

Aportes para la Ley de Educación Nacional

Por Axel Rivas

Resumen ejecutivo

El Poder Ejecutivo Nacional inició el debate por la elaboración de una nueva Ley de Educación Nacional, como paso hacia una renovación del sistema educativo federal, luego de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo. La combinación de ambas normas marco para la educación señalan la posibilidad histórica de repensar y revalorizar a la educación como derecho social garantizado por el Estado.

La presentación del documento base "Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa", elaborado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, es un auspicioso inicio del debate previo a la elaboración del proyecto de ley, que contiene varias propuestas subyacentes de interés. Nuestro análisis del documento indica que existe una marcada voluntad de retomar funciones centrales por parte del Ejecutivo nacional, intentando garantizar mayores niveles de igualdad en el contexto complejo e inequitativo del federalismo. A su vez, el documento presenta propuestas ambiciosas como la posibilidad de hacer obligatoria la educación secundaria, unificar la estructura de niveles de todas las provincias y universalizar la educación inicial, entre otros puntos.

Desde nuestra mirada, además de apoyar estas propuestas, creemos que la oportunidad de sanción de una nueva Ley de Educación Nacional debe ser aprovechada para modificar y crear instituciones de gobierno de la educación capaces de fortalecer la institucionalidad, la continuidad y el profesionalismo en las agencias estatales encargadas de garantizar el derecho a la educación. Por eso presentamos tres recomendaciones concretas de creación de instituciones políticas clave para estructurar un sistema educativo más justo y democrático.

Primero, recomendamos la creación de una Escuela de Gobierno de la Educación, a cargo de la formación y capacitación de los actuales y futuros funcionarios y equipos técnicos y administrativos de los ministerios de Educación provinciales y nacional. Su rol sería fundamental para fortalecer las capacidades de los Estados provinciales para conducir la planificación a largo plazo de las políticas educativas, generando intercambios, redes y articulaciones entre la Nación y las provincias. A su vez, se trataría de una forma de valorizar la función pública, dotándola de mayor profesionalismo y compromiso social.

Segundo, proponemos el desarrollo de un Sistema de Medición de la Equidad Educativa, que genere información estadística confiable sobre la relación entre la oferta educativa que reciben los alumnos según su nivel socioeconómico. Esto permitiría distribuir con mayor justicia las políticas compensatorias y realizar un seguimiento de las condiciones de equidad del sistema educativo de cada provincia. A su vez, tendría un rol central en instalar el problema de las desigualdades en el corazón del debate educativo.

Tercero, creemos que hace falta un diseño institucional que permita garantizar el cumplimiento del derecho a la educación en todas las provincias y que no necesariamente refuerce las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional.

Por eso recomendamos la creación de una Defensoría del Derecho a la Educación, que tenga autarquía y autoridades concursadas públicamente, con la función de monitorear el cumplimiento de todas las normas educativas provinciales y nacionales y tomar denuncias de incumplimiento del derecho a la educación. De esta forma, se afianzaría una clara concepción de defensa de los derechos humanos en el ámbito educativo de todas las provincias, un desafío todavía pendiente en el camino de la democratización de la educación.

El sentido de una Ley de Educación Nacional

La primera pregunta que debemos formularnos en torno de la propuesta de elaboración de una nueva Ley de Educación Nacional es acerca de su origen y sus diversos sentidos. Quizás haya **dos grandes raíces** que explican su surgimiento en este momento político. Primero, la necesidad práctica de solucionar un problema heredado de la aplicación dispar de la Ley Federal de Educación: la fragmentación de estructuras de niveles que tienen las provincias y que impiden el pasaje de los alumnos y docentes de una jurisdicción a la otra y que obstaculizan las bases de igualdad de un sistema educativo nacional. Segundo, una necesidad política y social de sancionar un discurso educativo diferenciado al de la Ley Federal de 1993 –asociado al menemismo–, capaz de fundar los lineamientos y los principios que deben regir al sistema educativo en los tiempos que corren.

Con esos puntos de partida, el presente texto propone pensar las posibilidades abiertas que pueden ser aprovechadas para mejorar tanto las instituciones políticas de la educación como las prácticas educativas, capaces de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación para todos y todas.

En referencia a la cuestión de la **estructura de niveles**, creemos que es necesario escuchar a los protagonistas del sistema educativo (especialmente a los docentes, pero también a alumnos, padres y administradores de la educación provincial) para hallar la mejor salida frente a la fragmentación. Un gran peligro que enfrenta el nudo político de esta nueva ley es que la “pasión” de ciertos sectores por denostar la Ley

Federal de Educación implique su lisa y llana derogación para volver al viejo esquema de primaria y secundaria.

Esto no haría más que replicar uno de los problemas originales de aquella Ley, que fue el enorme esfuerzo y sacrificio implicado en su implementación (modificando edificios, cargos, terminologías, etc.). No es recomendable re-transformar la vida institucional del amplio porcentaje de las escuelas del país que ya funcionan con la nueva estructura. Por eso es necesario saber que no hay soluciones mágicas para equiparar las estructuras en un país federal tan fragmentado y que el único camino es escuchar a los actores, analizar los casos provinciales más exitosos y proponer alternativas firmes pero graduales y abiertas a las diferencias locales para garantizar la regeneración paulatina de un sistema educativo nacional.

En cuanto a los **principios y lineamientos**, consideramos que la oportunidad de definir una nueva ley no debe quedar anclada en discusiones polarizadas y esquemáticas de valores únicos y batallas de trincheras. Una ley implica el respeto por el pensamiento de todos, aunque con la decisión de garantizar principios ineludibles que conllevan confrontaciones de intereses y poder. La posibilidad de discutir nuestra identidad educativa está en juego y merece una apertura al diálogo paralela a una fundamentación rigurosa y elaborada de los principios que cada participante defiende.

En el presente documento de recomendaciones, elaborado por el Área de Educación de CIPPEC, ambas discusiones centrales (la de la estructura de niveles y la de los fundamentos) serán puestas a un margen, ya que pese a ser las claves que concentrarán la atención de la ley, creemos que también hay una oportunidad poco traslucida para proponer otras cuestiones. En pocas palabras, creemos que entre la problemática práctica de la fragmentación de estructuras y la discusión más abstracta de los principios hay un largo trecho que requiere

instituciones de gobierno de la educación capaces de garantizar las capacidades de liderazgo del Estado y de participación democrática en el destino del sistema educativo. Una nueva Ley de Educación Nacional es una oportunidad única para revisar las formas de gobernar la educación y las instituciones políticas actuales que intentan garantizar el derecho a la educación.

Por eso, este texto se focaliza en un breve repaso de los puntos centrales del documento base que anticipa la propuesta de ley, elogiando la concepción de la educación como derecho que allí se expresa. Y luego se señalan tres propuestas concretas de instituciones políticas de la educación que podrían generar mejores condiciones permanentes para garantizar la equidad y la calidad de la educación en todo el país. Así, esperamos aportar posibilidades concretas para repensar quienes, cómo y por qué definen las propias normas educativas y su cumplimiento.

Comentarios al documento base

La presentación del Documento “*Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*”, elaborado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, promueve el debate y anticipa ejes temáticos y principios fundamentales que buscará garantizar la nueva Ley de Educación Nacional desde la propuesta inicial del Poder Ejecutivo Nacional. El principio de entender a la educación como derecho social recorre el documento y alimenta una visión de la educación donde prima su rol para consolidar la identidad nacional, la democracia, la productividad y el crecimiento y la integración y la justicia social.

Creemos que se trata de una visión adecuada, necesaria y valiosa, que implica recuperar una estrategia de conjunto para pensar al sistema educativo nacional como un todo,

respetando las diferencias locales y provinciales. A su vez, actualiza una serie de discusiones pendientes y propias de los acelerados cambios tecnológicos y sociales, lo cual hace meditar acerca de la necesidad de replanteos constantes de los fundamentos de la educación en tiempos cada vez más cambiantes.

Por otra parte, el documento base incluye una serie de **potenciales propuestas** para el proyecto de Ley:

- La unificación de la estructura de niveles en todo el país.
- La obligatoriedad de la educación secundaria.
- La universalización de la educación inicial.
- La creación de evaluaciones bianuales sin fines promocionales.
- La creación de un mecanismo de actualización curricular periódico.
- Dotar de personal especializado (no necesariamente docentes) al sistema educativo.
- Garantizar el acceso a una segunda lengua para todos.
- Crear un Instituto Nacional de Formación Docente.
- Diseñar una carrera docente que permita ascensos y escalafones con nuevas funciones.
- Generar sinergias con otras áreas para garantizar la atención integral a la primera infancia.
- Posibilitar formas de participación social en la vida interna de las escuelas.
- Crear un canal de televisión educativa.
- Establecer mecanismos de cumplimiento de la normativa vigente en las provincias.
- Dar mayor coherencia y unidad a las escuelas del sector privado.
- Ampliar el espectro de indicadores de seguimiento del sistema educativo.
- Posibilitar respuestas nacionales ante situaciones de “emergencia educativa” en las provincias.
- Fortalecer el desarrollo de una educación específica para aquellos jóvenes y adultos que no pudieron finalizar su educación formal.
- Creación de un sistema de acreditación de conocimientos adquiridos en ámbitos de educación no formal y de

experiencia laboral; y de mecanismos de revalidación de títulos y diplomas.

- Viabilizar itinerarios escolares tendientes a favorecer la inclusión educativa de alumnos con necesidades especiales.
- Garantizar el mantenimiento de los edificios escolares y el equipamiento necesario para la enseñanza (bibliotecas, laboratorio de ciencias, computadoras y acceso a internet, etc).

Este resumen de propuestas subyacentes del documento base indica al menos **tres ejes comunes**: (a) La voluntad del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de retomar funciones centrales y liderar la intervención homogénea e igualitaria sobre el sistema educativo federal; (b) La posibilidad concreta de establecer nuevos mecanismos, instituciones y políticas que busquen mejorar las condiciones del sistema educativo, aunque difíciles de implementar efectivamente; (c) La actualización de discusiones y la intención de responder a demandas acuciantes del sistema educativo, con una visión menos ambiciosa en su dimensión de gestión que la que implicó la Ley Federal de Educación, pero más vinculada con enfrentar problemáticas actuales.

En conjunto, creemos que se trata de un auspicioso documento, tanto por la calidad conceptual como por los valores que defiende. Coincidimos y apoyamos cada una de las propuestas enumeradas, aunque quizás el gran interrogante surja a la hora de intentar traducir tantos principios y propuestas en instituciones y políticas concretas, sin que esto implique reformas que sacudan y agoten al sistema educativo, sino acciones capaces de generar cambios acordes consensuados por todos. En particular, consideramos que la posibilidad que abre la Ley de Educación Nacional no debe ceñirse a expresar los lineamientos fundacionales del sistema educativo, sino que se trata de una gran oportunidad para crear

ciertas instituciones de gobierno y democratización de la educación, capaces de hacerse responsables por garantizar esos principios. Es por ello que el apartado siguiente propone la creación de tres instituciones clave para el desarrollo futuro de la educación.

Tres propuestas

1. Escuela de Gobierno de la Educación

Una problemática central de nuestro sistema educativo federal es la baja relevancia (en cuanto a recursos, capacitación y atribuciones) que se le otorga a los equipos técnicos y administrativos de los ministerios de Educación provinciales. En gran medida, de su capacidad de planificar la política educativa e implementar acciones sólidas y valiosas depende el destino educativo de cada provincia y la propia armonía del federalismo. Por eso creemos que es necesario crear una instancia nacional donde formar, actualizar y unificar las capacidades técnicas de los funcionarios educativos. Así, los objetivos centrales de una Escuela de Gobierno de la Educación serían:

(a) **Fortalecer las capacidades de los Estados provinciales** en la gestión de sus sistemas educativos y en el diseño, intercambio e implementación de políticas educativas. Así, se espera promover que las provincias (especialmente las más chicas y las más pobres) tengan menor dependencia de Nación y ganen en la autodeterminación necesaria para revertir el círculo regresivo de desigualdades que se ensancha a partir de las dispares capacidades que tienen los ministerios de Educación provinciales.

(b) **Promover el compromiso con la función pública** a través de la capacitación, la revalorización y la independencia técnica y profesional de los agentes de la administración pública de la educación provincial y nacional.

(c) **Afianzar lineamientos transversales** que brinden coherencia y armonía al sistema educativo nacional, y que a su vez fortalezcan

el intercambio de ideas y propuestas en el régimen federal.

Un primer paso ideal para crear una Escuela de Gobierno de la Educación sería la elaboración de un Censo de la Administración Pública de la Educación Provincial, que releve todos los cargos actuales de los ministerios, según formación, funciones y situación laboral. Este mapa sería clave para elaborar los lineamientos de la Escuela, que funcionaría con distintos programas de formación de los futuros equipos técnicos y capacitación de los actuales, a través de instancias presenciales y a distancia. Idealmente debería aspirarse a hacer de la Escuela un ámbito institucional riguroso y de alto prestigio, siguiendo el modelo de funcionario francés, con formación y carrera profesional en la función pública.

La Escuela debería ofrecer a cada provincia distintos programas de fortalecimiento institucional, que incluirían: (a) capacitación al personal de las distintas áreas, (b) equipamiento para el trabajo adecuado en red, (c) herramientas para la gestión, (d) promoción y organización de concursos para distintos cargos de la administración educativa provincial.

Se recomienda equipar a todas las provincias para que cada miembro de la administración educativa tenga su mail y participe de una red permanente de intercambio virtual, con los siguientes objetivos: (a) comunicar normas, resoluciones y políticas del nivel nacional que deben pasar por las provincias, (b) intercambiar políticas y situaciones de las propias provincias, (c) desarrollar programas de capacitación y postítulos a distancia, (d) actualizar permanentemente el censo de la administración pública educativa.

La Escuela debería estar coordinada por un equipo de especialistas de la educación, que continuarían de forma más sistemática, orgánica y sustentable las actuales

acciones de capacitación que desarrolla el Ministerio Nacional y otras instituciones académicas. Se recomienda formar un plantel permanente de la Escuela, que integre a los máximos especialistas en el diseño e implementación de políticas educativas de reconocida trayectoria en nuestro país.

2. Sistema de Medición de la Equidad Educativa

En este caso el diagnóstico indica que existen enormes desigualdades educativas que parecen “naturalizadas” y ocultas en el sistema. En el propio sector público, las escuelas donde asisten los chicos más pobres tienen peor calidad edilicia y muchas veces no son correctas destinatarias de las políticas compensatorias. Un factor influyente en esta situación es la ausencia de datos sobre el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela. Por eso consideramos que es urgente crear un sistema de medición de la equidad educativa con los siguientes objetivos:

(a) **Instalar el problema estructural de las desigualdades educativas** en el debate político y en la opinión pública. Los medios de comunicación serían claros aliados en este sentido, promoviendo una mirada basada en información estadística sobre algunas dimensiones claves de la equidad educativa según niveles socioeconómicos de los alumnos.

(b) **Crear un dispositivo de información para la generación permanente de justicia social educativa**, permitiendo que la toma de decisiones macro y micro se oriente hacia mejorar la situación de los sectores más desfavorecidos de la población. El punto de partida es que -a diferencia de los sistemas de medición de la calidad- se relevarían datos sobre aspectos directamente influenciados a través de la política educativa, que cada provincia (junto con el Estado nacional) deben garantizar a través de sus funciones inmediatas de provisión de recursos, políticas y servicios.

(c) **Generar una base de datos certera para tomar decisiones ligadas a políticas**

compensatorias y a cualquier acción que implique distribución de recursos, políticas y servicios según nivel socioeconómico de la población.

El dato clave que se conocería a través del relevamiento es el nivel socioeconómico por escuela, turno y sección, tanto para el sector público como privado (a través de un cuestionario individualizado para cada alumno en los años relevados). Actualmente este dato no está disponible para la toma de decisiones socio-educativas. Este dato se relacionaría con datos clave de la oferta educativa que cada alumno/a recibe: (a) Calidad edilicia de la escuela, (b) Materiales y equipamiento disponible en la escuela, (c) Libros de texto y otros materiales disponibles por alumno, (d) Becas y ayudas entregadas por el Estado por alumno, (e) Servicios alimentarios por alumno, (f) Características de los docentes por sección y por escuela (edad, formación, capacitación, etc.). La correlación de estos datos con el nivel socioeconómico de las escuelas, turnos y secciones serviría para evidenciar los niveles de equidad en la oferta estatal de las condiciones educativas del sector público principalmente (aunque extensivo al sector privado).

Otras medidas complementarias que podría incluir este relevamiento serían: (a) Nivel de dispersión socioeconómica por sección, turno, escuela y localidad geográfica, (b) Aportes de las cooperadoras, (c) Correlación con indicadores de trayectoria (repitencia, sobreedad, abandono) y calidad, (d) Direccionamiento de los aportes estatales a las escuelas privadas.

El relevamiento debería tener carácter censal por provincia para un año representativo del nivel EGB/primario y para un año del Polimodal/secundario (una sugerencia que merece un profundo debate técnico). De esta manera, se conocerían los datos de todas las escuelas del país, facilitando la toma de decisiones

en la distribución micro de los recursos y políticas. La información podría ser relevada cada 3 o 4 años, garantizando un período acorde para que las políticas públicas impacten en modificar la situación del relevamiento anterior. A su vez, esta dispersión en el tiempo permitiría que el sistema de medición de la equidad no implique una carga presupuestaria excesiva para el Ministerio nacional.

3. Defensoría del Derecho a la Educación

En este caso el punto de partida incluye los siguientes elementos de diagnóstico: (a) La ausencia de organismos oficiales que puedan iniciar acciones ante el incumplimiento de la legislación educativa vigente en las provincias o ante cualquier situación de vulnerabilidad del derecho a la educación; (b) La necesidad de reforzar una concepción del derecho a la educación que no dependa exclusivamente del Poder Ejecutivo, sino que tenga agencias de control autárquicas, acordes con un modelo democrático de gobierno de la educación.

La propuesta concreta implica la creación de una Defensoría del Derecho a la Educación, como un organismo autárquico, financiado por el Gobierno Nacional, pero con un cuerpo ejecutivo propio, elegido a través de un concurso público con un jurado independiente de reconocida capacidad para escoger a las autoridades. Su dinámica institucional sería similar a la de las defensorías del pueblo o a los organismos de defensa del consumidor, sólo que con un eje temático referido al derecho a la educación.

Las funciones de esta institución podrían ser las siguientes: (a) La difusión de los derechos que deben ser garantizados a través del sistema educativo y de la importancia de la enseñanza de los derechos humanos en todos los ámbitos del sistema; (b) La recolección de quejas y denuncias sobre

situaciones de vulneración del derecho a la educación; (c) La mediación en conflictos que afecten tanto el derecho laboral de los docentes como el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes; (d) El seguimiento de todas las normas nacionales y provinciales vinculadas con el derecho a la educación y el señalamiento de sus incumplimientos; (e) La recomendación de crear normas específicas ante situaciones que generan la vulneración del derecho a la educación; (f) El seguimiento de las condiciones del sistema educativo, tanto en lo referido al financiamiento como en las condiciones educativas y en las posibilidades de participación efectiva de los actores.

El impacto de la creación de una Defensoría del Derecho a la Educación

sería relevante en dos sentidos. Primero, para generar condiciones educativas más justas, velando por la situación de los sujetos menos visibles, menos escuchados y más excluidos, que son quienes sufren en carne propia la vulneración de sus derechos básicos. Segundo, para mejorar las condiciones institucionales de gobierno de la educación, creando instancias de mediación de los conflictos intra e inter-jurisdiccionales y promoviendo un nuevo ámbito federal donde afianzar la idea de que el sistema educativo argentino debe ser uno sólo cuando es observado desde la óptica de los derechos humanos.

Axel Rivas: Director del Área de Educación de CIPPEC. Jefe de Trabajos Prácticos de Política Educativa Comparada, Universidad de Buenos Aires; Profesor de Formulación y Análisis de Políticas Educativas II, Universidad Alberto Hurtado de Chile. Autor de diversas publicaciones sobre políticas educativas, entre ellas el libro *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

El presente documento se inscribe en la serie de publicaciones del **Programa Nexos “Conectando la Educación, la Práctica Política y la Ciudadanía”**, iniciado en marzo de 2006 por el Área de Educación de CIPPEC.

Si desea citar este documento: Rivas, A.: “Aportes para la Ley de Educación Nacional”, *Documento de Políticas Públicas*, Nro. 28, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2006.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Educación, Salud, Justicia, Política Fiscal, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.