

**Educación y Escuela en el Año del
Bicentenario de Argentina
Historia Reciente. Tucumán 1990/2010**

Liliana Macián de Barbieri

Facultad de Ciencias Económica

Universidad Nacional de Tucumán

lbarbieri@herrera.unt.edu.ar

Resumen

El trabajo realiza un repaso de las Leyes y demás acciones que se han encarado en los últimos tiempos en la República Argentina para mejorar la educación. Es una reseña con enfoque en la Provincia de Tucumán, donde se estudiaron las políticas educativas y algunos de sus resultados. Se analiza el contenido de la Ley Federal de Educación N° 24.195, de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 y de la Ley de Educación Nacional N° 26.206. Importantes leyes de la historia educativa reciente y que han demostrado tener poder. Se destaca que tanto la Ley Federal (1993) como la Ley Nacional (2006) establecieron extensiones en los años obligatorios de educación abarcando a más población. Impulsando ambas como objetivo la equidad y calidad en la educación. Mientras que la Ley de Financiamiento (fines de 2005) fue una poderosa herramienta que sirvió para incrementar los recursos para la educación, la ciencia y la tecnología. Aumentos que sería compartido entre las provincias y la nación. El estudio destaca que durante los años "90" y a partir del año 2003, luego de superada la fuerte crisis socio-económica que enfrentó Argentina, en las provincias y en la nación las autoridades reaccionaron ante el estado de la educación, realizando importantes esfuerzos para tratar que mejore, que sea de calidad, que se cumpla con el número de días de clases planificados, que se incorporen más cantidad de niños y jóvenes y a una menor edad a la escuela. Y que se propusieron introducir en ella las nuevas tecnologías. Que en Tucumán, como en el resto de provincias, aún atendiendo a más cantidad de alumnos, la inversión en educación ha crecido en valores reales, observándose un considerable aumento en el gasto por alumno y en el salario real de los docentes.

Abstract

The paper provides a review of laws and other actions that have been undertaken in recent years in Argentina to improve education. Review is focused on the Province of Tucumán, where he studied education policy and some of their results. It analyzes the contents of the Federal Education Law No. 24,195, the Education Funding Law No. 26,075 and the National Education Law No. 26,206. Important laws of recent educational history and have proven to have power. It is emphasized that the Federal Law (1993) and National Law (2006) set extensions in the compulsory years of education reaching more people. Aimed at boosting both equity and quality in education. While the Finance Act (late 2005) was a powerful tool that served to increase resources for education, science and technology. Increases would be

shared between the provinces and the nation. The study noted that over the years "90" and since 2003, after overcoming the strong socio-economic crisis facing Argentina in the provinces and the nation the authorities reacted to the state of education, making significant efforts to try to improve, that is of quality and compliance with the number of days of scheduled classes, which incorporate more of children and youth and lower age at school. And it is proposed to introduce new technologies. That in Tucumán, as in the other provinces, even serving more number of students, investment in education has grown in real terms, showing a considerable increase in spending per pupil in real wages of teachers.

Palabras clave: Educación. Inversión. Capital humano.

El 9 de Julio de 2010 mientras se conmemoraba un nuevo aniversario de la Declaración de la Independencia Argentina, una canción cantada por niños de jardín de 5 años decía:

“Yo quiero para mi Patria más trabajo y libertad, más escuelas, más justicia, unión y prosperidad ”.

Introducción

Este trabajo se pregunta sobre cómo nos encuentra en materia educativa estos casi 200 años que está cumpliendo la Patria. Qué se estuvo haciendo para mejorar la educación y si bastan los buenos propósitos de las Leyes vigentes.

Con una visión que puede considerarse optimista se infiere que la educación está mejorando o que se va en ese camino, que las leyes y políticas educativas de los últimos años han sido importantes, y que si se quiere asegurar buenos resultados hacia el futuro los procesos encarados no deben sufrir interrupciones. Es que las acciones que sirven para aumentar la cantidad y la calidad en la educación sólo pueden observarse después de un determinado número de años.

Se muestra que en los últimos 20 años se han realizado importantes reformas y llevado adelante iniciativas con el objeto de aumentar el acceso de una mayor población a la educación, y que se buscó hacerlo procurando equidad y tratando de conseguir además calidad. La ley vigente propone ir *“hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”*.

Se trabaja con un “concepto de educación” más amplio que el proceso de enseñanza-aprendizaje que se realiza en la escuela. La educación entonces depende de un buen número de variables, su estado como otros procesos en Argentina, no ha sido ajeno a la situación por la que atraviesa la sociedad en general y la economía en particular. La recurrencia de elevados índices de pobreza, falta de puestos de trabajo y la inflación condiciona y afectan los resultados esperados. (Garrido/Marina, 2002).

I- Qué se estuvo haciendo para mejorar la educación

Por iniciativa de la Ley Federal de Educación N° 24.195, desde 1993, se comenzó a evaluar el desempeño escolar con miras a conocer la calidad de la enseñanza. Se hizo con la puesta en marcha del primer Operativo Nacional de Evaluación y hasta el año 2000 inclusive. A partir del año 2003, y con un intervalo de año por medio, el proceso de evaluación es reiniciado. Las pruebas se realizan en las distintas áreas de ciencias y en más de un grado/año de la escuela primaria y secundaria. Desde 1997 se realiza también un Censo de evaluación obligatorio para todos los 5º/6º años de finalización del nivel medio.

Los resultados de los operativos de evaluación, son comparados entre las provincias, por zonas y regiones y por sector de gestión. Y aunque muestran desventajas comparativas y una importante desigualdad, estas mediciones y su seguimiento son de vital importancia ya que permitieron generar un sistema de información sobre el desempeño escolar. Información ésta que hace que las autoridades responsables y las propias escuelas tomen las decisiones necesarias respecto a qué mejorar. (DiNIECE-INDEC, ONE 2007). Por ejemplo a las primeras brindar mayor apoyo a las provincias, las escuelas y las zonas que muestran los peores resultados.

Los operativos de evaluación también sirvieron para reconocer que los peores resultados mayoritariamente suceden donde se concentran las poblaciones de menores recursos (Llach-Schumacher/2004).

Una opinión es que si además la publicación de los resultados de las pruebas estuvieran al alcance de las familias, en algunos países lo está, y una interpretación responsable pudiera hacerse, el conocimiento representa un beneficio social, ya que crea incentivos para la competencia mejorando la educación que brindan docentes y reciben alumnos.

Simultáneamente se viene trabajando también en el seguimiento de otros indicadores de rendimiento educativo como la tasa de escolarización de la población, la tasa de promoción efectiva, la de repitencia, abandono y sobre-edad. Todo esto con el objeto de decidir las políticas que logren la permanencia y una mayor tasa de egreso de los estudiantes. El comportamiento de algunos de estos indicadores se muestra en el Anexo.

Finalmente, a la normativa que viene imponiéndose puede atribuírsele el alcance de algunos logros y de otros que se procuran para el futuro cercano. Las Leyes, que se comentan más adelante, dieron lugar a la implementación de numerosos Programas Sociales. Radicando su importancia en que fueron dirigidos hacia las poblaciones de menores ingresos y a las zonas más pobres. Se observó, que dada una determinada situación social, la educación debía cumplir con otros roles mediante la correspondiente asignación en los presupuestos educativos.

En la provincia de Tucumán se han desarrollado diversos programas como los de Inclusión Educativa, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Programa Social Nutricional, el de Becas, el de Fomento a la Educación Tecnológica, el de mejora de la Infraestructura, el Programa Nacional 700 escuelas y Más, y los que se destinan anualmente para la capacitación docente. Se suma desde 2010 un nuevo programa para todo el País como lo es el de la asignación universal por hijo, que obliga a las familias a tener sus hijos en las escuelas y a un control sanitario.

Esta breve mención de las acciones que se ejecutan desde el Ministerio de Educación nacional y provincial como desde otros ministerios y secretarías tienen como fin atraer y retener en las escuelas a una mayor cantidad de niños y jóvenes procurando la permanencia y la finalización del cursado, en especial la de los más pobres.

II- Desde lo institucional. Leyes que reglamentaron la educación en Argentina. Reseña

Merece como parte de la historia mencionar algunos aspectos de las cuatro Leyes más importantes que reglamentan o reglamentaron la Educación en el País; porque se piensa que las leyes son importantes, que tienen poder y que sus resultados no son inmediatos.

En un principio todas extendieron a más años la instrucción obligatoria abarcando a más población. Tratando, y con mayor énfasis las últimas, de procurar "equidad y calidad" en la educación. Pretendiendo ya en tiempos recientes el poder impartir una educación de "*buena calidad para todos*".

Y es al significado de los conceptos de equidad y calidad en la educación a los que vamos a referir.

Cuando se busca aumentar la oferta educativa o atraer a más niños y jóvenes a la escuela, cuando se habla de "*educación para todos*", se está procurando equidad, en el sentido de garantizar a toda la población el acceso a la educación, se la entiende también como la ausencia de excluidos del sistema educativo. La equidad a la que se aspira en esta materia no es la imposición de un mismo modelo para todos ni tampoco es bajar el nivel y renunciar a la excelencia. Esta idea parte de reconocer la diversidad individual, de respetar diferencias genuinas y legítimas. Aceptar que tal vez *para lograr aprendizajes homogéneos y equivalentes se deban promover procesos pedagógicos diferentes* y asignar los recursos de tal manera de dar más a los que menos tienen. (Argentina es una República con una organización Federal de gobierno. Su población se distribuye en un relativamente extenso territorio. Tiene un PBI por persona (promedio) de aproximadamente U\$s 8.000, presentando sus 24 provincias un amplio rango de valores en sus productos geográficos por personas).

El concepto de calidad o de buena calidad es muy amplio y se lo asocia por ejemplo: a renovar periódicamente los contenidos curriculares, a brindar una formación integral al individuo, a

recuperar el papel central del aprendizaje, a recuperar la pertinencia cultural, la capacidad de innovación y a poder acceder a los cambios que define la cultura científico–tecnológica.

También se lo expresa con la idea de una *“buena escuela”*. Definida ésta en el *“Documento Para el Debate de una Ley de Educación Nacional”, del año 1996*. La Ley de Educación vigente, dice: *“...se debe garantizar el derecho a una educación de buena calidad para todos”*, en la Argentina del siglo XXI.

Ley Nº 1.420, de Educación Común. Año 1884.

La iniciativa de una educación pública para todos en Argentina prácticamente empieza durante la Presidencia de Domingo Faustino Sarmiento (1874). Y, la primera Ley de Educación con carácter de *“universal, obligatoria, gratuita y laica”* fue la Nº 1.420 sancionada el 8 de Julio de 1884 durante la Presidencia de Julio A. Roca. Esta primera Ley es reconocida como la que universalizó la educación primaria.

Hoy se sabe que si bien la evolución histórica de la matrícula de la escuela primaria fue constante, se tardaría muchos años, a partir de los 60, en alcanzar niveles de escolarización superiores al 80%. La tasa de escolarización neta en el primario presenta una evolución favorable pasando de un 90,5 % en 1980 a 98,1 % en 2001 a nivel nacional. En Tucumán la situación es similar, pasando la tasa de 90,9 % a 97,7 % en los mismos años. Anexo.

Ley Federal de Educación. Año 1993

Pasaron casi 100 años hasta que en Septiembre de 1984 el Presidente Raúl Alfonsín convocó a la realización de un Congreso Pedagógico Nacional. Para discutir nuevas ideas para la educación, qué se deseaba conseguir y qué se quería recuperar. Luego nueve años se tardó en lograr un mediano consenso para obtener una nueva ley para la educación en Argentina: la Ley Federal, Nº 24.195 de abril de 1993.

Ésta fue parte de un número de importantes reformas que se encararon en los años 90, como la transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior no universitario a la dependencia provincial, los operativos de evaluación de la calidad educativa, la creación de un sistema de reunión e información estadística-educativa y otras tantas medidas que se fueron realizando.

La Ley Federal introdujo profundos cambios en la educación pública administrada por las provincias, pretendiendo una implementación gradual que llegaría a estar totalmente aplicada en el año 2000. Rediseñaba el Sistema Educativo modificando todos los niveles de la educación. Se pasó de un esquema de 7 años de escuela primaria y 5 de educación secundaria, a 9 años de lo que se

denominó Educación General Básica (EGB), organizada en tres ciclos de 3 años de duración cada uno y 3 años de Polimodal.

Fue en parte esta estructura de los ciclos, en especial la localización de la EGB 3 (7º, 8º y 9º grado/año), la que ocasionó los problemas de implementación que se observaron en algunas jurisdicciones más que en otras. Y si bien el cambio trajo bastantes inconvenientes, el hecho más importante fue el de establecer *“la obligatoriedad en la educación general básica como de la sala de 5 años de nivel inicial, extendiendo los años obligatorios de educación de 7 a 10 años en total”*.

Esta norma además planteaba reformas curriculares, la modificación de aspectos de organización y gestión educativa, la exigencia de un mayor equipamiento para las escuelas, el aumento de la infraestructura existente y la capacitación de los docentes. Se propuso posibilitar el acceso a la educación a toda la población, mencionando como objetivos el lograr calidad educativa e igualdad de oportunidades. Consideraba además la implementación de programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte para niños y adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos. Es que en esos tiempos se reconocía la desigualdad existente en la educación entre distintos grupos poblacionales, asociada al diferente nivel económico social de los educandos y que sobre ello se debía actuar. Mejorar la educación donde más se necesite es disminuir la desigualdad.

Fueron numerosos los cambios propuestos por la Ley Federal y mucha la bibliografía que expuso tanto de sus bondades como de sus desaciertos. Fue aplicada en las provincias con marcadas diferencias y resultados y si bien se le reconocieron objetivos de indudables efectos positivos, se observó que ocasionaría problemas presupuestarios sobre todo en las provincias con menores recursos y/o mal administrados relativamente. Es que esta Ley las enfrentó con la necesidad de obtener ingresos extras para sostener un sistema educativo que se ampliaba, por la nueva estructura de ciclos y niveles y por la extensión de la obligatoriedad de los años de estudio.

Hacia el año 1996, con bastante esfuerzo y diferente convencimiento, se da un mayor impulso a la implementación de la reforma en la mayor parte de las provincias y para el año 2000 prácticamente la nueva estructura en el sistema educativo estaba funcionando al menos respecto a la educación general básica. (Macián, 2000; 2001), (Pérez/ Isgro, 2006).

Tucumán y la aplicación de la Ley Federal

A la provincia le tomó un tiempo más extenso en implementar la Ley, ya que en ella se enfrentaba serios inconvenientes, entre ellos los presupuestarios, para cumplir con los cambios propuestos.

Si bien la implementación de la reforma comenzó prácticamente en 1997, hasta el año 2003 no se había logrado completarla en todas las escuelas. Su aplicación se hizo en forma muy diferente entre el sector de gestión privado y el público. El primero comenzó la reforma gradualmente y sin interrupciones. Mientras que en el sector de gestión estatal la reforma se realiza lentamente, comenzando sólo con un grupo de escuelas, por problemas con la localización del tercer ciclo de la educación general básica.¹

La magnitud de los inconvenientes hizo que en el año 2001, cuando el sector estatal tenía incorporado poco más del 50% de alumnos en la EGB 3, un Decreto, el 390/1, del Poder Ejecutivo provincial anuncia una nueva estructura para el sistema educativo provincial interrumpiendo en los hechos la implementación de este ciclo. Finalmente y por la oportuna intervención de padres de alumnos de 7° año, se logra un fallo de la Justicia Federal favorable a la prescripción de dicha Ley (Octubre de 2003) para toda la Provincia.

Es que en los años en que la ley debía implementarse se observó, en algunas provincias y en Tucumán en mayor escala, mucha imprevisión y falta de convencimiento de una parte de las autoridades del gobierno para llevar a cabo la reforma educativa. La provincia no sólo se veía condicionada por una muy frecuente escasez presupuestaria (relativa) sino que la ley sólo conformó a una parte de la comunidad educativa dejando con atendibles problemas a la otra. (Macián, 2005).

Fue en la época de aplicación de la Ley Federal que se comenzó con las pruebas de evaluación para medir los rendimientos educativos (1993-2000), los que dieron resultados poco satisfactorios mostrando además marcadas diferencias entre las provincias.

Fue un tiempo también, finalizando 1998, en que Argentina comenzaba la que pronto se revelaría como una profunda crisis socio-económica e institucional, ya que terminó anticipadamente con el gobierno electo del Presidente Fernando de La Rúa, en Diciembre de 2001.

Ya con nuevas autoridades de gobierno en la provincia, finalizando el año 2003,² se pudo avanzar en la implementación de una estructura unificada en todas las escuelas, en especial en el sector público que venía con el atraso relativo. En 2004, Tucumán tiene su propia Ley de Educación Nº 7.463 adaptada a la Ley Federal. Así, y aún con diferentes alternativas institucionales, el sistema establecido por estas leyes estaría vigente plenamente a partir de 2006. Año en el que, además, las autoridades educativas se encontraban ante el desafío de dar respuestas más o menos inmediatas a la demanda del Polimodal o de tres años más de enseñanza secundaria (no obligatoria hasta ese momento).

El nuevo período constitucional de gobierno coincidió también con un cambio en el ciclo económico de Argentina, de recuperación primero (2004/2005) y de crecimiento después y el estado de la educación preocupaba. De diversos estudios realizados por esa época, el consenso era que existía una educación muy desigual que debía ser mejorada y una de las áreas que necesariamente

debía ser fortalecida era la del financiamiento. (Rivas/ Mezzadra, 2003). Se iniciaba entonces el camino que llevaría a lograr una muy importante herramienta financiera para las mentadas necesidades educativas.

Ley de Financiamiento Educativo. Años 2006/2010

La Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075, fue sancionada en diciembre del año 2005. Establecía *“un aumento sustancial y exigible en el Presupuesto Consolidado (Gobierno Nacional, Provincias y Ciudad de Buenos Aires) para la inversión pública en educación, ciencia y tecnología, desde 2006 y hasta alcanzar en el año 2010, una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB) de Argentina”*.³. Este incremento presupuestario sería destinado a buenos y pretenciosos objetivos, unos que ya se habían enunciados en la Ley Federal a los que fortaleció y otros nuevos. Entre ellos proponía

- Incluir el 100% de la población de 5 años de edad en el nivel Inicial, y la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 y 4 años.
- Garantizar un mínimo de diez años de escolaridad obligatoria.
- Lograr que como mínimo 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.
- Avanzar en la universalización del nivel Medio/Polimodal.
- Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional.
- Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional. Fortalecer la educación técnica.
- Mejorar las condiciones laborales y salariales de los maestros y profesores de todos los niveles del sistema educativo.

El esfuerzo financiero de incrementar los recursos para la educación, la ciencia y la tecnología sería compartido: las provincias debían contribuir con el 60% del aumento en el gasto consolidado y la nación con el 40%. Estableciéndose una garantía para este incremento con los recursos de la coparticipación federal. Así, mientras se diera crecimiento económico en Argentina se aseguraba una mayor recaudación impositiva y una parte de ésta en forma directa (asignación específica) sería destinada a fortalecer la educación. En otras palabras a través de esta Ley se focalizaba además el gasto provincial.

La forma de asegurar el cumplimiento de los objetivos fue la realización de Convenios de control entre el Ministerio de Educación nacional y cada provincia, donde se establecían las metas anuales a alcanzar por cada año de los cinco de duración de la ley, los recursos para financiarlas y los mecanismos de evaluación.

Con la ley de financiamiento se buscó “asegurar” que la inversión para la educación, la ciencia y la tecnología, fuera superior al crecimiento real de la economía. En la provincia de Tucumán, por ejemplo, el gasto en educación provincial (neto de transferencias no automáticas nacionales) ha crecido un 217% entre 2005 y 2009, mientras que en el mismo período la economía argentina, el PIB en valores corrientes, lo hacía en un 115,3%.⁴. También se incrementó, aumentando su participación, la inversión nacional en la provincia destinada principalmente a la recomposición del salario docente y a la reparación y construcción de escuelas.

Un hecho de suma importancia logrado también a partir de esta ley, fue el poder determinar la totalidad de las erogaciones que se destinan a la educación, ya sea por su fuente de financiamiento o por sus componentes, como se lo muestra en las tablas 1 y 2. Con la inversión realizada hasta 2010, la provincia no sólo cumplió con la Ley sino que superó sus objetivos. En Tucumán, y en la mayoría de las provincias, el gasto en educación, la ciencia y la tecnología tuvo un importante incremento relativo desde 2006. (Macián, 2006, 2007 y 2009).

Tabla 1
Gasto en Educación, Ciencia y Tecnología. Tucumán
Por Fuente y Sub-Fuente de Financiamiento *. En millones de pesos corrientes **

Fuente de Financiamiento	2006	2007	2008	2009	2010
Gto. Educación Provincia	659	881	1.240	1.544	1.683
Rentas Generales	621	805	1.080	1.252	1.209
Afect. Específica de Copartic.	38	77	160	292	474
Transf. no Auto. Gob. Nacional	147	166	230	281	424
Incluidas en el Presupuesto	83	118	135	154	229
Transf. Extra-presupuestarias	65	48	96	127	195
Gasto total en Educac. C y T	806	1.047	1.470	1.825	2.107

* Incluye Ministerio de Educación y otros Ministerios y Secretarías.
Año 2010 Presupuesto vigente al 31/07/10. ** Año 2010, 1U\$s = 3,85 \$ promedio.

Tabla 2
Gasto en Educación, Ciencia y Tecnología. Tucumán
Por Componentes *. En millones de pesos corrientes

	2006	2007	2008	2009	2010
Gasto Total Educación	788	1.018	1.453	1.790	2.061
Ministerio de Educación	721	955	1.373	1.713	1.961
Otros Ministerios y Secretarías	67	63	80	77	100
Ciencia y Tecnología	18	29	24	36	45
Gasto total en Educac. C y T	806	1.047	1.477	1.825	2.107

* Incluye Fondos Nacionales: Cuentas Especiales y Transferencias no Automáticas. ** Año 2010, 1U\$s = 3,85 \$ promedio.

Fuente: Seguimiento del Costo Educativo. "Gasto en Educación Ciencia y Tecnología en Tucumán". Macián de Barbieri L. Colaboración, Lic. Fernández F. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía. Ministerio de Educación. Otros ministerios y Secretarías.

La Ley de Financiamiento fue una poderosa herramienta que cumplió con la mayoría de sus objetivos. Y, como caduca en el 2010, ya en este año se realizan movimientos para lograr una nueva norma que asegure la continuidad del financiamiento o por una extensión de la existente.

Durante el año 2006 y siendo éste el primero de aplicación de la ley financiera, desde el Ministerio de Educación Nacional se produce un llamado para la discusión de una nueva ley para la educación, que reemplazaría a la Ley Federal. Se pretendía que la nueva normativa contara con "más consenso" que la de los 90 y en esos tiempos muchos nos preguntábamos si hacía falta una nueva ley en un plazo tan corto respecto al transcurrido de su inmediata anterior. ¿Por qué habría de cambiarse la Ley Federal con sólo 13 años de existencia? Se avecinaba un debate para una nueva Ley Nacional donde se discutiría sobre una educación para el siglo XXI.

Documento para el Debate de una Ley de Educación Nacional. Año 2006

Durante la Presidencia de Néstor Kirchner y siendo Daniel Filmus Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología se produce el lanzamiento de un "*Documento Para el Debate de una Ley de Educación Nacional*". Lleva como subtítulo: "*Hacia una Educación de Calidad para una Sociedad más Justa*" (Mayo de 2006).

Con el mismo se realizó una amplia convocatoria de consulta: a instituciones y especialistas, por encuestas de opinión y jornadas desarrolladas en escuelas, tratando de abarcar a un gran espectro de la sociedad. Sin embargo se otorgó un tiempo muy acotado para la participación y su discusión. Ya que durante ese mismo año debía surgir la nueva Ley de Educación, cuya redacción final y elevación del Proyecto se produce en Octubre de 2006.

El documento propone convertir la nueva Ley en un "...*plan de acción efectivo, en una herramienta fundamental para la transformación del País...*". Planteando que: "...*la educación no puede ser considerada como una política sectorial sino como la variable clave de la estrategia de desarrollo nacional...*". La considera como: "...*el campo donde se prefigura el futuro de los países y el bienestar de las futuras generaciones...*", también como "...*la base para una sociedad más justa...*" y que la Ley deberá garantizar "...*que se cumpla el derecho a una educación de buena calidad para todos...*", en la Argentina del siglo XXI.

Llama la atención cuando en el documento se sugiere que "...*dentro de la labor de la escuela como lo es entre otras la transmisión de los saberes, valores y experiencias de nuestro patrimonio cultural y ante el desafío de construir una sociedad más justa se hace indispensable garantizar el*

derecho de todos a acceder, permanecer y egresar de una buena escuela, el derecho de todos a la educación...". Siendo muy importantes las menciones respecto a lo que sería una buena escuela o una buena educación.

Dice: *"...Es necesario identificar los aspectos que definen una buena escuela o una buena educación, para poder promover su mejoramiento continuo. En principio una buena escuela es una en la cual los niños, jóvenes y adultos que concurren a ella son siempre considerados sujetos de derecho. La que alberga a alumnos de distintos orígenes sociales, económicos y culturales, aquella donde los docentes gozan de buenas condiciones de trabajo y salarios dignos, donde los chicos y maestros cuentan con los materiales, equipos y edificios modernos para llevar adelante la tarea..."*. Y continúa con otras tantas características, citando no menos de 18 ideas diferentes de cómo una buena escuela debe ser y tener.

El documento propuso 10 ejes de debate y líneas de acción y 20 preguntas para orientar la discusión. Parte del temario ya había sido abordado y accionado por las normas anteriores y otra parte fue innovadora, como cuando dice que *"...la buena calidad de la educación es un derecho de todos..."* o el *"...garantizar el derecho de todos y todas a conocer y dominar las nuevas tecnologías de la información..."*; *"...garantizar el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y en su cultura..."*. etc.

Luego de haberse cumplido los tiempos que el mismo documento impuso se elevó el Proyecto de Ley al Congreso Nacional, en Octubre de 2006.

Ley de Educación Nacional. Años 2006/2007

La discusión de una nueva ley para la educación en Argentina se dio durante una buena parte del año 2006 y con intenciones de aplicarla desde 2007. Habían participado en ella: docentes, alumnos, gremios, religiosos, universidades y empresarios. Se rescató por entonces como muy positivo el haber logrado que se debata sobre la educación y su estado en el conjunto de provincias argentinas.

La Ley de Educación Nacional, Nº 26.206, fue aprobada en Diciembre de 2006. Es bastante extensa, consta de XII títulos con sus respectivos capítulos y 145 artículos en total, abarcando numerosos aspectos de lo que se pretende sea la educación para el nuevo siglo.

Señala que: *"...La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado..."*. Designando al último como garante del financiamiento del Sistema Educativo Nacional. Y que luego de cumplidas las metas establecidas por la Ley de Financiamiento, *"...el Presupuesto Consolidado destinado exclusivamente a educación, no será*

inferior al seis por ciento del Producto Interno Bruto...". Es así que anticipa como sería el financiamiento a partir de 2011.

Menciona, con algunas coincidencias y con agregados respecto a las leyes anteriores, los fines y objetivos de la política educativa nacional como:

- Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales.
- Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y la habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a los estudios superiores.
- Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales, de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.
- Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas.
- Proveer de recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los alumnos, familias y escuelas cuyas necesidades lo requieran.
- Implementar programas de becas, provisión de libros y materiales de estudio gratuitos y transporte para niños y adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos.

Dos temas se desean destacar, el que propone una nueva reforma en el sistema educativo y el que extiende los años obligatorios de educación.

La Ley plantea:

- *"...El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan..."*. Proponiendo para esta estructura cuatro niveles:

La Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior, y ocho modalidades.⁵

- Y *"...La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria..."*.⁶

Así, *"se establecen trece años de educación obligatoria"*.

El Jardín de cinco años (que ya lo era), la escuela primaria de seis años de duración, la secundaria de seis años y en ésta hace los tres últimos años obligatorios por primera vez. Pretendiendo además universalizar la oferta de servicios educativos para la educación inicial, priorizando la apertura de salas para niños/as de cuatro años.

La nueva estructura para el Sistema Educativo constituye un regreso a la antigua división entre escuela primaria y secundaria, pues se dejan de lado, a partir de un tiempo determinado, las denominaciones de Educación General Básica y Polimodal que establecía la Ley Federal. Vale

mencionar sin embargo, que la propuesta no significaría un cambio sustancial en la organización del servicio escolar en la mayoría de las jurisdicciones. Para esa época en Tucumán se había logrado establecer la EGB 3 (7º, 8º, y 9º año) como un ciclo integrado en todas las escuelas. Nuestra Provincia desde 2006, tuvo el 7º año ubicado como parte del ciclo de seis años de nivel de educación secundaria.⁷.

Como se previó la Ley de Educación Nacional (2007) inicialmente demandaría muchos recursos, entre otros, para ampliar su oferta del nivel medio a toda la población y para cumplir paulatinamente con la incorporación de más niños de cuatro años a la escuela. Estas medidas sin dudas beneficiarían especialmente a la población de menores recursos. Piénsese que lo que era común para un cierto sector de la sociedad, como acceder a un jardín a los cuatro años o menos y terminar la escuela secundaria, en las escuelas rurales o para los sectores de menores recursos no lo era tanto.

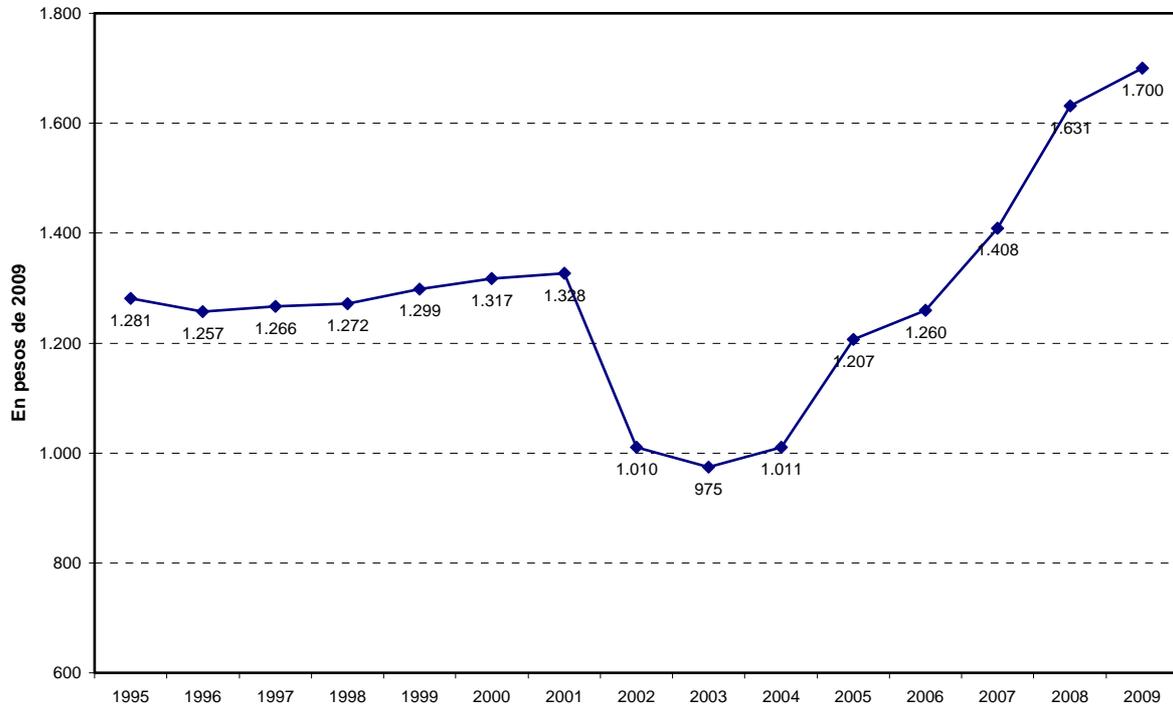
III- Algunos resultados financieros de las mejoras en la educación.

El año 2006, primero en el que se aplica la Ley de Financiamiento, fue uno en que Argentina se encontraba en un claro ciclo de crecimiento económico, (el País comienza un período de recuperación en 2004). Ambos hechos aseguraron el incremento de los recursos necesarios para lograr las propuestas y mejoras para la educación previstas en las leyes comentadas.

Por ejemplo el aumento de los recursos se vio reflejado en el incremento relativo del salario docente: se puede comprobar que el salario real tiene un fuerte incremento, superando desde 2007 al mayor alcanzado del período previo a la crisis y depresión de los años 2002-2003.

Gráfico 1

Remuneración Bruta (Salario) * Maestro de grado, Jornada simple, Educación Común con 10 años de antigüedad. Financiamiento provincial. Valores promedios en pesos del año 2009. Tucumán



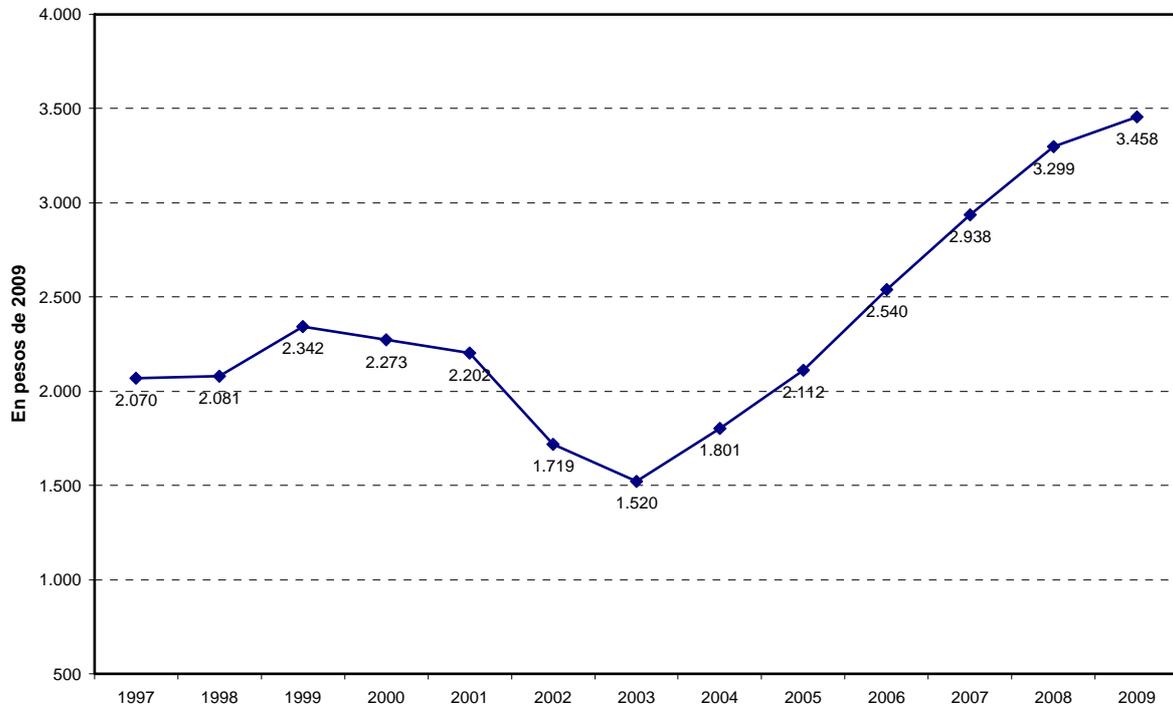
* El salario en esta serie no incluye el Fondo de Incentivo Docente ni la Compensación Salarial. Cuando ellos son incorporados, el valor de la remuneración de bolsillo era de \$2.506, (u\$s 635) a fines de 2010.

Fuente: Informes Indicativos de salarios Docentes. CGECSE. Ministerio de Educación de la Nación. IPC Tucumán, corregido con estimación privada años 2007/2009.

También y aún habiéndose incluido una mayor cantidad de niños en los niveles pre-primarios, como una mayor cantidad de alumnos que completarán la escuela secundaria, se puede observar que el gasto por alumno muestra un fuerte incremento.

Gráfico 2

Gasto Público por Alumno en Educación. Total del Sistema Valores en pesos del año 2009. Tucumán



* Gasto del Ministerio de Educación con gasto de Administración General y Gasto de Materiales y Construcciones Escolares.

Fuente: Cuenta Inversión Provincia de Tucumán. IPC Tucumán, corregido con estimación privada años 2007/2009.

El incremento del financiamiento educativo fue destinado además, a la reparación y construcción de nuevas escuelas como para diversos programas sociales. Por ejemplo, en Tucumán con el Programa Nacional “700 escuelas y más”, se habían terminado entre sustitución y nueva construcción unos 110 edificios, entre 2004 y 2009, para el funcionamiento de la escuela primaria y principalmente para la secundaria. Y, el Plan de Becas otorgadas para diversos fines pasaba de 34.500 en 2008 a 59.300 en 2009.

Transcurriendo el año 2010, se observa que la demanda de nuevos recursos para la educación será creciente si es que se quiere brindar una educación de buena calidad. La “nueva escuela secundaria”, la que menciona la ley, está ante el desafío de producir para y con la cambiante tecnología, con ello se piensa ganar en productividad. En otras palabras el sistema educativo deberá casi en forma continua adaptarse a los veloces tiempos de avances tecnológicos que se vienen observando.

A modo de conclusión:

La intención del trabajo fue realizar una breve descripción de las acciones impulsadas por leyes y decisiones de política educativa que en los últimos veinte años se han realizado en Argentina y con énfasis en Tucumán, una de sus provincias, con el objeto de mejorar la educación.

No obstante reconocerse la aún existente fuerte desigualdad entre las distintas jurisdicciones del País, se destaca que tanto la Ley Federal (1993) como la Ley Nacional (2006) establecieron extensiones en los años obligatorios de educación. Medida cuyos efectos tienden a incrementar el capital humano, insumo fundamental del crecimiento de una sociedad.

El estudio reconoce que en una buena parte de los años 90 y desde fines del año 2003, luego de haberse superado la fuerte crisis que enfrentó Argentina, las provincias como la nación han reaccionado ante el estado de la educación realizando importantes esfuerzos para tratar de que la educación sea de calidad, que se cumpla con el número de días de clases planificados, que se incorporen más cantidad de niños y jóvenes y a una menor edad a la escuela. Y que se está tratando de llegar con las nuevas tecnologías a las mismas.

Se muestra que en Tucumán, como seguramente en el resto de provincias, aún atendiendo a más cantidad de alumnos, la inversión real en educación ha crecido, observándose aumentos en el gasto por alumno y en el salario real de los docentes. Y que también se ha incrementado, aumentando su participación, la inversión nacional en programas sociales, en infraestructura y para la mejora del salario docente.

¿Qué es lo que falta?

Se considera prioritario para el crecimiento del país y para la disminución de la pobreza fortalecer el recurso humano y esto se logra con más años de buena educación, de calidad. Falta el compromiso y la responsabilidad en el desempeño del deber diario de cada individuo, alumnos que estudien, docentes que se capaciten y enseñen, familias que colaboren. Es como un triángulo: las leyes (existen y estructuran), la sociedad (que debe participar positivamente) y los protagonistas (alumnos y docentes).

Tucumán, Noviembre 2010.

ANEXO

Indicadores de Rendimiento Educativo ¹

El siguiente análisis muestra la evolución de algunos indicadores de rendimiento educativos en la provincia de Tucumán y en el Total del país para determinados años: 1996, 2000, 2006 y 2009. Se presenta: Tasa de Repitencia, Tasa de Abandono Anual, Tasa de Promoción Efectiva y Tasa Neta de Escolarización; analizadas para el Primario (6 años de estudio), la Secundaria Básica (3 años de estudio) y la Secundaria Orientada (3 años de estudio).

Se considera cada tasa por separado para cada instancia educativa:

Repitencia

Es el porcentaje de alumnos que se matriculan como repitientes en el año lectivo siguiente. La tasa para el nivel primario *muestra una menor repitencia en Tucumán a través del tiempo considerado, mejora*, y es en 2006 inferior a la del país.

En la secundaria básica como en la orientada la tasa muestra en la provincia valores que se mantienen por debajo de la media nacional. En el tiempo *este indicador* para la secundaria básica ha *empeorado*, tanto en la provincia como en el país.

Tabla 3
Tasa de Repitencia por Nivel de Educación. Tucumán / Argentina.
Valores en porcentajes

Tasa de Repitencia		1996	2000	2006	2009
PRIMARIO	TOTAL PAIS	5,82	6,49	6,13	
	TUCUMAN	5,97	7,17	5,57	4,51
SECUNDARIA BASICA	TOTAL PAIS	8,96	8,43	12,82	
	TUCUMAN	6,73	5,20	10,12	11,90
SECUNDARIA ORIENTADA	TOTAL PAIS	5,68	5,47	8,09	
	TUCUMAN	5,46	4,46	5,41	4,36

Fuente: DiNIECE. INDEC. Ministerio de Economía. Año 2009: Serie de Estudios Especiales. Dir. Planeamiento y Estadística. Min. De Educación de Tucumán.

Abandono Interanual

Es el porcentaje de alumnos que no se matriculan en el año lectivo siguiente.

Para el primario esta tasa muestra un comportamiento en baja (*mejora*) tanto a nivel nacional como a nivel provincial, con un aumento para la provincia en el último año respecto a su anterior.

¹ Colaboración Ayudante de Investigación Patricio Cossio.

En la secundaria básica la evolución de este indicador ha sido muy favorable, (*mejora*). En Tucumán si bien con valores de abandono bastantes superiores a la media nacional, la tasa entre 1996-1997 y 2008-2009 muestra una caída de 15 puntos porcentuales.

En la secundaria orientada se observa un aumento de las tasas (*empeora*) en 2006-2007 respecto a los años anteriores mejorando para la medición 2008-2009. Manteniéndose los niveles provinciales por debajo de la media nacional. Debe recordarse que los tres últimos años de la escuela secundaria se hacen obligatorios recién desde 2007.

Tabla 4
Tasa de Abandono Interanual por Nivel de Educación. Tucumán / Argentina.
Valores en porcentajes

Abandono Interanual		1996-1997	2000-2001	2006-2007	2008-2009
PRIMARIO	TOTAL PAIS	2,59	2,25	1,60	
	TUCUMAN	4,14	2,37	0,72	1,42
SECUNDARIA BASICA	TOTAL PAIS	12,77	8,24	9,92	
	TUCUMAN	20,52	16,28	12,35	5,65
SECUNDARIA ORIENTADA	TOTAL PAIS	15,13	17,27	18,63	
	TUCUMAN	16,45	13,84	15,81	14,48

Fuente: DINIECE. INDEC. Ministerio de Economía. Año 2009: Serie de Estudios Especiales. Dir. Planeamiento y Estadística. Min. De Educación de Tucumán.

Promoción Efectiva

Es el porcentaje de alumnos que se matriculan en el año de estudio inmediato superior en el año lectivo siguiente.

Este indicador en el primario muestra aumentos (*mejora*) tanto en Tucumán como en el Total País. En 2009 la tasa de promoción en la provincia y para este nivel alcanzó un 94,07 %.

En la secundaria básica y en la secundaria orientada si bien este indicador disminuye (*empeora*) en 2006 y 2007 respecto a los valores del año 2000. En 2007 se observa un cambio de tendencia y en los datos 2009, de la provincia una clara *mejora*.

Tabla 5**Tasa de Promoción Efectiva por Nivel de Educación. Tucumán / Argentina.
Valores en porcentajes**

Tasa de Promoción Efectiva		1996	2000	2006	2007	2009
PRIMARIO	TOTAL PAIS	91,59	91,26	92,27	93,05	
	TUCUMAN	89,89	90,46	93,70	93,63	94,07
SECUNDARIA BASICA	TOTAL PAIS	78,27	83,33	77,26	79,67	
	TUCUMAN	72,75	78,52	77,53	76,41	82,25
SECUNDARIA ORIENTADA	TOTAL PAIS	79,19	77,26	73,28	74,36	
	TUCUMAN	78,09	81,69	78,78	79,81	81,14

Fuente: DiNIECE. INDEC. Ministerio de Economía. Año 2009: Serie de Estudios Especiales. Dir. Planeamiento y Estadística. Min. De Educación de Tucumán.

Escolarización

Es el porcentaje de población escolarizada en cada nivel de enseñanza y cuya edad coincide con la edad teórica del nivel que cursan, respecto del total de la población de ese grupo de edad.

Estas estimaciones corresponden a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1980, 1991 y 2001.⁸ Se observa que *la tasa de escolarización neta en el Primario presenta una evolución favorable (mejora) pasando de un 90,5 % en 1980 a 98,1 % en 2001 a nivel nacional. En Tucumán la situación es similar, la tasa pasó de 90,9 % en 1980 a 97,7 % en 2001.*

Para el Secundario la situación también *mejora*. Vemos que entre 1980 y 1991 la media nacional de la tasa de nivel medio aumentó más de 17 puntos hasta alcanzar un 59,3%. Tucumán también presentó una *mejora* en este período, la tasa saltó de 39,1% a 52,8% (13 puntos porcentuales).

Con datos del Censo 2001 y dada la nueva estructura del Sistema Educativo, la tasa neta de escolarización se calcula para el nivel medio: entre secundaria básica de tres años de duración (ex EGB3) y secundaria orientada de de tres años de duración (ex Polimodal), no obligatorio en ese entonces.

Para comparar los valores de 1980 y 1991 con 2001 calculamos la media simple entre las tasas de la secundaria básica y la orientada, dando como resultado 66 % el valor nacional promedio y 58,15 % el de la provincia. Estos valores continúan la tendencia positiva (*mejoras*) observadas en los censos anteriores, mostrando un alza de casi 7 puntos a nivel nacional y casi 6 puntos a nivel provincial.

Tabla 6
Tasa Neta de Escolarización por Nivel de Educación. Tucumán / Argentina.
Valores en porcentajes

Tasa Neta de Escolarización		1980	1991	2001
PRIMARIO	TOTAL PAIS	90,50	95,70	98,1
	TUCUMAN	90,90	94,90	97,7
NIVEL MEDIO	TOTAL PAIS	42,17	59,3	66,0
	TUCUMAN	39,08	52,8	58,2

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1980, 1991 Y 2001.
 INDEC. DiNIECE. Ministerio de Economía.

Nota: El grupo de edad considerado para nivel primario es de 6 a 12 años.
 Para el nivel medio el grupo considerado va de 13 a 17 años.

Referencias

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. CIPPEC. "El financiamiento educativo provincial". Marzo 2007.

Departamento de Planeamiento y Estadística. ME-Tucumán. "Situación Educacional en la Provincia. 1990-2005".

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. DINIECE. Min. De Educación de la Nación. "Estudio Nacional de Evaluación" ONE-2007-Etapa 2008.

Garrido/ Marina. AAEP XXXVII Reunión Anual "Educación y Desigualdad del Ingreso en la década del 90 en Argentina". (2002).

Ley de Educación Común, Nº 1420. Ley Federal de Educación, Nº 24.241. Ley de Financiamiento Educativo, Nº 26.075. Documento Para el Debate de una Ley de Educación Nacional. Hacia una Educación de Calidad para una Sociedad más Justa. Ley de Educación Nacional, Nº 26.206. Internet.

- Llach/ Schumacher. AAEP XXXVIII Reunión Anual "Escuelas ricas para los pobres. La discriminación social en la educación primaria argentina, sus efectos en los aprendizajes y propuestas para superarlas". (2004).

Macián de Barbieri. "Gasto en Educación, Ciencia y Tecnología en la Provincia de Tucumán". 7ª Jornadas Regionales ARESNOA. (2009). CD-ROM.

-Macián de Barbieri. "EWAP. New Working Paper. "Costos de la Educación en Tucumán. El salario docente. Evolución y Composición". (Vol 7 – Nº 14). (2008).

Macián de Barbieri. "Tucumán las Provincias y la complejidad de la negociación salarial docente". NIP Argentina. (Network on Inequality and Poverty Capítulo Argentino). (2008).

Macián de Barbieri. "Acciones por la Educación en Tucumán. Análisis de la Cuestión". 5ª Jornadas Regionales ARESNOA/UNT. (2007). Tucumán.

Macián de Barbieri. "Ley de Educación Nacional. Una Ley que nace con buena estrella. Acciones para la mejora de la Educación en la Provincia de Tucumán". NIP Argentina. (Network on Inequality and Poverty Capítulo Argentino). (2007).

Macián de Barbieri. ARESNOA/ UNCA 4º Jornadas Regionales “La Educación en Tucumán: Indicadores de su Estado y Progreso”. (2006).

Macián de Barbieri. “Aumentos de Recursos para financiar la Educación la Ciencia y la Tecnología en Argentina a partir de 2006”. Revista Nuestra Facultad. Año 2. Edición Nº 4. FCE/UNT.

Macián de Barbieri. “Un Sistema Educativo Igual para Todos en la Provincia de Tucumán. Implementación de la Ley Federal de Educación, 1993-2003”. 3ª Jornadas ARESNOA/ UNJU. (2005).

Macián de Barbieri. “Un Nuevo Sistema Educativo en la Provincia de Tucumán”. Revista KIPUKAMAYO. Nº 40. CGCE de Tucumán. Año XVI. (2001).

Macián de Barbieri. “Problemática de la Educación en la Provincia de Tucumán” Revista KIPUKAMAYO. Nº 36. CGCE de Tucumán. Año XV. (2000).

Macián de Barbieri/ Mirabella de Sant. “*Inversión Pública en Educación Primaria. Provincia de Tucumán. 1978-1996*”. Revista Fundación. Serie de Investigación Nº 14. (1997).

Macián de Barbieri. “Reforma Educativa. Ley Federal de Educación Nº 24.195 y Operativos de Evaluación de la Calidad”. Revista Fundación, Nº 12. (1997).

Montoya y otros. CIECE. “Evaluación de la Calidad Educativa: De los Sistemas Centrales al Aula”. (2001).

Pérez/ Isgro. “Evaluación de la Implementación del Tercer Ciclo de Educación General Básica en las Antiguas Escuelas Primarias de la Provincia de Tucumán”. FCE-CIUNT. (2006).

Rivas/ Mezzadra. CIPPEC. “Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación”. (2005).

Rivas. CIPPEC. “Mirada comparada de los efectos de la Reforma Educativa en las Provincias”. (2003).

¹ El problema se manifestaba además con los chicos de escuelas rurales que se quedarían sin posibilidad de cursar el 8º y 9º año. En el sector rural eran escasas las escuelas de nivel medio.

² Ministra de Educación. S. Montaldo / Gobernador José Alperovich.

³ Un porcentaje similar era planteado también por la Ley Federal de Educación del año 1993 para ser alcanzado en el año 2000. Este no llegó a cumplirse.

⁴ Estimaciones del Banco Central – REM.

⁵ A las que define, como opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos y las nomina: como Educación Técnico Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de Privación de Libertad y Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

⁶ Se divide a la Educación Secundaria en dos ciclos: un Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

⁷ En momentos que se escribe este trabajo, la Provincia está terminando de redactar su propia Ley de Educación, año 2010, adaptada a la Nacional.

⁸ La definición de primario y secundario varía entre los 2 primeros censos y el del 2001 por lo que no son comparables directamente. Sin embargo, en el caso del sector primario sólo hay 1 año de diferencia, en 1980 y 1991 el primario va desde los 6 hasta los 13 años, mientras que en el 2001 va de los 6 hasta los 12 años.