

Tatiana Santillán.
Universidad Nacional de Mar del Plata. (UNMDP)
tatianasantillan@hotmail.es

Cambios institucionales en el nivel medio de la educación argentina.

Tatiana SANTILLÁN¹.

"Todo es sólo locura y contradicción en las instituciones humanas". Rousseau Jean Jacques².

Introducción

En América latina, cada uno de los modelos de Estado en distintos periodos históricos ha adjudicado diferentes funciones al sistema educativo. Por este motivo es necesario dar cuenta de la relación estado-sociedad-educación, para poder entender las reformas educativas. La escuela es una institución que a lo largo del tiempo ha tenido diferentes objetivos. Es necesario mirar los cambios institucionales que ha sufrido la educación media porque de acuerdo con Enríquez Eugéne (2000) las instituciones forman y sociabilizan a los individuos de acuerdo a un patrón específico y desempeñan un papel fundamental en la regulación social, en este sentido consideramos que hace falta un punto de vista relacional e histórico que permitan vislumbrar estos cambios.

Es notorio que la educación del nivel medio en Argentina sufrió una transformación importante en lo que se refiere a su organización institucional, es por eso que este trabajo intenta dar cuenta de los cambios institucionales en el sistema educativo argentino. Para ello se analizarán dos reformas educativas³, a saber: la Ley Federal de Educación N° 24.195/1994 y la Ley de Educación Nacional 26.2006/2006.

¹ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología. Facultad de Humanidades. UNMDP.

² Rousseau Jean Jacques (1985:87). Emilio. España, Madrid. Biblioteca Edaf.

³ Según Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse (2006) el término "reforma educativa" hace referencia al conjunto de políticas públicas orientadas a producir cambios en los

Relación estado-sociedad- educación

Las reformas educativas de la década del 90 se dieron en el contexto de las políticas neoliberales. Estas políticas estaban orientadas a las reformas estructurales en la apertura y desregulación de los mercados, a privatizar las empresas públicas, a ganar la confianza financiera internacional y propiciar la reconversión productiva.

La política educativa de la década del noventa según varios autores (Puiggrós Adriana: 2006; Torres Carlos Alberto: 2002 y Coraggio José Luís: 1995) se construyó en un espacio de fluido cumplimiento con las directivas del Banco Mundial, que alentaba a la descentralización de los sistemas escolares, su paulatina transferencia al sector privado, el desfinanciamiento de la educación pública en el nivel medio y superior, la flexibilización de la contratación docente y la aplicación de programas focalizados. La educación comenzó a convertirse en un elemento de mercado que debía ser regulado por la ley de la oferta y la demanda.

El nacimiento de la Ley Federal de Educación N° 24.195/1994 estuvo marcada por el Congreso Pedagógico que se realizó en 1985, en el que se pueden vislumbrar dos ideas sobre la educación claramente diferenciadas, a saber: 1) el primer conjunto de ideas estaba liderado por Filmus, en las mismas se puede observar un tinte bourdiano⁴. En ellas se sostenía que todo lo que sucede en la sociedad se ve reflejado en las instituciones y en las prácticas educativas y es por ello que había que realizar una reforma educativa que atienda a las necesidades de lo que sucede “por fuera de la

procesos y servicios educativos, en tanto el término “transformación” se emplea para designar los cambios que tienen lugar en ellos, ya sea o no por acción de las políticas educativas.

⁴ Bourdieu y Passeron (1979) sostienen que las instituciones económicas y su lógica de funcionamiento favorecen a aquellos que ya poseen capital económico, las instituciones educativas están estructuradas para favorecer a aquellos alumnos que ya poseen capital cultural. La escuela reproduce las desigualdades sociales al reforzar el *habitus* que corresponde a las familias. De este modo la escuela no es el lugar en el que se producen las desigualdades sociales sino donde se legitiman esas desigualdades.

escuela”⁵, siguiendo con su lógica de pensamiento se debían garantizar en igual medida y calidad las condiciones de aprendizaje para todos los miembros de la sociedad; 2) El segundo conjunto de ideas estaba liderada por Tedesco. A diferencia de la postura anterior Tedesco, si bien reconocía el elemento diferenciador que se ve reflejado en la estructura social Argentina, a causa de las desigualdades sociales, sostenía que la escuela era un elemento para revertir esta situación y que la misma debía generar un espacio en donde esas diferencias se neutralicen a partir de el aumento de los años de escolarización de los niños. Finalmente quedan plasmadas en la Ley Federal de Educación N° 24.195/1994 las ideas lideradas por Tedesco.

Para Tenti Fanfani (2011) la aplicación de la Ley Federal de Educación (24.195/94) contemplaba tres líneas de intervención: 1) ampliación de la oferta escolar; 2) el despliegue de políticas compensatorias y 3) la producción de cambios cualitativos en la oferta escolar.

Los derechos, obligaciones y garantías (títulos I y II) de la Ley, corresponden según Puiggrós Adriana (2006) al piso de principios democráticos acordados en el congreso pedagógico de 1985. En ellos se incluyen principios tales como el carácter del bien social de la educación, la responsabilidad principal del estado, la igualdad de oportunidades, la gratuidad, la garantía de no discriminación y de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo de todos los habitantes del país.

La estructura del sistema educativo (titulo III) dispone una modificación en la estructura de los niveles educativos: se sustituye al antiguo sistema de siete años de educación primaria obligatoria y cinco (o seis) años de educación secundaria con un ciclo uniforme de nueve años obligatorios de Educación General Básica -EGB- subdividido en tres ciclos y un ciclo especializado (Polimodal) de tres o cuatro años. También se establece como obligatorio realizar los cursos del nivel preescolar (5 años). Su implementación se lleva a cabo de forma gradual entre 1996 y 2000 y le precede un proceso de descentralización de las responsabilidades y facultades del gobierno federal

⁵ Tenti Fanfani Emilio (2008), *Nuevos temas en la agenda política educativa*. Buenos Aires. Siglo XXI.

a las provincias. Puigrós Adriana (2006) sostiene que esta modificación se realizó sin tener en cuenta los recursos con las que contaban las provincias, ya que en el año 1991 se incurre a la Ley de Descentralización Educativa N° 24.049/1991 en donde se finaliza el proceso de transferencia de la provisión, administración y financiamiento de las escuelas secundarias, del gobierno federal a los gobiernos provinciales. Por la ley de Descentralización, la modalidad de implementación de la Ley Federal de Educación la define cada una de las provincias.

Puigrós Adriana (2006) sostiene que la nueva estructura del sistema educativo tuvo una serie de inconvenientes en su aplicación ya que se dieron diferentes interpretaciones a la ley, lo que generó que en varias provincias coexistan tres o cuatro sistemas distintos y una desarticulación del sistema educativo nacional; restricción de la oferta de nivel medio que generó el cierre de establecimientos y apertura de menos cantidad de secciones de polimodal; primarización de los años iniciales del secundario y convivencia de adolescentes con niños menores; ruptura de la enseñanza media producida por la inclusión del tercer ciclo del EGB; cierre de la enseñanza técnica; transferencia de los docentes de un área de conocimiento a otra sin capacitación; deterioro de la educación de adultos, la educación especial y la educación artística ya que se los consideraba “regímenes especiales”.

Mirando la Ley de Educación Nacional

A partir del año 2003 la Argentina comienza a realizar importantes transformaciones en el sistema educativo y científico-tecnológico que la colocará en condiciones de responder a los requerimientos del nuevo modelo de desarrollo basado en un proceso de reindustrialización y de sustitución de importaciones. En este contexto la Ley de Financiamiento dispone que el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB) en el periodo 2003-2010.

Los derechos, obligaciones y garantías (título I) de la Ley de Educación Nacional 26.2006/2006, incluye garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.

El Sistema Educativo Nacional (título II) tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan. 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. La estructura del Sistema Educativo Nacional comprende cuatro (4) niveles –la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior–, y ocho (8) modalidades. La Educación Secundaria se divide en dos (2) ciclos: un (1) Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un (1) Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

Son modalidades del sistema educativo nacional: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

Según Néstor López (2007) hay varias tendencias en las nuevas leyes de educación que se dieron en los últimos años en América Latina: 1) la ampliación de la obligatoriedad de los años de estudio, abarcando la educación secundaria y el nivel inicial. Es así como en Argentina se llega a una educación obligatoria de 13 años; 2) la tendencia en enfocar a la educación como un derecho universal y aclara que si bien ya en la década de los años noventa esta apreciación de la educación estaba presente, coexistía con enunciados orientados a sostener a la educación como un recurso productivo. Sostiene que en las nuevas leyes prevalece una visión de la educación como formadora de ciudadanos, con una gran capacidad transformadora de las personas y de las sociedades por sobre una visión económica, predomina otra centrada en valores, la solidaridad o la tolerancia y 3) la tendencia a universalizar y hacer obligatoria la educación secundaria es ejemplo de un esfuerzo que se proponen las sociedades de la región, en un intento de consolidar las bases para la inclusión educativa y social.

Consideraciones finales

El fracaso de las políticas promovidas en la década pasada, la crisis de legitimidad de las leyes sancionadas en ese entonces y las críticas de diversos académicos influyeron en la renovación de Ley de Federal de Educación N° 24.195/1994. Las políticas educativas transformadoras suelen demostrar resultados mucho después de su implementación. Es por eso que aún no se puede arribar a conclusiones acabadas acerca de la nueva Ley de Educación Nacional 26.2006/2006. Como hemos visto, en la actualidad se pueden delimitar tendencias generales que avanzan hacia el desafío de construir una sociedad más igualitaria, en donde cuestiones como equidad, calidad educativa, innovación, modernización, desarrollo profesional, entran en un debate.

Cuadro 1: Comparación de los años de escolarización del Sistema Educativo Nacional.

Estructura anterior			Ley Federal de Educación		Ley de Educación Nacional	
Nivel	Años	Edades	Años	Nivel	Años	Nivel
Inicial	1°	3	1°	Inicial	1°	Inicial
	2°	4	2°		2°	
	3°	5	3°		3°	
Primario	1°	6	1°	EGB1	1°	Primaria
	2°	7	2°		2°	
	3°	8	3°		3°	
	4°	9	4°	EGB2	4°	
	5°	10	5°		5°	
	6°	11	6°		6°	
	7°	12	7°		7°	
Medio	1°	13	8°	EGB3	1°	Secundaria Ciclo Básico
	2°	14	9°		2°	
	3°	15	1°		3°	
	4°	16	2°	Polimodal	4°	
	5°	17	3°		5°	
					6°	Secundaria Ciclo Orientado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Educación de la Nación. [<http://portal.educacion.gov.ar/>]

Seguramente la nueva Ley Nacional de Educación tenga sus potencialidades y limitaciones, las cuales merecen un estudio necesario a posteriori, ya que la misma es muy reciente como para apresurarse sacar conclusiones.

Sin embargo, podemos decir que entre los cambios de la Ley de Educación Nacional, se puede vislumbrar claramente en el cuadro 1, la importante reforma de la estructura del sistema educativo en comparación con la Ley Federal de Educación, aumentando los años de escolarización obligatoria.

No consideramos que los cambios institucionales sólo se direccionen hacia el aumento de los años de escolaridad, es necesario dejar claro que esta modificación en la estructura del sistema educativo también significa la incorporación de aspectos centrales en lo que se refiere al proceso pedagógico de los estudiantes. Un ejemplo de ello es el pensar la educación como un proceso a lo largo de toda la vida.

En la lectura de la Ley Nacional de Educación podemos ver modificaciones que tratan de pensar a la educación de manera más integral adaptándose a los cambios sociales actuales. En este sentido se incorporan aspectos tales como el manejo de los lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación.

Podemos decir que Ley Nacional de Educación esta pensada desde un enfoque desarrollista⁶, el cual le otorga un valor fundamental a la investigación científica-tecnológica como facilitadoras del cambio social, plantean que la superación del subdesarrollo en América Latina resultará de la acción simultanea de diferentes políticas y estrategias en tres áreas críticas, a saber: la política – que incluye los sistemas de telecomunicación por satélite- , la económica –en la que deben asignarse prioridades al desarrollo industrial, exportación de productos manufacturados- y la social –que se refiere a la planificación de recursos humanos y modernización de la enseñanza, tecnificación de los programas de entrenamiento y capacitación de mano de obra entre otros-.

⁶ Según Salvia (2007) los enfoques desarrollistas suponían un crecimiento industrial y moderno garantizado en la medida que se fueran pasando etapas de transición, las cuales demandaban la penetración y generalización de instituciones y valores modernos en el funcionamiento de los países en situación de transición.

En este sentido es que pensamos que esta ley se basa en una reforma educativa desarrollista para mitigar los efectos de la exclusión social producida en la década de los noventa. La nueva ley expresa claramente dejar de pensar la educación como un servicio lucrativo y rechaza cualquier forma de mercantilización de la educación pública como se dio en la década de los noventa en donde se implementaron simultáneamente en América Latina políticas neoliberales.

Bibliografía

BOURDIEU y PASSERON (1979) *La reproducción. Elementos para una teoría de la enseñanza*. Barcelona. Laia S.A.

BRASLAVSKY Cecilia y COSSE Gustavo (2006) *Las actuales reformas educativas en América latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. En: REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2006, Vol. 4, No. 2e. Disponible en: [<http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art1.htm>] (Última consulta: marzo de 2012)

CORAGGIO José Luís (1995) *Las propuestas del banco mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?* En: ponencia presentada en el Seminario “O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil”, organizado por Aço Educativa, Sao Paulo, 28-30 junio.

ENRIQUEZ Eugene (2000) *El trabajo de la muerte en las instituciones*. En: La institución y las instituciones. Eudeba.

FILMUS Daniel (2008) *El contexto de la política educativa*. En: Fanfani Emilio Tenti (comp.) Nuevos temas en la agenda política educativa. Buenos Aires. Siglo XXI.

LÓPEZ Néstor (2007) *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IPE-Unesco. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

Ministerio de Educación de la Nación. [<http://portal.educacion.gov.ar/>] (Última consulta marzo de 2012)

Ministerio de Cultura y Educación. Ley Federal de Educación Nro. 24.195. Disponible en: [<http://www.bnm.mcy.gov.ar/demo2/documentos/leyes/leyf/leyf.htm>] (Última consulta: febrero de 2012)

Ministerio de Cultura y Educación. Ley de Educación Nacional Nro. 26.206. Disponible en: [http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf] (Última consulta: febrero de 2012)

PUIGGRÓS Adriana (2002) *¿Qué pasó en la educación Argentina? Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires. Galerna.

ROUSSEAU Jean Jacques (1985). Emilio. España, Madrid. Biblioteca Edaf.

SALVIA Agustín (2007) *Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político*. En: Salvia Agustín y Chávez Molina Eduardo (comp.) *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*. Buenos Aires. Miño y Dávila.

TENTI FANFANI Emilio (2011), *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*, Buenos Aires. Siglo XXI.

TORRES, Carlos Alberto (2002) *Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte*. En: Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI. TORRES, Carlos Alberto comp. Buenos Aires: CLACSO.