

# La educación en debate

#47

diciembre  
2016

Suplemento

unipe: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA BUENOS AIRES

## 10 años de la Ley de Educación Nacional

por Leandro Bottinelli\*

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

### Jerarquización de la educación inicial

El nivel inicial es el que registró uno de los cambios más significativos desde la sanción de la ley. Por un lado, porque el jardín maternal (para niños y niñas de 45 días a 2 años de edad) fue reconocido como parte integrante del nivel. Por otro, porque estableció la obligación para el Estado de universalizar los servicios para la sala de 4 años, lo que en 2014 fue retomado en la Ley Nacional N° 27.045 que declaró la obligatoriedad de esta sala y avanzó también en el mandato de

universalizar la oferta para la sala de 3 años.

En sus dos ciclos (jardín maternal y jardín de infantes) tiene hoy 1,7 millones de alumnos, lo que significa el 16% de todos los estudiantes del sistema educativo argentino. La marca distintiva de su expansión para el período post LEN es el pronunciado incremento de la matrícula en la sala de 4 años. Los datos permiten advertir que su crecimiento es un fenómeno previo al establecimiento de la universalización de los servicios en 2006. Sin embargo, dicha evolución se potencia desde entonces: mientras la tasa de crecimiento de la matrícula de la sala de 4 años había sido de 3,92%

### Edición especial

Los artículos de este número de *La educación en debate* constituyen un anticipo de 10 años de la *Ley de Educación Nacional*, una edición especial de 56 páginas publicada por la UNIPE con el objetivo de analizar el desarrollo que tuvo el sistema educativo desde la sanción de la norma que actualmente lo rige y que cambió el paradigma en la materia al reemplazar los criterios establecidos en los años noventa. Docentes e investigadores universitarios recorren los principales artículos de la LEN y realizan un balance de cómo impactaron en las políticas educativas y en las aulas, rescatan las metas cumplidas, repasan los programas que se llevaron adelante para alcanzarlas, hurgan en los obstáculos que aparecieron en el camino y señalan los desafíos pendientes. Los currículos, la formación docente, el financiamiento, los subsidios, el federalismo, las escuelas de gestión social, las nuevas modalidades educativas, la jornada extendida, la nueva obligatoriedad en los niveles inicial y secundario, las tecnologías de la información y la comunicación son algunos de los temas abordados. Lo invitamos a leer y compartir en: [editorial.unipe.edu.ar/len10](http://editorial.unipe.edu.ar/len10)

anual en los diez años previos a la LEN (1996-2006), su incremento fue del 4,39% por año entre 2006 y 2015. En este segundo período, la evolución fue más intensa en el sector estatal (4,89% anual) que en el privado (3,33%), marcando una pauta de incremento probablemente vinculada a la expansión de la oferta de educación pública.

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

### Primario: la jornada completa

El primario es el nivel más voluminoso de todo el sistema educativo con 4,6 millones de alumnos. Sin embargo, no ha experimentado cambios cuantitativos en años recientes, debido a su preexistente cobertura universal y a la estabilización demográfica del grupo etario asociado a este tramo de la enseñanza (6 a 11 años) (1).

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

Las escuelas que ofrecen JEC se han incrementado a un ritmo significativo en los últimos años, aunque los valores están aún muy lejos del objetivo planteado en la ley.

En la actualidad, el 18% de las escuelas primarias del país ofrece educación en jornada extendida o completa, una cantidad que duplica al 9% registrado en el año de la sanción de la ley. La estrategia más importante para ampliar el tiempo escolar ha sido más la “extensión” de la jornada (1 o 2 horas más por día), que el establecimiento de la doble jornada o jornada completa (7 u 8 horas diarias). Las formas de implementación han sido heterogéneas, incluyendo en muchos casos actividades deportivas o artísticas.

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

### La obligatoriedad de la secundaria

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

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

La obligatoriedad impactó, en primer lugar, en la rearticulación de las escuelas secundarias que habían sido fragmentadas en EGB3 y Polimodal por la Ley Federal de →



Adolfo Nigro, *Calendario III*, 1981 (Gentileza Centro Cultural Recoleta)

→ Educación de 1993. Hacia el año 2006, sólo el 40% de las escuelas secundarias eran “completas”, es decir, ofrecían ambos ciclos en la misma institución (básico o EGB3 y orientado o Polimodal). Hacia 2015, el 85% de las secundarias lo eran. La importancia de ofrecer toda la educación secundaria en una misma escuela radica en que se reducen los obstáculos para la trayectoria de los alumnos, ya que no deben cambiar de establecimiento a mitad del nivel. Por otra parte, se advierte una mejora en las tasas de asistencia, que en las áreas urbanas pasó del 85% en 2006 al 88% en 2014 para el grupo de adolescentes de 15 a 17 años. La desagregación según quintiles de ingreso permite advertir un incremento algo más intenso, aunque partiendo de valores más bajos, en el quintil I (correspondiente a los hogares más pobres) donde el indicador trepa 5 puntos, de 78% a 83%. De hecho, podría decirse que la leve mejora que se advierte en la tasa para el total del grupo se explica principalmente por el incremento en la asistencia de los adolescentes de sectores sociales menos favorecidos, en tanto en el estrato superior los guarismos se encuentran estabilizados. De todos modos, la cantidad de adolescentes (menores de edad) que no asisten o no finalizan el nivel es todavía muy significativa, con valores de graduación que no superan los dos tercios de los jóvenes mayores de veinte años. Se desprende de ello que la agenda de la obligatoriedad lejos está de haberse agotado.

### Educación superior

La educación superior en Argentina está conformada tanto por las universidades e institutos universitarios como por los institutos de educación superior, que pueden ser de formación docente o técnico-profesional. El mapa de esta heterogénea oferta trazado en el año 2014 permite reconocer más de 2,8 millones de estudiantes distribuidos en unas dos mil instituciones. El sistema universitario está regulado por la Ley de Educación Superior sancionada en 1995, normativa que no ha sido reemplazada por otra de carácter integral, más allá de modificaciones puntuales como, por ejemplo, la sanción del ingreso irrestricto a la universidad en 2015 a través de la Ley N° 27.204. Por su parte, la LEN regula los institutos superiores,

aunque también es necesario aclarar que los institutos de formación técnico-profesional están encuadrados en lo que dicta la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058, sancionada en 2005.

La LEN dedica todo un capítulo a los docentes. Allí se consigna la formación como derecho y como obligación; se reafirma la estabilidad en el cargo siempre que el desempeño sea satisfactorio; se resalta la necesidad de avanzar en la concentración de sus horas y cargos en una sola institución para constituir equipos más estables, y se garantiza su participación en el gobierno de la educación. Dos notas destacadas son la extensión de todas las carreras a cuatro años de duración como mínimo y la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) como organismo responsable de planificar y articular las políticas de formación docente en todo el país. La reconstitución del sistema formador a que dio lugar esta iniciativa se pone en evidencia en el reordenamiento de los títulos ofrecidos, que pasaron de ser 2.300 en 2007 a 185 en 2013.

### El futuro

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

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

\*Miembro del Observatorio Educativo de la UNIPE.

# Transformaciones dentro del aula

por Diego Herrera\*

Tras diez años de la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), cabe preguntarse sobre su alcance en el sistema educativo. Cuatro docentes explican qué cambió en la escuela a partir del nuevo marco legal.

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

Los nuevos diseños curriculares del nivel inicial centran la enseñanza-aprendizaje en el niño. “Antes –dice Ledesma–, la maestra hacía todo y el niño escuchaba o veía. Ahora, se toma en cuenta lo que el chico sabe.” Además, considera al diseño curricular como un aliado: “Es nuestro referente. Tiene todos los contenidos y también una sección que sirve como capacitación. Pero a las docentes que llevan muchos años, no les es fácil cambiar la rutina. Por eso, conviven prácticas muy diferentes”.

A partir de la LEN también se integra en los jardines a niños que antes debían asistir a escuelas especiales. El problema surge cuando las maestras no pueden dedicarles la atención que necesitan. “Es una burocracia total conseguir una maestra integradora. El año pasado pedimos una por un chico autista y recién ahora nos la enviaron.” Ledesma cree que la mejora de las capacitaciones en servicio y la incorporación de las nuevas tecnologías son deudas pendientes: “No tenemos recursos tecnológicos; apenas un televisor viejísimo. Yo llevo mi computadora para pasar videos y música. Pero queda en la posibilidad de cada docente”.

Ya en 1884, la Ley N° 1420 establecía la obligatoriedad de la primaria y colocaba al Estado como único garante de la educación. En este aspecto, Augusto del Cueto, docente de la Primaria N° 19 de Villa Soldati, piensa que hubo un retroceso. “La nueva Ley también ubica a organizaciones no gubernamentales, familias y confesiones religiosas como responsables de las acciones educativas”, argumenta.

Para Del Cueto, los cambios más importantes que la LEN introdujo fueron el aumento del presupuesto y el planteo de una escuela más inclusiva. Sin embargo, dice que en la Ciudad de Buenos Aires las transformaciones no fueron tan importantes: “Pudo haber habido más cambios en otras jurisdicciones, donde se había implementado la Ley Federal de Educación”. En cuanto a los contenidos, las primarias porteñas mantienen el diseño curricular de 2004: “Con pedagogía de avanzada en Matemática y en Lengua”, sostiene.

Del Cueto plantea que en algunos aspectos pedagógicos no se avanzó más debido a la falta de capacita-

ción docente. Ejemplifica con la Ley de Educación Sexual Integral y con la utilización de las nuevas tecnologías, establecida por la LEN. “Otro problema es que las computadoras que reciben los alumnos se rompen y, a medida que avanzan en los grados, cada vez son menos las que están disponibles para trabajar”, apunta. No obstante, reconoce que la tecnología trajo cambios significativos en las prácticas docentes.

Mariel Martínez –docente de Prácticas del Lenguaje en la Secundaria Básica N° 41 y en la Escuela Media N° 22, ambas de Morón– se considera “medio pesimista”: “El punto más fuerte de la LEN es que la secundaria pasó a ser obligatoria pero los chicos siguen abandonando. Se multiplicaron las formas de terminar la escuela, pero no se produce un conocimiento significativo: la secundaria no responde a la realidad de los chicos ni de los docentes. En algunos barrios, la constante es la sobreedad, la deserción y, sobre todo, la asistematicidad en la cursada. Los chicos faltan mucho y después la escuela busca parches”.

Aunque valora positivamente algunos de los cambios operados a partir de la Ley de Educación Sexual Integral y del Programa Conectar Igualdad, Martínez señala que el nuevo Gobierno está vaciando de recursos estas dos áreas. “Si tuviese que incorporar algo a la LEN –dice–, serían reuniones semanales pedagógicas, de formación y de discusión. Es fundamental un espacio en el que se crucen miradas, se hagan diagnósticos y se planteen objetivos comunes”.

Para Daniel Roca, docente de Matemática y Físico-Química en la Escuela Técnica N° 3 de Tres de Febrero, el panorama es más esperanzador. “Nunca me voy a olvidar –cuenta– cuando con el rector vimos un aviso en el diario que decía: ‘Se solicitan técnicos químicos’. Y seguía una aclaración: ‘Técnicos de polimodal, abstenerse’.” A partir de los cambios curriculares de 2006, dice, el panorama cambió: “Los estudiantes del último año realizan prácticas profesionalizantes. Muchas de las empresas donde las hacen, después los toman como empleados. Casi todos los egresados trabajan en algo vinculado con su orientación”.

“Las prácticas en el aula –completa Roca– se hacen siempre teniendo en cuenta lo que establece la LEN: la inclusión, la permanencia, el egreso y la trayectoria escolar de los alumnos. Si vemos que un chico está faltando, enseguida avisamos al gabinete para que lo contacte. La inclusión cambió la forma de trabajar”.

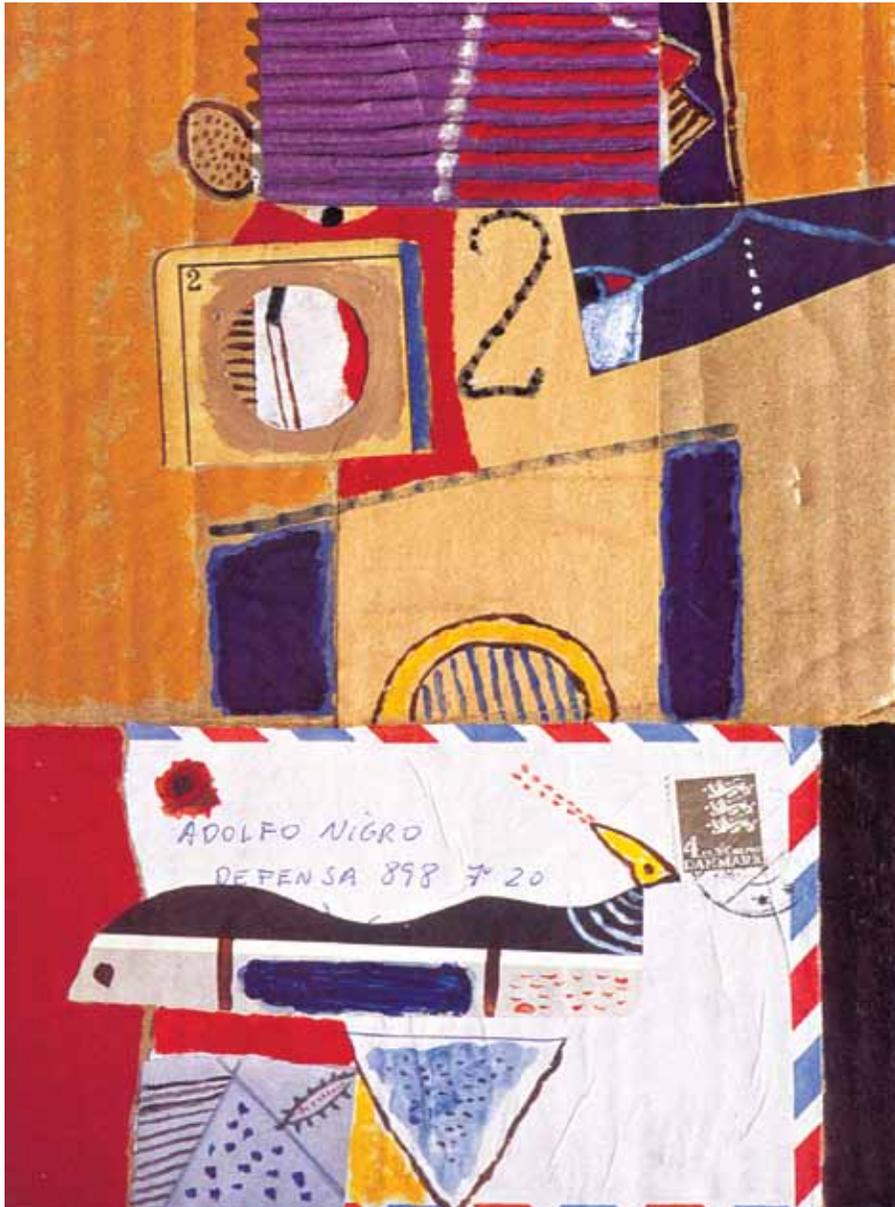
En la Técnica N° 3, el dinero recibido del Plan de Mejora se utilizó para incorporar tecnología específica. Relata Roca: “En la zona hay un colegio privado pero muchos de sus alumnos se vinieron a esta escuela porque nuestro laboratorio es impresionante”. El docente, además, incorporó las *netbooks* a sus clases de Matemática. Aunque dice: “Este año ya no las recibimos”. ■

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

## LOS APRENDIZAJES Y LOS OPERATIVOS DE EVALUACIÓN

# Las batallas de la calidad educativa

por Axel Rivas\*



Adolfo Nigro, *Carta de Dinamarca*, 1981 (fragmento, gentileza Centro Cultural Recoleta)

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

En un primer plano es necesario abordar la cuestión de la calidad desde sus multiformes significados. Una visión reduccionista es la que habla de calidad como sinónimo de lo que miden las evaluaciones estandarizadas. En una versión antagonista se ha atacado el concepto de calidad de las pruebas caracterizándolo de neoliberal o tecnocrático e incluso se ha propuesto dejar de participar en evaluaciones como las de PISA.

Una mirada que escape a estas polarizaciones es necesaria para comprender, con sentido, los aprendizajes de los alumnos en la escala de un sistema educativo. Esto implica una posición episte-

mológica. Las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes no son un reflejo de los sistemas educativos, son solo una forma de ver lo que aprenden los alumnos en ciertos años y en ciertas materias. Además, cada una de ellas construye operaciones de sentido diferentes que deben ser comprendidas cuando se las usa para describir, aunque sea parcialmente, los aprendizajes de los alumnos.

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

Señalado este breve posicionamiento, las evaluaciones estandarizadas disponibles indican que Argentina ha tenido una evolución variable en las pruebas internacionales y nacionales que miden los aprendizajes de los alumnos.

En las pruebas nacionales, el ONE (Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad), implementada por el Ministerio de Educación de la Nación para ni-

vel primario y secundario, mostró resultados cambiantes. Entre 2007 y 2010 se observa una mejora pronunciada: creció especialmente el porcentaje de alumnos que pasó de resultados bajos a medios. En cambio, hubo un estancamiento entre 2010 y 2013. Las variaciones entre las provincias se dejaron de publicar en 2013, con lo cual no es posible conocer la situación comparada para realizar estudios e hipótesis explicativas de las variaciones entre las jurisdicciones.

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

En las pruebas PISA, aplicadas mundialmente por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) desde el año 2000, cada tres años, a alumnos de 15 años, Argentina tuvo una caída en los aprendizajes en comprensión lectora entre 2000 y 2006 y una recuperación posterior. Entre 2000 y 2012 Argentina no mostró variaciones estadísticamente significativas en las tres áreas evaluadas (comprensión lectora, matemática y ciencias), mientras otros países de la región mejoraron (Chile, Brasil y Perú), no variaron significativamente (México y Colombia) o empeoraron (Uruguay).

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

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

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

Para mirar la calidad educativa en sus múltiples dimensiones hay que considerar el contexto de los alumnos, la desigualdad social, la diversidad de la oferta educativa, los cambios en el acceso a

la educación, los procesos de enseñanza, las prácticas pedagógicas, los climas de trabajo en las escuelas, el financiamiento educativo, los variables escenarios provinciales, el pasaje de alumnos al sector privado, entre tantas otras dimensiones. Baste decir que el 40% de los alumnos que asisten hoy a la educación secundaria son “primera generación” de ese nivel educativo, dado que sus padres no pasaron de la primaria. Ese y tantos otros datos requieren investigaciones cualitativas que retroalimenten la mirada basada en las evaluaciones y mediciones estadísticas.

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

Parte de la dificultad de analizar con coherencia y sin sesgos la situación educativa en las mediciones de los aprendizajes ha tenido un correlato en el Artículo 98 de la Ley de Educación Nacional que se cumplió de forma muy parcial y por poco tiempo. En esa norma se dispuso la creación del Consejo Nacional de Calidad de la Educación, en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, como órgano de asesoramiento especializado para proponer criterios y modalidades en la evaluación de la calidad, realizar propuestas, acercar estudios y asesorar al Ministerio en la participación en evaluaciones internacionales.

En la práctica, el Consejo Nacional de Calidad de la Educación funcionó muy poco tiempo, con reuniones esporádicas, sin ninguna función definida ni claridad en sus integrantes. Luego de unas pocas reuniones no volvió a ser convocado. Esto quizás expresa una ambigüedad constitutiva de la mirada oficial sobre la calidad educativa, representada especialmente por el Ministerio de Educación de la Nación en la última década, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Por un lado, el país participó de evaluaciones internacionales y siguió implementando su propio ONE. Pero, en paralelo se puso en cuestión parte de los resultados y el propio abordaje de estas pruebas, con sus rankings y reduccionismos. En las escuelas hubo confusión, poco uso de la información de las pruebas y toda esa inversión que el Estado hizo para medir parece haber sido mal aprovechada.

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

\*Co-Director del Programa de Educación de CIPPEC, profesor de la Universidad Pedagógica de Buenos Aires.

## LA NORMA QUE ORGANIZÓ LA AGENDA EDUCATIVA

# Un horizonte de sentido

Adrián Cannellotto\*

La Ley de Educación Nacional (LEN) 26.206 debe comprenderse en el marco de dos necesidades convergentes: la reconstitución de la autoridad estatal y un ordenamiento normativo orientado a organizar lo existente. En cuanto a lo primero, se puede leer en ella la intención de jalonar el proceso de reconstitución de la autoridad estatal que, aunque se trata de una crisis de larga data, alcanza un punto máximo en la profunda crisis social, política y económica de 2001. La apelación a lo nacional, que aparece en su denominación, y el carácter prioritario con el que se constituye a la educación en una política de Estado trabajan en este sentido. Y lo hacen en medio de una serie de referencias a diversos elementos de cohesión, como los que pueden leerse en el primer capítulo de las Disposiciones Generales, entre los que se enuncia la ciudadanía y se postula el objetivo de construir una “sociedad justa”. Del mismo modo y bajo el mismo signo se hace referencia a la “educación y el conocimiento” como un “bien público” y un “derecho personal y social” garantizados por el Estado. Con esta concepción, la norma enfrenta las tendencias mercantilizadoras que conciben a la educación como un servicio, destacando expresamente que “el Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio” para esta materia.

La LEN también puede comprenderse como un proceso de modificación de la normativa que hasta entonces regulaba al sistema educativo argentino: la Ley Federal de Educación, sancionada durante el gobierno de Carlos Menem. Con la LEN se destraba una situación de conflicto permanente generada por la Ley Federal, particularmente en relación con docentes y gremios, los que hicieron sentir su oposición tanto a los planes de ajuste como a lo que

definieron como un proceso de “desresponsabilización” del Estado Nacional en materia educativa. Además, había generado disensos al interior de algunas provincias (que no la implementaron) y en una parte significativa de la opinión pública que la percibía negativamente, como causante de una decadencia educacional.

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

En este marco normativo se universaliza la sala de cuatro años y se elevan los años de escolaridad a trece, extendiendo la obligatoriedad al ciclo orientado del nivel secundario. Con las denominadas “modalidades”, la LEN en algunos casos recupera y en otros avanza sobre campos que no habían tenido reconocimiento, lo tenían marginalmente o simplemente habían quedado en el olvido, incluso a pesar de contar con una importante tradición nacional. De esta manera, adquieren visibilidad y jerarquía, pasando a formar parte de la educación “común”, la Educación Técnico Profesional, la Edu-

cación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria. Hay que decir también que durante la implementación de la Ley se dio lugar a procesos de innovación institucional como la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, del Canal Encuentro, del remozado y ampliado portal Educ.ar y del programa Conectar-Igualdad, orientado al cierre de la brecha tecnológica. Se continuaron los procesos de evaluación como las pruebas ONE, TERCE y PISA, se llevaron adelante diversas acciones de infraestructura y se distribuyeron materiales pedagógicos. Finalmente, a diferencia de la Ley Federal, la LEN se propuso metas a las que les dio sustento material, vinculándolas con la Ley de Financiamiento que instrumentó compromisos y mecanismos para incrementar la inversión a lo largo del período (1).

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

Al día de hoy, trabajar sobre los diversos aspectos y dimensiones de la Ley constituye una manera no sólo de organizar la agenda educativa sino de profundizar su alcance. Cabe señalar que quedan cuestiones que han sido ordenadas por la LEN y que continúan sin ser atendidas, así como otras que no han sido implementadas o lo han sido sólo parcialmente. La jornada extendida o completa, cuya importancia se encuentra recogida en el reciente acuerdo de Purramarca, y algunos de los organismos de consulta y participación previstos, como el Consejo Nacional de Calidad de la Educación, son ejemplos de esto. Otro de estos aspectos, en los que la Ley es taxativa, consiste en continuar los procesos de escolarización y democratización en todos los niveles, siendo particularmente prioritarios el nivel inicial y la escuela secundaria. Asimismo, resulta fundamental fortalecer los usos pedagógicos de las nuevas tecnologías.

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

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

\*Rector de la UNIPE.

**unipe:** UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA

PÚBLICA Y GRATUITA

ABIERTA LA INSCRIPCIÓN

## PROPUESTA ACADÉMICA 2017. NUEVAS CARRERAS A DISTANCIA

### ESPECIALIZACIÓN EN LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS DE LA NATURALEZA

Carrera de Posgrado

Título que otorga: **Especialista en Enseñanza de las Ciencias de la Naturaleza**

Duración de la carrera: **3 (tres) cuatrimestres**

Modalidad: **Educación a distancia, con sistema bimodal o combinado. La carga horaria total de la carrera se distribuye en actividades virtuales (75%) y actividades presenciales (25%)**

### LICENCIATURA EN ENSEÑANZA DE LA LECTURA Y ESCRITURA PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Carrera de Grado (Ciclo de Complementación Curricular)

Título que otorga: **Licenciado en Enseñanza de la Lectura y Escritura para la Educación Primaria**

Duración de la carrera: **3 años (6 cuatrimestres)**

Modalidad: **Educación a distancia**

CONTACTO: Tel. (011) 4811.4107 / ingreso@unipe.edu.ar

www.unipe.edu.ar

UNIPE móvil



## Staff

UNIPE:  
Universidad Pedagógica

Rector  
Adrián Cannellotto

Vicerrector  
Carlos G.A. Rodríguez

### Editorial Universitaria

Directora editorial  
María Teresa D' Meza

Editor de *La educación en debate*  
Diego Rosemberg

Redactor  
Diego Herrera