construcción de la identidad nacional. En este sentido, será preciso que las experiencias de aprendizaje que tienen lugar en la escuela contribuyan al desarrollo de los valores vinculados a fortalecer lo que nos une, lo que nos cohesiona, nos permite aprender a vivir juntos y a diseñar un proyecto de Nación justa e integrada.

- **Educar para la democracia**

La democracia es un logro por el cual hemos pagado costos muy altos y que, por lo tanto, necesitamos cuidar, proteger y mejorar progresivamente. La base de la democracia es el ejercicio activo de la ciudadanía y el respeto irrestricto por los derechos humanos. Pero sabemos que la ciudadanía del siglo XXI enfrenta complejos desafíos que la educación debe encarar. Para advertir la dimensión que tiene hoy la pregunta por la formación ciudadana

pensemos tanto en las esferas políticas y sociales en las que los ciudadanos debemos ser protagonistas, como en las alternativas sobre las cuales los ciudadanos tendremos que elegir y al servicio de las cuales tendremos que poner los conocimientos, las calificaciones y las competencias que hemos adquirido en los años de estudio.

La educación para la democracia deberá aportar los conocimientos y valores que desarrollen una mirada crítica que permita a las actuales y futuras generaciones de ciudadanos elegir de manera reflexiva y autónoma a quienes conducen el Estado y participar activamente en las organizaciones políticas y sociales que los expresen y representen. Educar para la democracia implica promover la participación en la toma de decisiones y el diálogo como forma de resolver los conflictos. En este sentido, la escuela como institución debe ser un lugar donde reine un clima democrático entre sus actores y donde los estudiantes puedan ejercer sus derechos y aprender en la práctica cotidiana a organizarse y defenderlos en el conjunto de ámbitos sociales en los que deban actuar.

También debe ser un lugar donde los docentes puedan expresarse democráticamente y aportar a formas de gestión que los tengan como protagonistas.

Para fortalecer la democracia también será preciso dotar al ciudadano de una formación que le permita desarrollar una mirada crítica acerca de los mensajes que transmiten los medios de comunicación y del uso de las nuevas tecnologías. El consumo mediático en la sociedad y la participación de los medios en los procesos democráticos son cada vez más crecientes. Los ciudadanos suelen tomar decisiones fundamentales –en el ámbito privado y público– en base a la información que transmiten los medios de comunicación. Los sistemas educacionales deben asumir la obligación de promover una comprensión crítica en relación a los medios. Las razones que avalan este desafío pasarán a ser, en un futuro próximo, cada vez más indispensables, debido al rápido desarrollo de la tecnología de la información y la comunicación, que hará aumentar considerablemente la gama de opciones a las que acceden los ciudadanos para informarse, recrearse y formar su propia opinión.

Pero la formación ciudadana que brinda la escuela también está cada vez más vinculada a brindar elementos para tomar un conjunto de decisiones que no sólo exigen una sólida

formación científica sino también una perspectiva ética. Decisiones en el campo del medio ambiente, la energía, la bioética, la genética, la aplicación de nuevas tecnologías, etc. presentan al mismo tiempo componentes éticos y científicos. Formar al ciudadano, en este contexto, exige desarrollar una fuerte conciencia ética y una sólida formación científica básica. Los valores éticos sin fundamento científico pueden transformarse en mera retórica, de la misma manera que los conocimientos sin valores constituyen la base de la conducta tecnocrática.

- **Educar para la productividad y el crecimiento**

Las políticas económicas que promovieron la desindustrialización del país también propiciaron la profundización de la brecha entre la educación y el mundo del trabajo. Un modelo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios sin elaborar, en la especulación financiera y en la explotación de mano de obra barata, no necesitó de un sistema educativo que formara ciudadanos con sólidas competencias para desempeñarse en el trabajo. Alcanzaba con una pequeña elite altamente cualificada en circuitos restrictivos del sistema educativo.

El cambio hacia un modelo de desarrollo que contemple como su principal sustento la capacidad de la gente de agregar valor a partir de la calidad de su formación, exige recuperar la capacidad del sistema educativo para aportar a un crecimiento basado en la potencialidad productiva del país. De esta capacidad también depende la posibilidad de afirmar la soberanía e identidad nacional en un mundo donde el conocimiento y la ciencia y la tecnología se convierten cada vez más en factores que deciden la independencia y autodeterminación de las naciones.

Desde el punto de vista social, quedar marginado de la educación significa quedar excluido de la posibilidad de integración en un mundo del trabajo que exige competencias cada vez más complejas para poder participar. Todos los análisis sobre las transformaciones productivas contemporáneas coinciden en señalar que el conocimiento y la información constituyen actualmente el factor clave para explicar los procesos de desarrollo económico. En las economías del siglo XXI carecer de educación implica estar condenado a la exclusión y la marginalidad. En la medida que el crecimiento económico argentino se apoye en la

innovación tecnológica de sus procesos de producción y se coloque al trabajo digno como un elemento central, será necesario disponer de una población universalmente preparada para incorporarse a trabajos decentes. Por supuesto que la educación es una variable necesaria pero no suficiente para crear estos puestos de trabajo para todos y para garantizar que las condiciones salariales y laborales reúnan los requisitos que hagan posible una mejor distribución de la riqueza.

Pero también es evidente que contar con una educación universal de alta calidad brinda mejores condiciones a la población, especialmente a los sectores más desposeídos, para articular demandas en torno de la generación de mecanismos de distribución más igualitaria de la riqueza y mejores condiciones de trabajo.

Cabe destacar que la propuesta de educar para la productividad y el desarrollo supone mucho más que la formación para el desempeño laboral de las personas y el crecimiento del país. Implica que en la práctica escolar se incorpore el trabajo como un valor que genera dignidad y sustentabilidad tanto para la sociedad como para sus ciudadanos. Por último, es necesario que la escuela también asuma que aprender es un trabajo. El proceso de aprendizaje debe estar rodeado de las características más nobles del trabajo humano: creatividad, esfuerzo, equipo y solidaridad, curiosidad y experimentación, responsabilidad por los resultados. Desde esta perspectiva, educar para la productividad debería ser una de las formas a través de las cuales se promueve el desarrollo integral de la personalidad.

- **Educar para la integración y la justicia social**

La construcción de una sociedad más justa es el objetivo central de la propuesta de elaboración de una Ley de Educación Nacional. La identidad nacional, la democracia y el crecimiento económico sólo pueden desarrollarse en toda su potencialidad en el contexto del avance hacia una mayor integración social producto de una distribución más justa de la riqueza. No es posible imaginar el progreso del país si algunos de sus ciudadanos quedan excluidos.

Sabemos que éste es quizás el principal desafío del momento. Nos encontramos en la región más desigual del planeta y en un país que atravesó por uno de los procesos más regresivos en la distribución del ingreso de su historia. Por ello es necesario un papel activo del Estado para producir importantes transformaciones en esta temática. Un Estado limitado a políticas sociales focalizadas, asistenciales y parciales no está en condiciones de producir un cambio de tal magnitud.

En este contexto, la educación es la política pública por excelencia para promover una sociedad más justa e integrada. Una educación pública, universal y de alta calidad para todos puede ser uno de los factores determinantes de la posibilidad de revertir los procesos de fragmentación y desigualdad social que se profundizaron en las últimas décadas. En este sentido, es necesario considerar dos perspectivas de acción diferentes. La primera de ellas está vinculada con la generación de condiciones educativas que permitan igualdad de posibilidades de acceso a los aprendizajes que el sistema educativo debe transmitir. Ante la actual magnitud de las desigualdades, es necesario desarticular los mecanismos que promueven la subsistencia de circuitos educativos de calidad diferenciada y garantizan la reproducción de la desigualdad de origen. Políticas activas del Estado en este aspecto significa desarrollar estrategias integrales para dotar a las familias y alumnos de las condiciones que les garanticen acceso, permanencia y egreso de los distintos niveles del sistema educativo.

Pero si bien integración y justicia social se apoyan en factores estructurales tales como el acceso a un trabajo decente para toda la población y políticas de distribución del ingreso que aseguren la justicia social, la cohesión social exige también un conjunto de valores que sean asumidos por toda la sociedad. Para lograr tanto la justicia como la integración social, serán necesarios esfuerzos muy significativos de solidaridad consciente y reflexiva. Incluir a los excluidos no será un producto mecánico del funcionamiento de la sociedad, sino el resultado de una decisión política, asumida como producto del debate y el acuerdo social. Por esa razón la educación debe promover en toda la población, y muy especialmente en los que ocupan lugares de mayor responsabilidad por las decisiones, los valores y las actitudes que promuevan procesos de integración y cohesión social.

## **CONCLUSIÓN**

La educación representa un medio privilegiado de inclusión social y cultural, así como una posibilidad de crecimiento económico, que contribuirá a reforzar el objetivo estratégico de alcanzar una sociedad más participativa, justa y solidaria junto con mejorar la competitividad y el dinamismo del país.

La Transformación Educativa basada en la equidad, igualdad de oportunidades e inclusión social, debe permitir a todos los ciudadanos, desde la infancia a la edad adulta, acceder a los sistemas de educación y formación, oficiales o no, en particular facilitando el paso entre los niveles educativos de los diferentes sistemas. La apertura de los sistemas de educación y formación, combinada con un esfuerzo para hacerlos más atractivos, o incluso adaptarlos a las necesidades de los distintos grupos en cuestión, puede contribuir considerablemente a promover una ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y una inclusión social permanente.

Para alcanzar la Transformación Educativa, deben apoyarse los marcos normativos y ejecutivos que posibiliten la más eficiente utilización de los recursos previstos por la Ley de Financiamiento Educativo y los ya existentes en los presupuestos de educación de las diferentes jurisdicciones

Con educación de calidad se evita la condena de ser pobre por herencia y se abren y / o facilitan canales de movilidad social. A mayor y mejor educación disminuyen las diferencias salariales, aumenta la productividad, mejoran los ingresos de las personas y se retroalimenta un proceso de equidad, igualdad e inclusión social.

En consecuencia, la educación de la persona, tanto a nivel individual como del conjunto de la sociedad, es posiblemente, una de las actividades más importantes de la vida. Define qué

valores se transmiten, qué conocimientos se generan, qué capacidades humanas se tienen, en esencia qué sociedad es la que se construye.

Por todo ello, el gran objetivo es que: *”La transformación educativa de Argentina favorezca la construcción de una sociedad más justa, libre y solidaria, fortaleciendo una economía basada en el conocimiento y la cooperación, con alto grado de dinamismo y competitividad, con más y mejores empleos, con mejores ingresos, con igualdad de oportunidades y posibilidades, y con una mayor inclusión social, bases para el desarrollo sustentable e integral de un país”*.

*El eje transversal debe ser trabajar con los grupos sociales más vulnerables. Si no se hace de inmediato, el riesgo de conflictos, de tensiones, de enfrentamientos y de delitos será mayor. Pero, por encima de toda otra argumentación, es preciso enfrentar este mal para hacer justicia a las posibilidades equitativas que deben tener todas las personas.*

## **BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA**

- BRAVO, Héctor Félix, “Bases constitucionales de la educación argentina : un proyecto de reforma” (Buenos Aires, Argentina, Centro Editor de América Latina, 1988), 168 páginas.
- BRASLAVSKY, Berta, Disertación ¿Por qué necesitamos una nueva Ley de Educación?” (Buenos Aires, Argentina, 2006)
- FILMUS, Daniel, “Una escuela para la esperanza”, (Buenos Aires, Argentina, Temas, 2002.), 188 páginas.
- FILMUS, Daniel, “Estado sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo” (Buenos Aires, Argentina, Troquel, 1996) 159 páginas.
- MARCHESI, Álvaro, MARTÍN, Elena, “Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio”. (Madrid, Alianza Editorial, 1988)
- ROMAGNOLI, Cristina, TOSSONI, Magdalena, “Desigualdades sociales y educativas”, (Mendoza, Argentina, EFE, 2005), 97 páginas.
- TEDESCO, Juan Carlos, “Opiniones sobre política educativa”, (Buenos Aires, Argentina, Granica, 2005), 167 páginas.
- TEDESCO, Juan Carlos, FILMUS, Daniel, AGUERRONDO Inés y otros, “¿Cómo superar las desigualdades y la fragmentación del Sistema Educativo Argentino”, (Buenos Aires, Argentina, IIPE, 2005), 365 páginas.
- TEDESCO, Juan Carlos, “Educación y Sociedad en la Argentina”, (Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI, 2005), 285 páginas.
- “Aportes para el debate de una nueva Ley de Educación” (Buenos Aires, Argentina, CTERA, 2006)
- “Ley de educación nacional – Anteproyecto de ley” – Documento para el debate – (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, 2006)
- “El Monitor de la Educación”, en Revista del Ministerio de Educación de la Nación, N° 18 setiembre del 2008.
- *República Argentina ,Ley de Educación Primaria N° 1420, Año 1884*
- *República Argentina, Ley Federal de Educación N° 24195, Año 1993*

- *República Argentina, Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, Año 2005*
- *República Argentina, Ley de Educación Nacional N° 26.206, Año 2006*

### **Anexo I: Chicos en la cárcel vs. educación y contención**

*Bajar la edad de imputabilidad de 16 a 14 ocupa el centro de la discusión de la reforma de la Ley Penal Juvenil. Distintas opiniones.*



En 2004 fue atrapado "El perro Videla" (de espaldas), un adolescente con un amplio prontuario.

**Domingo, 26 de abril de 2009**

El martes, el Congreso Nacional comenzó a debatir distintos proyectos para dar forma a una postergada Ley Penal Juvenil. La discusión que por estos días se lleva adelante en la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados habla de promover un código especial para juzgar y condenar a los niños y adolescentes que cometen delitos, abarcando a los jóvenes a partir de los 14 años y no desde los 16 como ocurre actualmente.

La discusión se produce en medio de la conmoción que causó el asesinato del camionero Daniel Capristo (45) en Valentín Alsina (Buenos Aires), cuando el miércoles de la semana pasada quiso resistirse a un asalto y recibió nueve balazos que le propinó un chico de 14 años. Un hecho similar ocurrió en Mendoza el 4 de abril pasado. Ese día, el taxista Tomás Laporte fue sorprendido por dos asaltantes mientras dejaba a un pasajero en el barrio Campo Papa. Uno de ellos, un adolescente de 13 años, le dio un balazo que le provocó la muerte.

El caso derivó en un masivo reclamo por seguridad que realizaron conductores de taxis, el gremio y propietarios de los vehículos. Unos días después, el chico se entregó a la Policía, estuvo detenido y luego lo derivaron a la Dirección de Niñez y Adolescencia (Dinaf) para que lo tutele.

De hecho, en varias oportunidades, el gobernador Celso Jaque se ha mostrado a favor de bajar la edad de imputabilidad de los menores de 16 a 14 años y crear un sistema de sanciones para los adolescentes que no estén tan ligadas al encierro, sino más bien orientadas hacia el servicio comunitario.

La iniciativa apunta a modificar el Código Procesal Penal Nacional y derogar la Ley 22.278, actual régimen penal de menores sancionada durante la dictadura militar, para elaborar una nueva ley de responsabilidad para los adolescentes.

Hoy la legislación nacional establece que un menor de 14 a 16 años que comete un delito no puede ser juzgado por un tribunal y debe quedar a cargo del Estado, quien -en teoría- debe velar por un seguimiento acorde según el caso para su futura reinserción social, tal como lo indica la actual ley 26.061 que contempla los derechos de los niños y adolescentes de la Argentina.

En este sentido, en Diputados hay al menos ocho proyectos para crear un Régimen Penal Juvenil. En general, las iniciativas coinciden en bajar a los 14 años la edad mínima de imputabilidad, aunque con un régimen de penas atenuado. Es que coinciden en señalar que los adolescentes (en este caso de 14 a 18 años), en plena formación de su personalidad, no pueden recibir el mismo sistema de condena que un adulto.

Además, hacen hincapié en que al convertir a los menores en sujetos punibles se les garantizarán los mismos derechos procesales que a los mayores y su pena será necesariamente cumplida en una institución acorde para lograr su reinserción a la sociedad.

En medio de este contexto, que ya trascendió las fronteras del Congreso Nacional y se instaló en la provincia, especialistas vinculados a la temática de minoridad y también de organizaciones relacionadas a problemáticas sociales explican sus posturas frente al tema, al ser consultados por Los Andes.

En este sentido, el psicólogo y presidente de la ONG Red Argentina de Investigación y Asistencia en Crisis (Raiac), Pedro Piemontesi, aportó una mirada diferente de la situación. Sostuvo que el debate es complejo porque es difícil encontrar el grado de conciencia que tienen los púberes y adolescentes.

"Entre los 11 y los 17 años se vive una serie de conflictos sumamente caóticos que no tienen comparación con la niñez, adultez o la tercera edad. Por eso establecer de manera numérica o matemática lo que en realidad sucede psicológicamente en la pubertad y adolescencia es un fracaso. La conducta delictiva se debe a una fórmula psicológica en la cual se conjugan tres factores que deben darse a la vez: los predisponentes, que tienen que ver con la base de la personalidad del sujeto; los determinantes, que hablan de las experiencias infantiles del individuo, y un medio, que favorezca esos componentes", precisó el especialista.