

# EDUCACIÓN ARGENTINA HOY: LA HORA DE LA EQUIDAD Y LA CALIDAD

## Segunda parte: políticas

Juan J. Llach  
IAE (Universidad Austral)

# PROFFEN

27 de noviembre de 2009

# Contenidos

1. Los desafíos educativos
2. La segregación social en la educación
3. La ley de educación nacional: aspectos positivos
4. La agenda pendiente
5. Conclusiones

Fuentes principales: 1) Juan J.Llach y colaboradores, *El desafío de la equidad educativa*, Buenos Aires, Granica, 2006. Proyecto apoyado por la Fundación Ethos. 2) JJLI. y María E. Gigaglia, *La segregación social en la educación media argentina*. Proyecto apoyado por la Fundación Luminis.

# Aspectos positivos de la ley de educación nacional

# Aspectos positivos de la ley: escolarización

- **Obligatoriedad de la enseñanza media → ¿2010?**
- **Obligación de las provincias de universalizar el nivel inicial y ampliación de su alcance, que ahora incluye a los niños desde los 45 días → 2010**
  - Debería ser desde el embarazo, que es cuando comienza el desarrollo infantil
  - Hubiera sido mejor hacer obligatoria la sala de 4, para impulsar a las jurisdicciones a una activa política de oferta de jardines en las zonas más necesitadas



# Aspectos positivos de la ley: equidad y financiamiento

- **Escolarización** →
- **Jerarquización de modalidades**
  - Especial, permanente de jóvenes y adultos, rural, intercultural bilingüe, contextos de privación de la libertad y domiciliaria y hospitalaria
- Promoción de la **igualdad educativa y prioridad a otorgar a las escuelas y alumnos más necesitados.**
- Promover que los **docentes con mayor experiencia y calificación** enseñen en las escuelas en situación más desfavorable
  - Pero sujeto a las negociaciones colectivas docentes
  - Lo mismo ocurre con la "concentración de horas cátedra o cargos de los profesores, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución"
- El 6% que la ley de financiamiento establecía para educación + ciencia y tecnología quedó luego establecido para educación.

# Aspectos positivos de la ley: calidad I

- **Unificación de la estructura educativa** en todo el país: va a ser un proceso lento
  - Seis o siete años de educación primaria y seis o cinco, respectivamente, de educación secundaria
  - Seis años de plazo para que el CFE decida la ubicación del 7º
  - Sería preferible establecer ya uno u otro sistema, manteniendo la transición prevista de seis años.
- **Jerarquía secundaria a la EGB3**
- Legalización de los **núcleos de aprendizaje prioritarios**: va a ser un proceso lento

## Aspectos positivos de la ley: calidad II

- Normas apoyadas en la ley de financiamiento para ***jerarquizar la profesión docente***
- Diferenciación de **trayectorias: áulica y directiva**
- Aumento en un año en la formación docente para los niveles inicial y primario (el último bajo la forma de residencia)
- Creación del Instituto Nacional de Formación Docente.

## Aspectos positivos de la ley: gobierno

- **Obligatoriedad** para todas las provincias **de las resoluciones del Consejo Federal de Educación**, cuando así lo resuelva su asamblea.
- **Instancias de participación** abiertas a los expertos y a la sociedad:
  - 2 consejos consultivos, para el Instituto Nacional de Formación Docente y la relación educación-medios de comunicación
  - Consejo Nacional de la Calidad de la Educación
  - 3 consejos asesores del CFE: Políticas Educativas, Económico y Social y Actualización Curricular.

# Contenidos

1. Los desafíos educativos
2. La segregación social en la educación
3. La leyes de financiamiento y de educación nacional: aspectos positivos
4. La agenda pendiente
5. Conclusiones

Fuentes principales: 1) Juan J.Llach y colaboradores, *El desafío de la equidad educativa*, Buenos Aires, Granica, 2006. Proyecto apoyado por la Fundación Ethos. 2) JJLI. y María E. Gigaglia, *La segregación social en la educación media argentina*. Proyecto apoyado por la Fundación Luminis.

## La agenda pendiente

Empezar por los más chicos y los más pobres:  
el camino seguro hacia la equidad educativa

“Cuando se sientan en el aula de 1° de la EGB muchos chicos están haciendo, en verdad, la sala de 4”

Directora de una Escuela de Rafael Calzada, partido de Almirante Brown, provincia de Buenos Aires



“Nuestro principal objetivo es demostrar que los chicos están en condiciones intelectuales de rendir igual que sus pares de otro sector social..Les exigimos el máximo de aplicación al estudio, el mejor de los comportamientos y una esmerada presentación personal, y todo eso lo logramos”. Héctor Robles, ex-director de la Escuela 22, DE 20, “Ciudad oculta”, Villa Lugano, CABA



# Empezar por los más chicos y los más pobres I

- El mensaje de las neurociencias
  - Tenían razón –intuitivamente- grandes pedagogos como Montessori, Dewey, Piaget, Vigotsky..
  - ..la calidad de las estimulaciones del medio ambiente influye de manera decisiva en el desarrollo cerebral..
  - ..pero en lo que hace a la educación inicial y la EGB 1 (2) el sistema educativo no ha hecho suyos sus aportes
- **La educación de los más pobres está mal representada políticamente y en los medios, como se vio en la ley y en su debate**

# Empezar por los más chicos y los más pobres II<sup>4</sup>

- 1. Desarrollo infantil de -9 a +3: el proyecto Lobería
- 2. Universalización de la sala de 4 y el preescolar
  - El dinero como excusa: el costo total de universalización del nivel inicial (3 a 5 años) es de 0,4% del PIB
  - Si los consumidores solventes pagaran la energía y los combustibles a los precios internacionales el estado se hubiera ahorrado 5% del PIB (acumulado)
- 3. EGB 1 y 2 especializadas
  - Doble escolaridad o jornada completa
  - Inteligencias múltiples y desarrollo de la personalidad



# Inequidad de acceso a la educación inicial

- Estudio de 100 escuelas del GBA
  - Sala de 3
    - Zonas pobres: GE 35,3%; GP 55%
    - Zonas no pobres: GE 67,5%; GP 88,7%
  - Sala de 4
    - Zonas pobres: GE 43,8%; GP 58,5%
    - Zonas no pobres: GE 64,1%; GP 88,7%

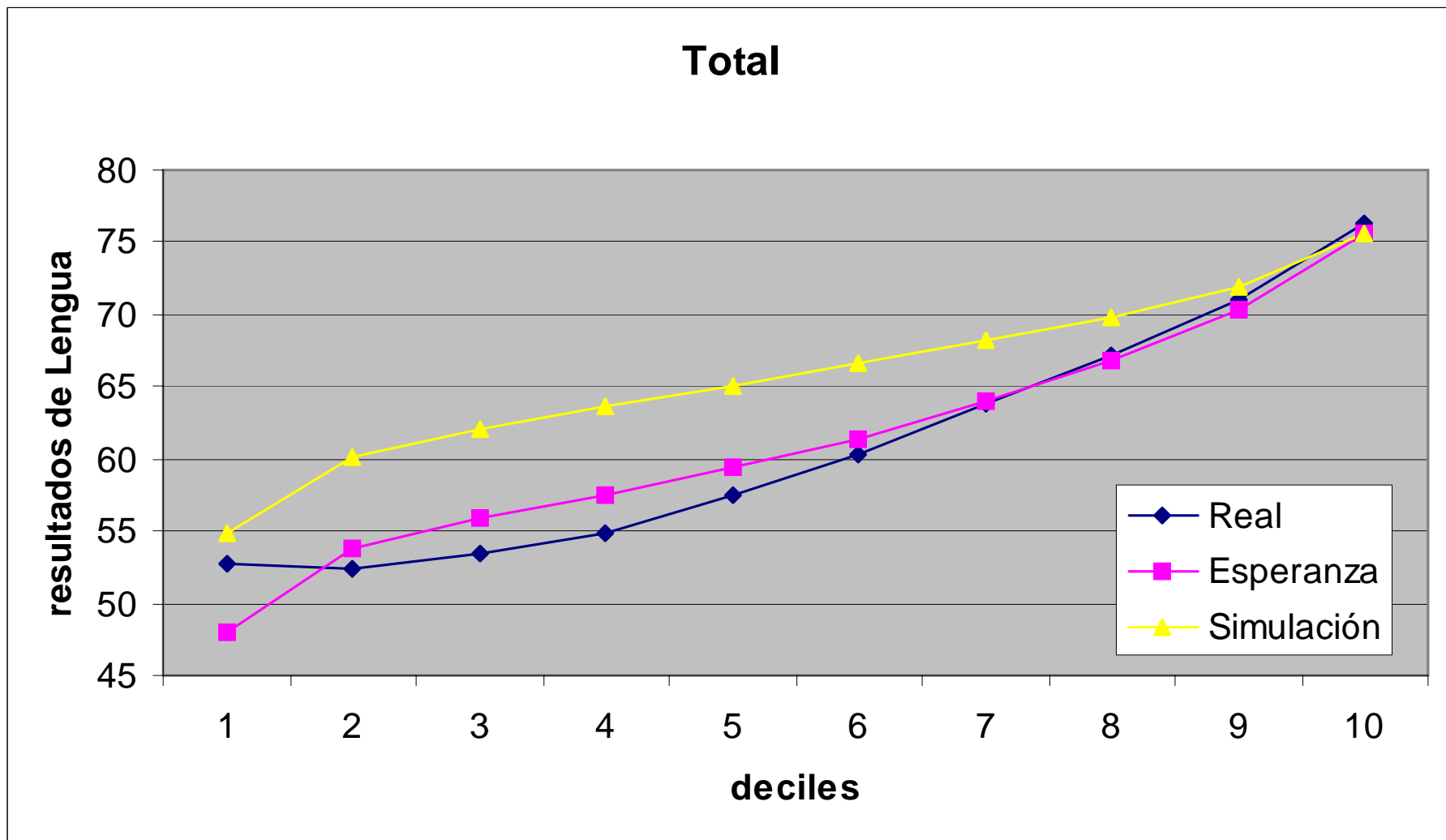
# Necesidad de una educación especializada

- Estudio de las 100 escuelas del GBA
- 65% de los docentes dijo que en razón de las características socioeconómicas o culturales de los alumnos era necesaria una educación reforzada o especializada
- Algunas menciones
  - Maestras recuperadoras
  - Apoyo escolar
  - Más horas o días de clases
  - Enfoques pedagógicos o didácticos diferentes
- Pero menos de la mitad de las escuelas reportan que alguna de estas alternativas tenga vigencia
  - Falta de personal
  - Falta de espacio curricular

# Carencias formativas

- Estudio de las 100 escuelas del GBA
- El 94,3% de los maestros y el 85% de los directores no recibió formación especial para enseñar en zonas desfavorables
- La gran mayoría de los docentes que enseñan en estas zonas tampoco recibió capacitación especial
  - Maestros: 72% (GE) y 88% (GP)
  - Directores: 61% (GE) 68% (GP)
- “Tampoco tenemos una didáctica para trabajar en zonas marginales” (Juan Carlos Tedesco,

# ¿Qué pasaría con escuelas ricas para los pobres?



Fuente: Juan J. Llach, El desafío de la equidad educativa, Granica, 2006

# Qué se está haciendo en casi todo el mundo para mejorar la educación

- Jerarquización del desarrollo infantil ↓ y la educación inicial =/-
- Jornada escolar de 6 horas después de los primeros años ↓
- Menos poder y gasto de las burocracias ↓
- Autonomía escolar, PEI, papel de director y vice ↓
- Contratos docentes: capacitación genuina, logros y saberes vs. antigüedad (nueva carrera docente) ↓
- Promoción y evaluación y sistemáticas de la calidad, para políticas educativas, no para competir +/-
- Participación de los padres y de la comunidad ↓
  - Redes de escuelas, padrinazgos, patrocinios



# Las carencias de la ley y las propuestas para superarla

Hacia una **educación de calidad**  
para una **sociedad más justa**  
Debate para una Ley de Educación Nacional



**CEOP**  
OPINION PÚBLICA

# Consulta Ley de Educación Nacional

UN DEBATE QUE NOS INVOLUCRA A TODOS

-Informe Final-

# 44.935 encuestados

Se obtuvo una muestra del material recibido y se procesaron 44.935 casos efectivos, incluyéndose en tal procesamiento cuestionarios correspondientes a los tres sistemas de obtención:

<b>Internet</b>	<b>9.986 cuestionarios</b>
<b>Insert en diarios nacionales y locales</b>	<b>13.029 cuestionarios</b>
<b>Mesas en la vía pública</b>	<b>21.920 cuestionarios</b>
<b>Total</b>	<b>44.935 cuestionarios</b>

# Jornada extendida



Señale el grado de importancia que le otorga a las siguientes medidas que podrían ser incorporadas al texto de la nueva Ley de Educación Nacional.

CEOP  
OPINION PÚBLICA

Base: 44.935 casos

	Alta importancia	Mediana importancia	Baja importancia	Ninguna importancia	Ns/Nc
Que el Estado aumente la cantidad de escuelas con jornada de tiempo completo en la educación básica.	61.0%	25.4%	7.5%	2.8%	3.3%

86.4%

# Carencias de la ley: jornada extendida

- **Una carencia parcialmente corregida**
  - LFE: 30% de los alumnos de educación básica en 2010 (**imposible**)
  - LEN: después del diálogo, se incorporó para la primaria
- **Muy mezquino**, vs. que para el año 2016, todas las escuelas de nivel primario **y secundario** ofrezcan jornada extendida;
- **Su objetivo no debería ser dar "más de los mismo"**, sino poner al alcance de todos los estudiantes el acceso a la formación de competencias laborales, la expresión artística, las tecnologías, la recreación y los deportes, la segunda lengua y otros aspectos del desarrollo personal, hoy fuera del alcance de la mayoría.



# Jornada extendida

- **ARTÍCULO 28.-** Las escuelas primarias tendrán jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley.
- **ARTÍCULO 133.-** EL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN definirá y acordará los criterios organizativos, los modelos pedagógicos y demás disposiciones necesarias para el proceso de implementación de la jornada extendida o completa, establecida por el artículo 28 de esta ley, con el objeto de introducir los nuevos contenidos curriculares propuestos para la Educación Primaria.  
Dicha implementación se planificará y ejecutará conforme a las disposiciones de los incisos b), c) y d) del artículo 129 de la presente ley; y hasta tanto haya concluido este proceso, las distintas jurisdicciones deberán garantizar un mínimo de VEINTE (20) horas de clase semanales para las escuelas primarias que no cuenten aún con la jornada extendida o completa.

# Carencias de la ley: cantidad de días de clase

- Aunque todavía es difícil garantizar en la Argentina los 180 días de clase, *pensando en las próximas décadas debería establecerse una meta de 200 días.*

# Competencias laborales en la enseñanza secundaria

¿Con cuál de las siguientes frases usted está más de acuerdo?

Base: 44.935 casos

Todas las escuelas medias deberían preparar al alumno tanto para el mundo del trabajo como para ingresar a estudios superiores.



78.5%

Algunas deberían prepararlo para el mundo del trabajo; otras para ingresar a estudios superiores.



19.0%

Ns/Nc 2.5%

# 1872: una vieja deuda

“Existe en todo el mundo civilizado, una tendencia marcada á favorecer preferentemente los estudios universitarios, ó de ciertas facultades, desequilibrando fuerzas y tendencias positivas, con fuerzas y tendencias que deben redundar y malgastarse sin aplicación...**No pueden del todo reducirse, subordinarse, las fuerzas agrícolas é industriales de un país, á otras que pudieran llamarse intelectuales, ni estas á aquellas; el desarrollo de las unas debe armonizarse con el de las otras, á punto de que existan y se desenvuelvan estableciéndose recíprocas compensaciones...**

Será así un bien repartir las diversas enseñanzas en cuanto sea posible *proporcionalmente*; y no inclinar de oficio la balanza á favor de la universitaria y de las facultades superiores.

Cuando se funda y protege una universidad, fuera tal vez juicioso fundar ó proteger cuatro escuelas de artes y ocho escuelas agrícolas”.

**Diego de la Fuente, Introducción al Primer Censo Nacional**

# Los jóvenes de 15 a 24 años

<b>Estimación total urbano</b>			
Primeros 9 meses del 2006			
	Total	Varones	Mujeres
<b>Jóvenes de 15 a 24 años</b>	<b>6,370</b>	<b>3,158</b>	<b>3,213</b>
Activos	2,813	1,637	1,176
Inactivos con ingresos <sup>1</sup>	24	12	11
Estudiantes	2,760	1,293	1,468
Otros inactivos <sup>2</sup>	200	35	166
No trabajan ni estudian <sup>3</sup>	573	181	392
<b>% que no trabaja ni estudia</b>	<b>9.0%</b>	<b>5.7%</b>	<b>12.2%</b>
<b>Jóvenes de 15 a 19 años</b>	<b>3,220</b>	<b>1,620</b>	<b>1,600</b>
Activos	795	484	311
Inactivos con ingresos <sup>1</sup>	12	6	6
Estudiantes	2,074	1,001	1,073
Otros inactivos <sup>2</sup>	98	17	81
No trabajan ni estudian <sup>3</sup>	240	112	128
<b>% que no trabaja ni estudia</b>	<b>7.5%</b>	<b>6.9%</b>	<b>8.0%</b>
<b>Jóvenes de 20 a 24 años</b>	<b>3,150</b>	<b>1,538</b>	<b>1,613</b>
Activos	2,017	1,153	865
Inactivos con ingresos <sup>1</sup>	11	7	5
Estudiantes	686	292	395
Otros inactivos <sup>2</sup>	103	18	85
No trabajan ni estudian <sup>3</sup>	333	69	264
<b>% que no trabaja ni estudia</b>	<b>10.6%</b>	<b>4.5%</b>	<b>16.3%</b>

Fuente: SEL



# Carencias de la ley: competencias laborales

- **Omisión inexplicable:** como ocurrió con la Ley Federal, es insuficiente lo previsto en este anteproyecto
- Riesgo de segmentación: “académico” vs. “técnico”
- **Propuesta.** Una nueva escuela media, en la que la capacitación para el trabajo y la efectiva adquisición de competencias laborales **para todos** sean ejes centrales, sin perjuicio de la formación personal y académica.
- 1. Modelo factible de "trayectos técnico-profesionales"
- 2. Sistema de créditos que permitan combinar, por ejemplo, el "ciclo orientado" con capacitación laboral en escuelas técnicas, lo que contribuirá a su jerarquización.
- 3. Allancar los caminos para que la nueva escuela media pueda complementar la enseñanza de competencias laborales con la prácticas en empresas y establecimientos.

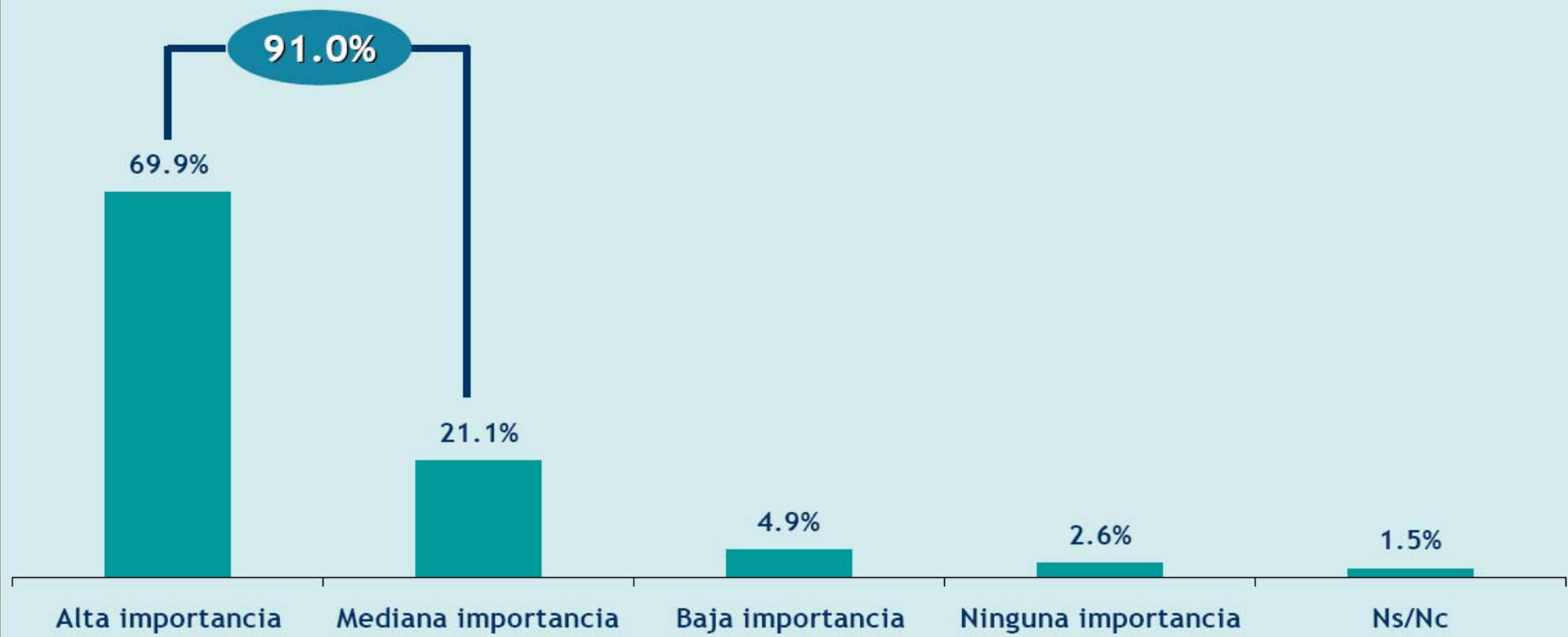
# La escuela media del siglo XXI: un desafío a la imaginación

- Un fenómeno nuevo
  - Extensión social
  - Prolongación de la adolescencia
  - ¿La escuela como contra-cultura?
  - ¿Cambio civilizatorio?
    - Crisis de las instituciones “dadoras de sentido”
- Posibles caminos
  - Nuevas formas de participación (¿”post-constructivismo?”)
  - La solidaridad como pedagogía
  - La re-valorización del trabajo

# Evaluaciones de calidad para todos

Señale el grado de importancia que le otorga al hecho de que el Estado Nacional evalúe periódicamente a los alumnos de todo el país, para mejorar la calidad del aprendizaje.

Base: 44.935 casos



# Carencias de la ley: la evaluación de la calidad

- Las políticas y la gestión de la promoción y evaluación de la calidad deben ser realizadas por un **organismo nacional, de estado, no de gobierno, con la máxima jerarquía académica**
  - El Consejo Nacional de la Calidad: un avance que luce insuficiente
  - Diseño y realización de las evaluaciones nacionales (censales) e internacionales; medidas para promover la calidad y la actualización de los contenidos curriculares, las habilidades y las competencias
- **Evaluaciones censales: las únicas que permiten una política educativa centrada en las escuelas**
  - Limitaciones excesivas a la difusión de los resultados →



## Difusión de las evaluaciones

- ARTÍCULO 97. EI MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. **La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas**, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.

# Consejo Nacional de la Calidad de la Educación

ARTÍCULO 98.- Créase el CONSEJO NACIONAL DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, como órgano de asesoramiento especializado, que estará integrado por miembros de la comunidad académica y científica de reconocida trayectoria en la materia, por representantes de dicho Ministerio, del CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN, del Congreso Nacional, de las organizaciones del trabajo y la producción, y de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional. Tendrá por funciones:

- a) Proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del Sistema Educativo Nacional.
- b) Participar en el seguimiento de los procesos de evaluación del Sistema Educativo Nacional, y emitir opinión técnica al respecto.
- c) Elevar al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA propuestas y estudios destinados a mejorar la calidad de la educación nacional y la equidad en la asignación de recursos.
- d) Participar en la difusión y utilización de la información generada por dichos procesos.
- e) Asesorar al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA con respecto a la participación en operativos internacionales de evaluación.

# Carencias de la ley

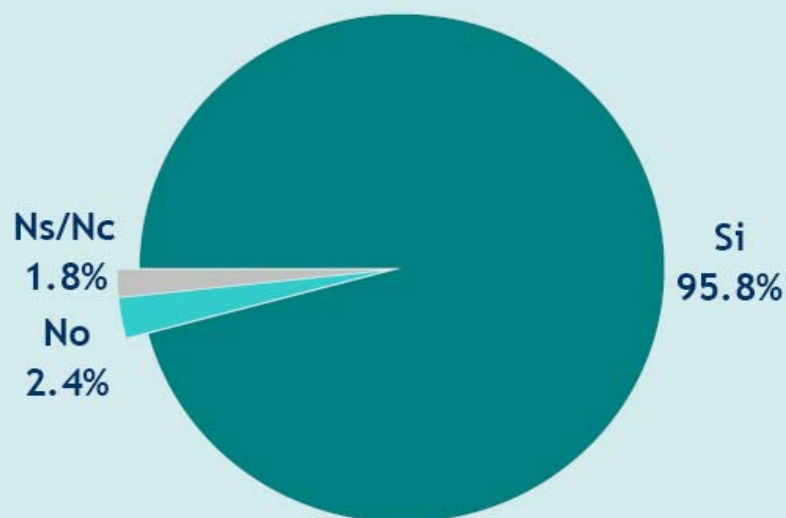
## Derechos y obligaciones de los docentes

- Proyecto original: fuerte desequilibrio entre derechos y obligaciones de los docentes (13 a 3)
- Texto final: se agregó la obligación de capacitarse y actualizarse en forma permanente
- Nueva carrera docente: asignatura pendiente

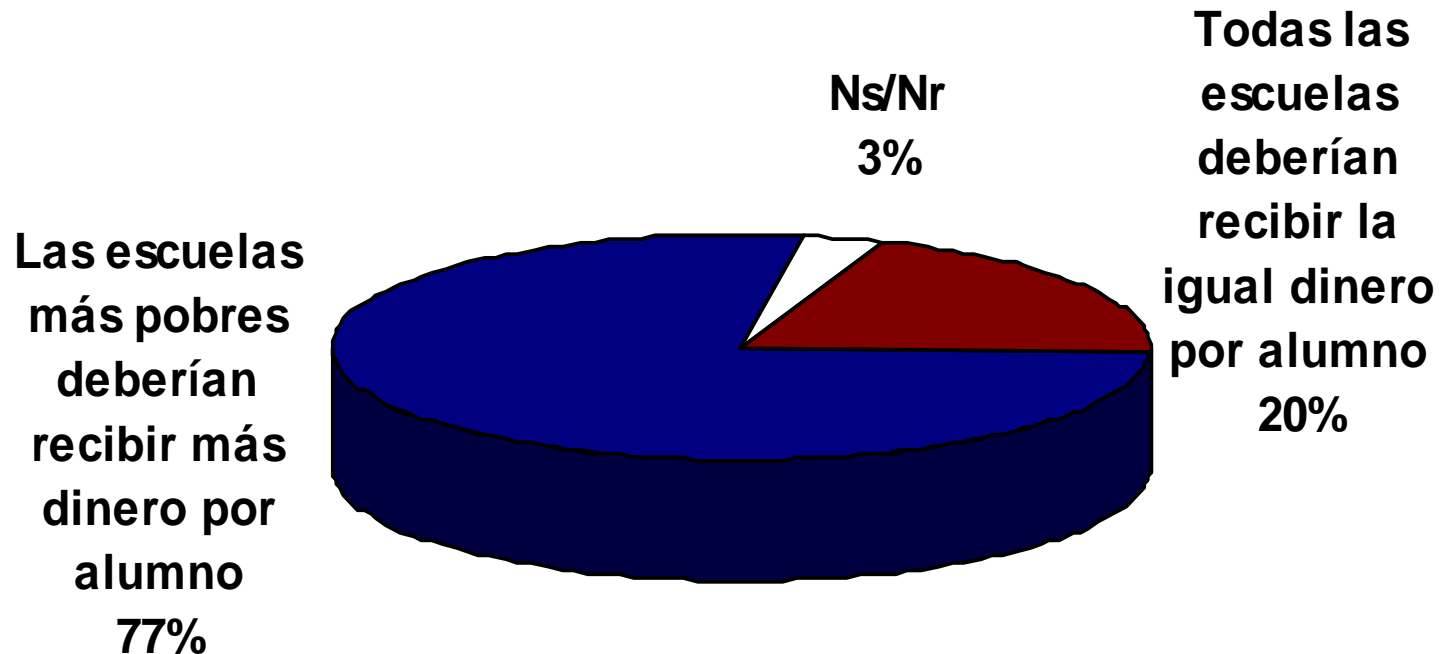
# Prioridad a los más pobres

¿Usted cree que el Estado tiene la obligación de garantizar igualdad de oportunidades a través de acciones que favorezcan a los sectores sociales más desprotegidos?

Base: 44.935 casos



¿Cree usted que todas las escuelas públicas deberían recibir la misma cantidad de dinero por alumno o las escuelas más pobres deberían recibir más?



# No hay real prioridad para los más pobres

- **Sin prioridades más claras y eficaces para los sectores más necesitados, incluso de acción afirmativa..**
- ..seguirá la discriminación/segregación socio-educativa: escuelas pobres para los pobres e insuficientes ofertas educativas ellos
- **Propuesta**
  - a) Establecer *ZEAP*, *zonas educativas de atención prioritaria*, en base a criterios objetivos, que alcancen a la gran mayoría de los chicos en situación de pobreza - en escuelas de gestión estatal o privada- y a las que se dé prioridad efectiva en todas las asignaciones de recursos de las 3 leyes. El aporte de Berta Braslavsky.
  - b) No menos de 2/3 de los recursos nacionales de la ley de financiamiento para las ZEAP.
  - c) Las provincias deben informar cada año la inversión de recursos por escuela y por alumno, por todo concepto.

# Gestión escolar participativa

Señale el grado de importancia que le otorga a las siguientes medidas que podrían ser incorporadas al texto de la nueva Ley de Educación Nacional.

Base: 44.935 casos

Participación en la gestión de la escuela de los siguientes actores:	Alta importancia	Mediana importancia	Baja importancia	Ninguna importancia	Ns/Nc
Docentes	88.0%	96.7% 8.7%	1.2%	0.3%	1.8%
Padres	59.5%	89.5% 30.0%	6.6%	1.5%	2.4%
Estudiantes	58.9%	83.6% 24.7%	10.1%	3.1%	3.2%
Organizaciones de la comunidad (ONG, Cooperadoras, etc.)	39.7%	77.4% 37.7%	12.0%	3.6%	7.0%

# Carencias de la ley: gobierno I

- **De los sistemas educativos provinciales**
  - Consejos de gestión y evaluación de las leyes (de educación nacional, de financiamiento y de educación técnica)
  - En las 24 jurisdicciones
  - Participación de los poderes de los estados, académicos, docentes, padres de los alumnos y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo naturalmente las de trabajadores y empresarios

## Carencias de la ley: gobierno II

- **Información y transparencia del sistema educativo**

- El gran esfuerzo que hará toda la sociedad argentina, para aumentar en más de un 50% los recursos para la educación, debe ser acompañado por una total transparencia del sistema, hoy inexistente.
- Las 24 jurisdicciones deben obligarse a mejorar sus estadísticas educativas, especialmente las necesarias para evaluar el desempeño de cada escuela y su evolución (contabilidad de la inversión por alumno y por escuela) y los avances contra la segregación socio-educativa y la asignación creciente de recursos del presupuesto a las escuelas, no a las burocracias.
- Las 24 jurisdicciones deben comprometerse también a mejorar la estructura de la asignación de recursos, aumentando la participación de la inversión en capital físico, equipamiento y remuneraciones docentes.

## Carencias de la ley: gobierno III

- **Consejos de Escuelas.** En el mismo espíritu de la ley 1420, para reemplazar a los actuales Consejos Escolares, integrándolos con los padres de los alumnos y otros miembros de la comunidad (la participación de ex-alumnos destacados podría ser útil).
- Supervisar si la escuela cumple las leyes en cuanto a inclusión social, calidad de los aprendizajes e infraestructura escolar, entre otros aspectos.
- Sin interferir en la gestión pedagógica de las escuelas.
- La realidad muestra hoy varias constituciones y leyes provinciales que establecen estos consejos, pero su real vigencia es muy escasa y, además, se han convertido frecuentemente en cargos políticos, no educativos.

# Contenidos

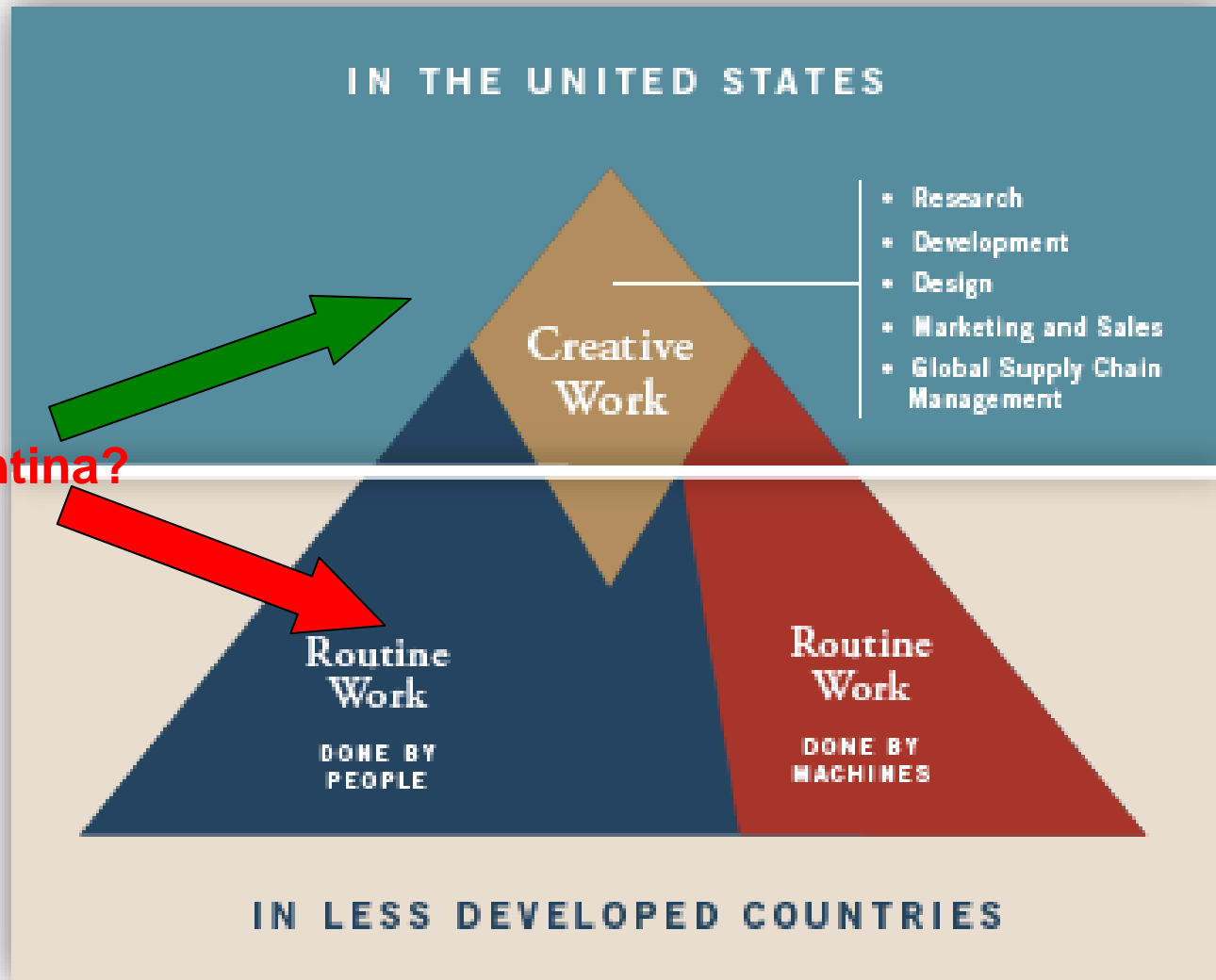
1. Los desafíos educativos
2. La segregación social en la educación
3. La leyes de financiamiento y de educación nacional: aspectos positivos
4. La agenda pendiente
5. Conclusiones

Fuentes principales: 1) Juan J.Llach y colaboradores, *El desafío de la equidad educativa*, Buenos Aires, Granica, 2006. Proyecto apoyado por la Fundación Ethos. 2) JJLI. y María E. Gigaglia, *La segregación social en la educación media argentina*. Proyecto apoyado por la Fundación Luminis.

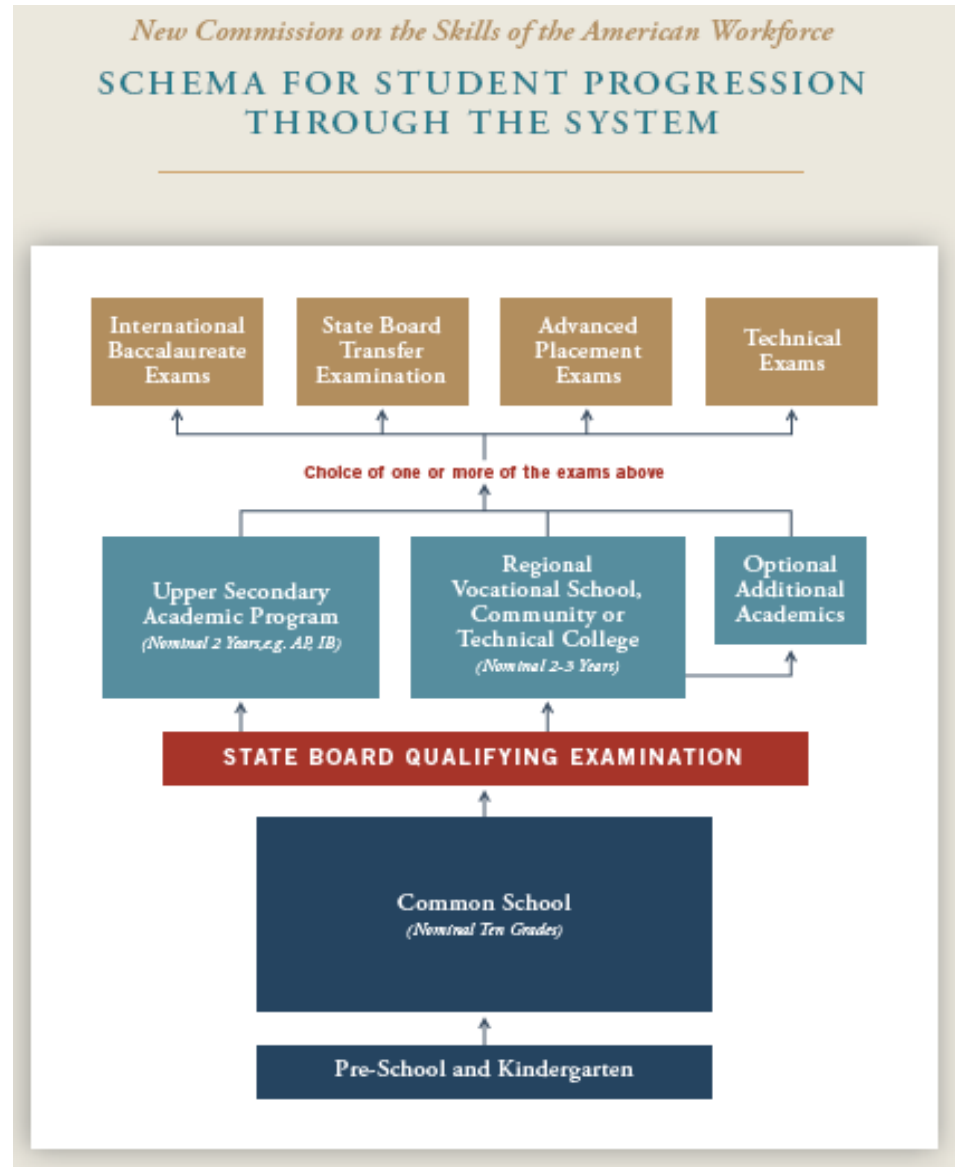
# 5. Conclusiones

# PROTOTYPICAL U.S. INDUSTRY

*in 10 years if all goes well*



# Un modelo de educación alternativo



# Oportunidades casi perdidas

- Las 3 leyes fueron de las pocas propuestas oficiales que miraban al mediano y largo plazo (Bicentenarios)
- Buenas metas, pero escasas y con escasos mecanismos para hacerlas efectivas
- Decisivas para “más educación”
- No se aprovechó el buen momento fiscal
- Tenían chances de convertirse en la política socioeconómica más importante de la Argentina en décadas, pero..

# Amenazas

- **Prueba ácida de la calidad de nuestra dirigencia política**
  - ¿Cuánto espacio le dan realmente en su agenda?: muy poco.
- No cambia rigideces estructurales
- Falta una nueva carrera docente
- Sin reaseguros pro-equidad: muy probable continuidad de la discriminación / segregación
- No hay instituciones de control social
  - Consejos jurisdiccionales de control de gestión
  - Consejos de escuelas
  - Evaluaciones censales sistemáticas
- **Se está perdiendo esta nueva y gran oportunidad**
- **Una ventaja: los 24 sistemas educativos**
- **Por ahora, más cerca de la ilusión**