

APORTES AL DEBATE POR UNA LEY DE EDUCACIÓN PARA LA PROVINCIA DE SANTA FE

Informe final

FHUC

UNL

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS

Aportes al debate por una Ley de Educación para la provincia de Santa Fe

Informe final

Autoridades

Rector UNL

Miguel Irigoyen

Decano FHUC

Claudio Lizárraga

Vicedecana FHUC

Ana María Mántica

Equipo de trabajo:

Adolfo Stubrin

Claudio Lizárraga

Laura Tarabella

Natalia Díaz

Bárbara Mántaras

Nora Grinóvero

Julia Bernik

Marcelino Maina

Victoria Baraldi

Mariela Coudannes

María Laura Sabas

Emanuel Ferreyra

Marcel Blesio

Sofía Cattáneo

Gabriela Andretich

Andrea Hernán.

Índice

<i>Introducción</i>	5
<i><u>Puntos de partida</u></i>	7
<i><u>El proceso de debate</u></i>	12
<i><u>Los proyectos presentados</u></i>	16
<i><u>Notas finales para un texto de Ley Provincial de Educación</u></i>	33
<i><u>Referencias bibliográficas</u></i>	40

Introducción

La provincia de Santa Fe atraviesa un proceso de discusión en torno a la elaboración de una Ley Provincial de Educación. Esta situación resulta auspiciosa en términos de poner en debate la cuestión de la educación como política pública. En tal sentido, la Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) pretende aportar a la discusión con el presente documento, elaborado por un equipo de docentes e investigadores provenientes de diferentes campos de conocimiento (Educación, Historia, Derecho y Ciencia Política) y responsables de la gestión académica de esta casa de estudios y la colaboración de investigadoras de la Universidad Nacional de Entre Ríos¹. El documento propone hacer hincapié en un análisis político de los textos legales tal como proponen Giovine y Suasnábar (2012) antes que una mirada jurídico legal (carácter prescriptivo de la norma), en este caso, de los proyectos de ley que se han presentado en la legislatura provincial. A lo largo de 2016, se produjeron cinco proyectos de Ley² provenientes de distintas fuerzas políticas:

1. Alejandro Boscarol y otros. Bloque Unión Cívica Radical / Frente Progresista Cívico y Social (FPCS). 14/04/16.
2. Rubén Giustiniani y otros. Bloque Igualdad y Participación del FPCS. 02/05/16.
3. Verónica Benas y otros. Bloque Participación, Ética y Solidaridad (PARES). FPCS. 03/08/16.
4. Carlos Del Frade y otros. Bloque Frente Social y Popular (FSP). 31/08/16.
5. Patricia Chialvo y otros. Bloque Frente Justicialista para la Victoria (FJPV). 07/10/16.

1 El equipo de trabajo fue conformado por: Bárbara Mántaras, Nora Grinóvero, Julia Bernik, Marcelino Maina, Victoria Baraldi, Mariela Coudannes, María Laura Sabas, Emanuel Ferreyra, Marcel Blesio, Sofía Cattáneo, Natalia Diaz (coordinadora). Las profesoras Gabriela Andretich y Andrea Hernán de la Facultad de Ciencias de la Educación. UNER. Así como también participaron activamente la Secretaria Académica de UNL Prof. Laura Tarabella, el Secretario de Planeamiento de UNL Abog. Adolfo Stubrin y el decano de FHUC Claudio Lizárraga.

2 Los proyectos de ley se han enumerado por fecha de presentación.

Además del trabajo de análisis documental, se llevaron adelante entrevistas con todos los legisladores, autores de los mencionados proyectos y autoridades del Ministerio de Educación de la provincia. También se realizó un panel con exposiciones a cargo de los legisladores Del Frade, Boscarol y Garibaldi. Éste se desarrolló en el marco del Seminario Internacional “Aportes para pensar políticas públicas en educación” que organizó la FHUC en octubre de 2016, como instancia de cierre de la primera cohorte de la Maestría en Políticas Públicas para la Educación (UNL).

Puntos de partida

Las reflexiones y análisis que aquí se plantean buscan constituirse en un aporte para pensar los significados de los discursos y el juego que se establece entre los intentos de fijar o imponer un sentido y las apropiaciones plurales (Chartier, 1996).

Existen distintos modos de acercamiento a los textos legales, desde posicionamientos estrictamente jurídicos que ponen el acento en los componentes prescriptivos de la norma en un contexto sociohistórico determinado, hasta posiciones neoinstitucionalistas que aportan al estudio de la conformación de agendas políticas y de gobierno y exhiben las pujas, disputas y relaciones de poder que entran en juego en la configuración de dichas normas.

El análisis aquí propuesto adopta el carácter relacional, histórico y conflictivo de la legislación educativa lo que implica:

(...) indagar en los mecanismos jurídico-institucionales de elaboración, tratamiento y aprobación de las constituciones, leyes educativas y otras normativas derivadas, las relaciones de poder (acuerdos, negociaciones, tensiones, silenciamientos) que se entablan entre los distintos niveles y poderes delegados, como así también los actores que intervienen en su definición (legisladores, asesores, consultores, entre otros) y reglamentación (actores político-educativos). (Giovine y Susnábar, 2012: 8).

Desde esta perspectiva nos propusimos analizar los proyectos presentados y los diferentes intercambios a los efectos de advertir aspectos controvertidos, distintas posiciones, tendencias, omisiones y posibles tensiones que se desprenden de cada uno de los mismos.

En el caso que nos ocupa resulta interesante trabajar sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, a la luz de la experiencia nacional de las últimas décadas y del particular proceso que se vive hoy en la provincia de Santa Fe. Las iniciativas de presentación de los proyectos de ley por parte del poder legislativo, con argumentos que fundamentan la necesidad de contar con una ley provincial para la educación santafesina son destacables.

Así también, es auspiciosa la generación de espacios de debate y de participación de los diversos actores de la comunidad educativa convocados por el poder ejecutivo, que resaltan los marcos y contenidos que debiera tener una ley educativa.

Una mirada de mediano plazo sobre los cambios normativos en la legislación educativa nos permite advertir ciertas tendencias en centralizar el impacto de las reformas educativas poniendo el foco en la normativa y en la reglamentación de la misma. Por ejemplo, la denominada Transformación Educativa en la década de 1990 en el país es expresión de esta tendencia que se intensifica en el escenario de otras reformas estructurales propias de un modelo neoliberal y que redefinieron las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La legislación educativa de los últimos años pareciera seguir esta tendencia. La Ley de Educación Nacional (LEN) tiene 145 artículos y, por su parte, los proyectos de ley presentados oscilan entre los 107 y 196 artículos. En este punto nos preguntamos:

- ¿Una ley de educación debe contener principios generales y/o metas u objetivos educativos que establezcan determinados logros factibles de conseguir transcurrido determinado período de tiempo?
- ¿Qué relación debe existir entre la Ley de Educación Nacional y una ley que se sancione en la provincia de Santa Fe? ¿De qué modo puede el estado provincial, en uso de su autonomía, definir ciertos aspectos y atribuciones en el plano de una ley provincial?
- ¿Cuáles serían los principios y las garantías para el cumplimiento efectivo del derecho a la educación?

Entendemos que es compleja la trama de relaciones entre los poderes de la esfera nacional y provincial. La existencia de leyes de base muestra, de alguna manera, la colaboración entre los poderes del Estado, sin embargo, cabe a los estados provinciales asumir el protagonismo para definir modalidades peculiares de acuerdo a las necesidades particulares de cada jurisdicción en el marco de los principios y directrices de la ley nacional.

El repaso de las políticas educativas de las últimas décadas en vinculación con estas problemáticas da cuenta de ciertas tensiones que no encuentran clara canalización, se suceden superposiciones en las regulaciones que establecen el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Federal de Educación, cada ministerio provincial y los gobiernos (en la formación docente, las políticas tendientes al cumplimiento de la obligatoriedad, la inclusión, las trayectorias educativas, la definición de los años en los niveles primario y secundario y en los diseños curriculares, entre otros), lo que conforma un panorama desafiante a la hora de pensar las incumbencias propias de cada espacio y el establecimiento de responsabilidades precisas para el cumplimiento de lo normado.

Así también, se pueden destacar variaciones significativas que fueron transformando el ámbito de intervención de cada esfera de gobierno desde, por ejemplo: los procesos de privatización, segmentación y fragmentación de la oferta educativa y la descentralización definitiva del sistema -con la transferencia de escuelas secundarias e institutos de formación superior de la nación a las provincias- hasta la obligatoriedad educativa desde el nivel inicial hasta la secundaria; sumados los profundos cambios culturales y la incidencia de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. Variaciones sustanciales que implicaron, en los diferentes períodos de gobierno, la modificación de las relaciones de fuerza entre los actores que intervienen en el campo educativo.

La tendencia de los últimos 15 años refiere a la recentralización de las decisiones en el poder ejecutivo nacional, a través de diversos organismos de diferente conformación³. En este contexto, los cambios en las leyes educativas obedecieron principalmente a la necesidad de abordar las urgencias de la complejidad de la coyuntura sociopolítica y promover ciertas reparaciones sectoriales a través de la legislación.

3 Un organismo privilegiado para el despliegue de las políticas educativas en estos años fue el Consejo Federal de Educación (CFE) que reemplazó al Consejo Federal de Cultura y Educación, existente en la anterior ley. Este ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de las políticas educativas a nivel nacional prescribió resoluciones de cumplimiento obligatorio, conforme las pautas de reglamentación que se establezcan para su funcionamiento. Ahora bien, ¿en qué medida las condiciones de funcionamiento del CFE han habilitado la posibilidad de disidencias por un lado y, por otro, el desarrollo de políticas efectivas para avanzar en acuerdos razonables que atiendan las diversas problemáticas de todo el país? ¿Las intervenciones que se deciden consideran la necesidad de pensar una política educativa que redefina lo común en el concierto federal o reproducen más bien disputas, tensiones, imposiciones, signadas por lógicas de poder que responden a intereses parciales?

En este sentido, Graciela Frigerio (2000) advierte sobre el necesario diálogo entre las micro y las macro fuerzas que intervienen en las decisiones de diseño de las políticas públicas, así como el ineludible equilibrio entre la construcción y el desarrollo de las políticas educativas locales, el fortalecimiento de las mismas y el no desdibujamiento de los sistemas nacionales.

Pese a los signos renovados de las macropolíticas y la sanción de varias leyes de educación nacionales se puede señalar que el camino que atraviesa la educación se vuelve más declamatorio que efectivo en el cumplimiento de las prescripciones establecidas, principalmente considerando la cobertura (ingreso, permanencia y egreso), las trayectorias escolares y la calidad del sistema. Afirmando el carácter centralizador de los últimos años de gobierno, Chiroleu, Suasnábar y Rovelli sostienen (2012: 47-48):

...la crisis política y económica de fines de 2001 que sacudió a la Argentina marcó el punto de inflexión que está en la base del cambio de orientación en la agenda de políticas públicas que se manifiesta bajo la forma de un neointervencionismo estatal. Dicho giro se expresa en un renovado protagonismo del estado -no sin tensiones y restricciones- en algunas de sus funciones históricas, el cual, pese a ciertas continuidades, señala un distanciamiento con relación a las reformas implementadas en la década de 1990. No es casual, entonces, que en el marco de una nueva situación política se reabra la discusión sobre las normativas del período anterior, que se materializará en la sanción de tres leyes centrales: la Ley de Educación Técnico-Profesional, 26.056 de 2005, que procuró recuperar y ordenar la modalidad de educación técnica en el nivel medio; la Ley de Financiamiento Educativo, 26.075 de 2006, que elevó la inversión para el sector de educación, ciencia y tecnología a un piso no inferior al 6% del PBI; y la Ley de Educación Nacional, 26.206 de 2006, que derogó la anterior Ley Federal de Educación.

La estructura académica del sistema educativo que propuso la LEN buscó cierta congruencia y avanzó hacia la unidad del sistema, sin embargo, no logró una homogénea configuración: la mitad de las provincias optaron por 6 años de educación primaria y 6/7 de secundaria y la otra mitad por 7 años de primaria y 5/6 de

secundaria, más los tipos de establecimientos según combinatorias posibles. Esta dispersión en función de la combinación de ciclos y años de estudio en las diferentes provincias no ha sido resuelta.

Los análisis muestran que la configuración actual de poder territorial en la Argentina es la resultante de la particular forma en que ha devenido la interpretación del federalismo y en ese marco de las tensiones entre procesos de centralización y descentralización de la educación. Sobre la base de esta tradición, el Ministerio de Educación Nacional concentró la definición de los contenidos, la formación de los docentes, los sistemas de información y evaluación de la calidad educativa y el despliegue de diversos programas y proyectos nacionales orientados a determinados sectores de la población. La descentralización se ha deslizado hacia el traslado de la responsabilidad de las instituciones por los resultados educativos.

A su vez, el desarrollo de las capacidades institucionales provinciales en materia educativa constituye un problema importante, por el debilitamiento progresivo de los últimos años. Sería valioso que se fortalezcan las capacidades de toma de decisiones y de actuación de los equipos provinciales, repensando lo universal en función de las especificidades y el contexto particular en el que se interviene para garantizar no solo la provisión del servicio educativo sino también la calidad de esa oferta en términos de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que promueven y producen.

Estos momentos de debate de una ley de educación provincial constituyen una buena ocasión para la construcción plural de una agenda educativa para la provincia de Santa Fe y para pensar en líneas políticas que --aunque enmarcadas en lo nacional-- signifiquen avances en materia de democratización de la educación y sus escuelas, nuevas posibilidades para los formatos escolares y el trabajo docente.

El proceso de debate

En lo que respecta a las discusiones sobre un proyecto de ley de educación para la provincia de Santa Fe se observa un cambio cualitativo importante que distingue a la coyuntura en tanto se han abierto espacios para generar instancias públicas de reflexión, principalmente a partir del impulso que dieron los legisladores y sus proyectos. El gobierno provincial, a través del Ministerio de Educación, ha promovido debates durante el año 2016 con el objetivo de una construcción participativa. El plan ideado con el propósito de garantizar las voces de la ciudadanía, propuso temáticas prioritarias para establecer consensos mediante distintas estrategias: foros regionales de participación ciudadana, diálogos con asociaciones sindicales, encuentros provinciales de centros de estudiantes, diálogos con legisladores, jornadas con especialistas académicos e investigadores, jornada especial de escuela abierta con participación de estudiantes y familias, participación ciudadana a través de encuestas en soportes digitales⁴. Todas estas iniciativas constituyen un avance en la construcción democrática de la sociedad y en la ampliación de la participación ciudadana, no obstante, su proceso de implementación requeriría ser analizado con mayor profundidad a partir de informes que lo sistematicen.

Al mismo tiempo, el poder ejecutivo estableció entre sus objetivos fundamentales la apertura del debate y la discusión de un proyecto de Ley Provincial de Educación. En el discurso inaugural del 134° período de sesiones ordinarias de la legislatura santafesina, el 1° de mayo de 2016, el gobernador Miguel Lifschitz expresó:

“la importancia del federalismo, de un federalismo integrador como decía Don Carlos Sylvestre Bagnis, un federalismo que ponga a las provincias en un lugar de protagonismo y de colaboración mutua, de co-gestión junto al gobierno nacional. No solamente una distribución equitativa de los recursos de coparticipación, que es esencial para garantizar la existencia real del federalismo. Si queremos construir, de verdad un proyecto nacional, inclusivo y federal, necesitamos a las provincias y a la Nación

4 <https://www.santafe.gov.ar/leyeducacion/public/index.php>

sentadas a la misma mesa para definir política económica, agropecuaria, industrial, políticas sociales o de seguridad”.

En cuanto a la educación el gobernador instó a superar la situación social actual a partir de una política de transformación educativa haciendo referencia a la inversión educativa, la mejora en la infraestructura escolar, la capacitación docente de calidad con el apoyo de los institutos terciarios y las universidades, asegurar la obligatoriedad del nivel inicial a partir de los 4 años, entre otros objetivos. Y expresó:

Por último, un párrafo referido a la sociedad civil, a los padres porque están involucrados más directamente, pero también a los ciudadanos en general, a las instituciones de la sociedad civil, a los empresarios; creo que tenemos que hacer una profunda autocrítica entre todos, tenemos que transmitirles a nuestros jóvenes, a nuestros niños, desde temprana edad la cultura del estudio, de la preparación, del esfuerzo, de la dedicación y de la disciplina que requiere el estudio, esto es construir una valoración social de la educación que la vuelva a poner como objeto del deseo de los jóvenes. Tenemos que jerarquizar frente a ellos a la educación, a la escuela como ámbito en donde se desarrolla el proceso educativo y al docente como actor fundamental de ese proceso. (...) Por tal motivo vamos a promover un amplio debate en la sociedad santafesina alrededor de la educación. Queremos una Ley de Educación para la Provincia de Santa Fe, la mejor ley, pero no una ley construida sólo copiando a otras provincias o construida sólo a partir de aportes técnicos o de miradas políticas de cada legislador, que son valiosas y legítimas; queremos incorporar también la miradas de la sociedad, las miradas de los maestros, de los padres, de los maestros jubilados y de los trabajadores. Queremos una ley que surja de la participación de todos los santafesinos. No tenemos urgencia, no es algo que necesitemos para mañana, podemos tomar el tiempo que sea necesario para dejar a la posteridad, para dejarles a nuestros coprovincianos, una ley de educación de avanzada para las próximas décadas. La educación pensada integralmente, es en verdad parte de la realidad cultural de una sociedad.

En este sentido, señalamos la importancia de considerar con seriedad la cuestión de la “participación” pues presenta aristas complejas, como por ejemplo: ¿A quiénes se

convoca? ¿Qué incidencia tendrán las opiniones ciudadanas en la toma de decisiones? ¿Qué se está entendiendo por participación? ¿Se trata de participación o de procesos de consulta?, ¿Cómo se prevé la ponderación e incorporación de las distintas opiniones al proceso de discusión y escritura que se desarrolla?, ¿Qué involucramiento habrá de los agentes del sistema educativo (delegados regionales, supervisores, coordinadores pedagógicos, directivos, docentes, entre otros) para la expresión de sus diagnósticos y propuestas?, ¿Qué grado de participación tendrán las asociaciones sindicales?

Siguiendo los planteos en referencia al proceso de sanción de la LEN (Nosiglia, 2007) se juzga importante considerar algunos recaudos para el proceso de participación esperado a los fines que no se incurra en las limitaciones que señala la autora. Se destaca, así, la necesidad de disponer de cierto tiempo para el debate y proveer información sustantiva capaz de dar fundamento a las posiciones:

“...tiempo necesario para acceder a la información sobre la situación educativa de la población, el sistema educativo, sus problemas más acuciantes, así como para procesar dicha información y para producir conocimientos individual y colectivamente. Estos tiempos son fundamentales para generar reales espacios de construcción colectiva de conocimiento... (Sirvent, 2006)”.

Nosiglia también refiere a la ausencia de diagnóstico sobre la situación educativa que ha tenido la LEN, las necesidades en términos de recursos humanos y financieros, así como el tiempo requerido para cumplir con las políticas establecidas los cuales constituyen aspectos ineludibles para pensar y desarrollar los procesos de generación y sanción de leyes concertadas.

En septiembre de 2016, por ley registrada bajo el N° 13578, la legislatura provincial crea una Comisión Bicameral, integrada por los miembros de las comisiones de Educación de ambas cámaras, presidida por el senador provincial Danilo Capitani y con la participación del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe. La misma tendrá por objeto la realización del estudio, análisis, informes,

consultas pertinentes sobre los diferentes aspectos del tema, que posteriormente se pondrán a consideración de los legisladores de ambas cámaras.

Los proyectos presentados: asuntos comunes y específicos

En términos generales, todos los proyectos se enmarcan en los preceptos constitucionales (1853 - Reformada en 1994) de garantizar el derecho a la educación como derecho humano fundamental. La Constitución Provincial de 1962 también contiene disposiciones acerca de la cuestión educativa.

Asuntos comunes presentes en los proyectos

1. obligatoriedad, estructura/modalidades, formato escolar, derechos y actores del sistema educativo santafesino;
2. la creación de espacios de participación para que diferentes actores educativos aporten en la definición de políticas educativas en general y curriculares en particular, por ejemplo: un Consejo Provincial de Educación, Consejos Escolares, Foros Educativos Regionales;
3. la organización institucional de las escuelas considerando: a. la ampliación de la jornada escolar en la educación primaria (pensando el trabajo docente en parejas pedagógicas, por proyectos, en talleres) b. la creación de cargos docentes (considerando un tiempo de trabajo entre docentes – capacitaciones–) en la educación secundaria y c. la incorporación de la modalidad de educación virtual / a distancia / el uso de TICs para crear nuevos espacios educativos⁵;
4. la generación de un sistema de información, investigación y evaluación del sistema educativo provincial a partir de la implementación de metodologías e instrumentos variados, validados científicamente generados en colaboración con instituciones de educación superior (provinciales y nacionales) para la elaboración de políticas educativas a nivel macro, mezo y micro que redunden en la mejora de las prácticas educativas;
5. el incremento del financiamiento para la educación, que sea entre el 35 y el

⁵ Vale aclarar que uno de los proyectos de ley propone como principio educativo la “presencialidad”, idea que supone considerar este aspecto en su especificidad.

40% del presupuesto general anual provincial para crear las condiciones materiales capaces de sostener las transformaciones necesarias;

6. entre los aspectos más destacados en las fundamentaciones se alude a las disparidades educativas y territoriales. Los escenarios territoriales exhiben grandes diferencias respecto del cumplimiento del derecho a la educación en todo el país y en nuestra provincia en particular, las diferencias entre el norte y el sur también se observan como un asunto a atender. Tal como señala Steinberg (2015: 228), las desigualdades territoriales se enmarcan en estructuras de oportunidades muy diferentes y se vinculan *“no sólo con el origen socioeconómico, sino también con las características del ámbito de residencia: su tamaño poblacional, nivel de desarrollo, infraestructura básica y oferta de calidad de los servicios públicos”*. La autora sostiene que las deudas se orientan hacia el cierre de brechas de las desigualdades, educativas, sociales y territoriales y hacia las formas que asume la intervención del Estado en los diferentes niveles de gobierno para garantizar el derecho a la educación para todos los habitantes.

Asuntos específicos que se definieron analizar

A continuación se señalarán aquellos asuntos específicos sobre los que es posible identificar distinciones entre cada proyecto de ley; se trata de aspectos que dan cuenta de tendencias en materia educativa, de los acuerdos y consensos necesarios para lograrla, así como también permiten advertir tensiones y áreas de vacancias u omisiones sobre los cuales se especifican acuerdos y tendencias, tensiones y vacancias u omisiones.

Estos asuntos, por su importancia y complejidad, son considerados centrales en las discusiones para la definición de una Ley Provincial de Educación para Santa Fe. Por supuesto no agotan las temáticas y problemas educativos, más bien son una

invitación para fortalecer el debate. Ellos son: a. objetivos, propósitos y rol del Estado; b. gobierno y financiamiento de la educación; c. igualdad y calidad educativa; d. educación superior y formación docente.

a. Objetivos, propósitos y rol del Estado

Propósitos de la Ley y Objetivos de la educación

Tendencias comunes y tensiones

Los proyectos expresan como propósitos fundamentales de la ley: garantizar la protección al derecho a la educación, regular el ejercicio de este derecho humano, garantizar la igualdad de oportunidades (...). En cuanto a los marcos normativos de referencia retoman la Constitución Nacional (CN), la Constitución Provincial, los tratados internacionales sobre todo aquellos que aluden a los derechos de niñas, niños y jóvenes como sujetos que se nutren del sistema educativo.

Solo uno de los proyectos nombra otras leyes como la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26058, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 y otro de los proyectos parte del artículo 14 de la CN, aludiendo al carácter constitucional del derecho a la educación como un derecho social.

Como punto de encuentro cabe destacar que los proyectos se inscriben en la perspectiva que concibe a la educación como un derecho humano fundamental que debe ser resguardado y gestionado por el Estado a partir de políticas públicas y sociales que permitan la construcción de una sociedad más igualitaria. Se destacan los principios de igualdad, laicidad, gratuidad y obligatoriedad. Algunos de los proyectos aluden a los marcos legales vigentes y las condiciones sociales y políticas del Estado de Derecho para garantizar plenamente el derecho a la educación.

En este sentido, es posible considerar que en los proyectos prima un paradigma sociopolítico respecto de los sentidos de la educación que reconoce los derechos como

parte de una construcción política y social, que cambian en el tiempo y dependen de las relaciones de poder entre distintos actores y sectores.

Los distintos proyectos definen al sistema educativo provincial como el “conjunto organizado y articulado de instituciones”, así como también desde una visión propia del paradigma de políticas públicas, como un “conjunto de servicios y acciones”.

Tres de los proyectos aluden al sistema educativo provincial como parte del sistema educativo nacional. Sería conveniente explicitar los alcances y acoples pensados desde la jurisdicción en tanto representan un eje controversial que se enmarca en las relaciones y tensiones entre la nación y las provincias en materia educativa. Asimismo resultaría de gran valía discutir, analizar y transparentar las intencionalidades de estas diferencias en los proyectos, así como la noción de autonomía provincial en estos debates.

En general, en los proyectos se concibe a la educación en clave de derechos humanos, sociales, económicos y culturales y de allí puede desprenderse una preocupación por la justicia, entendida como la responsabilidad humana, social y política en términos de igualdad de derechos, como se expresó anteriormente. Estas concepciones se enfrentan con las perspectivas que asumen a la educación como un bien de mercado o un servicio intercambiable con otros, en las que priman los derechos individuales frente a las necesidades colectivas. A su vez, se oponen a la concepción meritocrática que ve a la educación como un derecho diferencial según capacidades individuales, que en todo caso pueden ser compensadas con aportes especiales para los sectores desfavorecidos. Aspectos declarados en los proyectos aunque no se precisan: ¿cómo hacer efectivo el derecho a la educación en todos los niveles y modalidades obligatorias del sistema educativo? ¿Cómo se contemplan las diferencias territoriales al interior de la provincia?

A partir de estos interrogantes podemos reparar en una visión ético-política, basada en criterios de política distributiva (véase Dubet 2005) que supone pensar la educación como derecho universal, con todas las modificaciones en las relaciones de saber y poder que eso implica.

Rol del Estado

Tendencias comunes y tensiones

Entre los proyectos analizados es posible establecer tendencias comunes en relación al rol del Estado Provincial como garante del derecho a la educación, aunque con matices en los términos utilizados para referirse a ello. Así, aparecen diversas formas de referir a esta cuestión, por caso: *garantizar y promover el acceso y permanencia, el ejercicio pleno, efectivo y permanente; responsabilidad principal, esencial, imprescriptible, indelegable, prioritaria; declarada de interés público*, entre otras.

Por otra parte, varios de los proyectos establecen en su articulado la prohibición de suscribir tratados de libre comercio que impliquen concebir a la educación como un servicio lucrativo o que alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública.

Existen ciertas tensiones entre políticas públicas provinciales y nacionales, este aspecto debe ser considerado a los fines de establecer marcos concretos y no contradictorios para la autonomía provincial. Además, constituye una oportunidad para profundizar discusiones respecto de esas temáticas y algunos cuestionamientos realizados a la legislación actual, en particular a la Ley de Educación Nacional y su antecesora la Ley Federal de Educación en lo referido al rol del Estado y su corrimiento hacia un rol subsidiario en materia educativa frente al anterior estado docente, característico de la Argentina hasta mediados del siglo XX. (Paviglianiti, 1997; Misteguiaga, 2008; Feldfeber, 2009; Barco, 2012).

En términos generales, en los proyectos analizados queda explicitada la importancia del Estado en materia educativa. Sin embargo, es necesario preguntarse si el rol del Estado se ha ido diluyendo frente a otros agentes (la familia se define como agente natural y primario de la educación y la iglesia como actor privilegiado frente a otras confesiones) y respecto de las atribuciones otorgadas a las iniciativas sociales o privadas, poniéndolas en pie de igualdad con la educación pública para la expedición

de títulos y otras atribuciones como contratar a sus profesores, formular planes de estudio y acceder al financiamiento estatal para poner al alcance de todos la posibilidad de elegir, entre otras.

Los cambios introducidos en la última ley nacional consideraron los preceptos constitucionales a partir de la reforma de la Carta Magna de 1994 de establecer la responsabilidad indelegable del Estado en esta materia (Nosiglia, 2007). No obstante, la clasificación introducida por la LFE definiendo a todas las instituciones educativas como públicas, siendo solo diferenciadas por el tipo de gestión, no fue reformulada en la posterior LEN.

En ese sentido, en lo que refiere a la consideración de la educación privada en los proyectos la mayoría sigue los lineamientos de la LEN respecto a los establecimientos y agentes de educación pública de gestión privada así como también sobre sus derechos y obligaciones. Otros incluyen además pautas relativas a la forma de distribución de los subsidios para el sector aunque lo hacen con diferentes criterios. Este aspecto cobra relevancia si se considera que estudios recientes muestran que la normativa y los procesos de asignación de subsidios al sector privado son discrecionales, y se dirigen en alta proporción a establecimientos que no atienden a los sectores sociales pobres y que benefician, mayoritariamente, a escuelas religiosas (Vior y Rodríguez, 2012).

Pensar la educación en clave de derechos (como todos los proyectos lo proponen y ha sido el eje de los procesos de participación desarrollados por el Ministerio de Educación) implica resignificar el rol del Estado y aportar a la construcción de formas de gobierno y de regulación de los sistemas educativos inscripto en la sociedades democráticas.

En vías de aportar a la construcción de políticas públicas que efectivicen el ejercicio del derecho a la educación como derecho de la ciudadanía para el conjunto de la población desde perspectivas que promuevan la redistribución, el reconocimiento y la participación social es sustantivo que la norma establezca los modos de operatividad en su articulado.

b. Gobierno y financiamiento de la educación

Gobierno de la Educación

Tendencias comunes y tensiones

Todas las propuestas asumen como marco la LEN, allí se sostiene que: “El Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación”.

“El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones dispongan la organización de las instituciones educativas de acuerdo a los siguientes criterios generales, que se adecuarán a los niveles y modalidades: a) Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación jurisdiccional vigente. b) Promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los/as alumnos/as en la experiencia escolar”.

En el plano provincial, todas las propuestas mantienen al Ministerio de Educación como órgano máximo de gobierno de la educación pero proponen otras instancias; cuatro de los cinco proyectos sostienen la creación de un Consejo Provincial de Educación con ciertas variantes; mientras que en algunos aparece como órgano de consulta y asesoramiento, en otras propuestas fijaría y reglamentaría la política educativa provincial. En uno de los textos se establece la creación de un Foro Educativo Regional donde se canalizarían demandas y propuestas de las comunidades educativas. También con un funcionamiento asesor en distintos temas, uno de los proyectos propone la creación de un Consejo Provincial por el Derecho a la Educación, un Instituto contra la Intolerancia, la

Violencia y la Discriminación y un Instituto de Asesoramiento para el Mundo del Trabajo.

Dos de las iniciativas presentadas hacen explícita la continuidad de la Junta de Disciplina Docente y también se menciona que las Direcciones Regionales de Educación podrán constituir consejos regionales con la participación de organizaciones de la comunidad vinculadas a la educación, docentes y no docentes.

Uno de los proyectos hace expresa alusión a la descentralización operativa del sistema educativo provincial para lo cual plantea una mayor incidencia de las regiones escolares para las escuelas e institutos públicos y la distribución en zonas escolares para las escuelas e institutos privados.

A nivel institucional (escuela), en relación a su gobierno, se destaca una de las propuestas sobre la elección del equipo directivo por parte de la comunidad educativa. Tres legisladores mencionan la creación del Consejo Escolar o de Escuela con funciones ejecutivas y asesoras de la dirección y, entre ellos, uno le atribuye al Consejo Escolar la función de administración de los fondos que provee el Ministerio de Educación para el correcto funcionamiento de la escuela.

Atendiendo a lo expresado en la LEN, exceptuando uno de los proyectos, se señala la importancia de la elaboración del proyecto educativo institucional con la participación de la comunidad educativa. También se liga esta acción con la autonomía pedagógica y administrativa que deben asumir los establecimientos educativos.

Todos los proyectos fomentan la participación de los miembros de la comunidad educativa en las distintas instancias conformadas en cada nivel, siempre con función asesora y no decisoria.

Las propuestas acerca del gobierno de la educación en la provincia de Santa Fe retoman lo estipulado por la LEN en un todo, esto es correcto en términos de jerarquización de las leyes, no obstante podría esperarse una actitud autonómica con el auspicio de propuestas de educación propias. Se trata, tal vez, de encontrar el camino que se plantea en uno de los proyectos cuando se afirma que Santa Fe debe asumir el desafío de planificar su propio sistema educativo, con sus particularidades, y encontrar los dispositivos de interrelación con la esfera nacional.

En lo que refiere a las ausencias, se observa la falta de propuestas que modifiquen sustancialmente los modos de gobierno del sistema educativo y de cada escuela. Si bien se alude a la participación y se aboga por la conformación de consejos, tanto a nivel provincial como escolar, se les otorga funciones de asesoramiento y/o ejecución, no de decisión. Participar es “ser parte”, incidir en los procesos decisorios, en este sentido, hay una propuesta que indica la elección de los directivos por parte de la comunidad educativa que debería ser evaluada. Además, consideramos necesario producir definiciones sobre el poder de decisión de cada uno de los actores del sistema educativo, así como, crear mecanismos y espacios de “participación real”⁶ (Sirvent, 1985). Si se liga estos análisis a la visión de democracia que sostienen los proyectos emerge como tema relevante el planteo de autonomía en los niveles de especificación de las políticas (Terigi, 1999). Si bien algunos legisladores la mencionan, no la incluyen como asunto sustantivo: ¿No sería interesante que la provincia, aún enmarcada en los lineamientos nacionales, propusiese un gobierno educativo con mayor participación que amplíe los procesos de democratización y permita a todos los ciudadanos involucrarse en definiciones sobre educación?

Las reflexiones en materia de gobierno y autonomía podrían considerar los siguientes interrogantes: Si el Estado instrumenta la dirección de la escuela a través de una repartición creada a tal efecto -como los consejos escolares: ¿Cómo se constituirían éstos?, ¿Cómo se elegirían sus miembros?, ¿Qué condiciones deberían reunir?, ¿Qué grado de autonomía tendría esa repartición? ¿En qué aspectos estaría descentralizado el gobierno? ¿Qué atribuciones tendría ese órgano?

La formulación de proyectos educativos es una importante herramienta de democratización escolar. Esto es así si se entiende que proyectar es en sí una praxis que contiene la intención de transformar una realidad, que toma en consideración las condiciones reales y da sentido y orientación de la acción (Castoriadis, 1993; Garay, 1996). Los proyectos incluyen necesariamente líneas de acción y propuestas concretas siempre enmarcadas en un por qué y un para qué. A los fines de que esto

⁶ La noción de participación real es entendida aquí como la incidencia de la mayoría de la población en las decisiones que afectan su vida cotidiana. Esto implica el desarrollo de instancias, mecanismos y formas de trabajo que permitan a todas las personas comprometidas con la educación - directivos, alumnos, docentes, padres, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales - ser parte de los lineamientos políticos que sustentan los procesos educativos.

se efectivice deben darse las cuestiones recientemente mencionadas: autonomía y participación (en un diálogo simétrico). ¿Cómo puede viabilizarse un proyecto de esta naturaleza si los actores (comunidad educativa) no tienen poder en las decisiones importantes acerca de la educación que ellos imparten o reciben? ¿Qué instrumentos se podrían ofrecer a la comunidad educativa para elaborar análisis, definición de problemáticas y confección de propuestas de mejora? ¿De qué sirve que reconozcan los problemas que los acucian si no participan en la definición de los recursos?

Financiamiento educativo

Tendencias comunes y tensiones

La LEN en su art. 9° señala: “El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, 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)”.

Con pocas variantes, sobre el presupuesto destinado a Educación y a partir de lo que plantea la LEN, dos proyectos sostienen que deberá representar, respecto del gasto primario total de la Administración Provincial, un porcentaje igual o mayor al promedio simple de los porcentajes registrados en las ejecuciones presupuestarias de los 5 ejercicios inmediatamente anteriores. Uno de los legisladores aclara la proveniencia de los fondos: recursos prescriptos en el presupuesto consolidado de la provincia, otros ingresos que se recauden por vía impositiva y demás fondos provenientes de la Nación, agencias de cooperación internacional y otras fuentes. Y otro de los proyectos señala que el porcentaje de recursos actualmente ronda el 30% del Presupuesto de la Administración Central y siendo esto insuficiente propone que la

provincia de Santa Fe garantice un porcentaje de recursos no inferior al 40% del presupuesto anual de la Administración Provincial, provenientes de la recaudación impositiva, las herencias y legados, los fondos provenientes del Estado Nacional y todo otro recurso que contribuya a la responsabilidad principal e indelegable del Estado de proveer, garantizar y supervisar la educación. Mientras que otros proyectos señalan que el presupuesto no podrá ser inferior al treinta y cinco por ciento (35%) del presupuesto general de gastos y deberá incrementarse anualmente hasta el 40 % del mismo.

Hay una visible preocupación en relación al mal estado edilicio por lo que todos apuntan a mejorar el problema con parte del presupuesto. Para este tema se propone la creación de un Fondo Educativo provincial que reúna los recursos que anualmente se destinen al Fondo mediante la Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Provincia de Santa Fe; los aportes resultantes de convenios o acuerdos con organismos internacionales o extranjeros relativos al cumplimiento de los objetivos de la presente y las donaciones y legados que tengan como destino específico el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley.

Las posiciones respecto al financiamiento de la educación santafesina refieren al aumento progresivo de los fondos en educación, ante esto, es necesario que la discusión de una política sobre el gasto en educación se presente en paralelo a la política impositiva. Este aspecto es mencionado por el diputado Carlos del Frade en la entrevista realizada.

Además, al pensar en la intencionalidad del incremento de los porcentajes del presupuesto destinado a educación, debemos preguntarnos: ¿Si se aumenta el porcentaje del gasto en educación en qué otro sector del estado se disminuye? ¿Tiene que ser así o pueden pensarse otras opciones?, ¿a partir de qué criterios se establecería la distribución presupuestaria? ¿Qué problemáticas priorizaría?

Otra cuestión, que se presenta como problematizadora frente al financiamiento es, ¿cuáles son los estudios empíricos que determinan la necesidad de crecimiento del gasto en educación?

c. Igualdad y calidad educativa

Tendencias comunes y tensiones

Un asunto de particular relación con la igualdad y la calidad educativa es la extensión de la obligatoriedad porque es una de las dimensiones que posibilitará lograr mayores niveles de igualdad y calidad, sobre todo en países como los latinoamericanos. Todos los proyectos presentados coinciden en establecer la finalización de la obligatoriedad al terminar la educación secundaria, como lo estipula la LEN. Hay diferencias en el inicio, unos proponen desde los 3 años de edad y otros desde los 4 años. Todos los proyectos definen la universalización desde los 45 días de vida, excepto un proyecto que propone desde los 90 días.

Sobre este asunto, hay que considerar que la Ley Nacional N° 27.045 establece modificaciones a la LEN respecto de la educación inicial. En su artículo 16 alude a que la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de 4 años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria. El Ministerio de Educación y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.

En este sentido, sostiene Pablo Gentili (2014: 6) que *“pensar que el derecho a la educación está siendo garantizado porque se masifica la entrada a la escuela es absolutamente simplista. Sin embargo, es preciso considerar que el acceso masivo a la escuela es producto de una decisión política y de una oportunidad efectiva que se logra en determinado momento de la historia de un país. La ampliación de las oportunidades de acceso es una dimensión de la calidad educativa”*.

Es preciso tener en cuenta, no obstante, otras dimensiones para analizar la calidad educativa como por ejemplo: los aprendizajes y el papel de la escuela como productora de conocimientos. Tal como lo señala el autor: *“sobre la calidad educativa no se puede*

dictaminar de manera general y universal como si se tratara de una ley de la física. Lo que aprenden los niños y las niñas en las escuelas constituye un problema fundamental de la política educativa. (...) Una institución que no enseña nada no está garantizando el derecho a la educación, por más que sea generosa en las oportunidades de acceso y permanencia.” (Gentili, 2014: 6).

La calidad educativa es un concepto muy complejo y no puede considerarse solamente como resultado de una medición de aprendizajes. En las escuelas circulan muchos saberes que no se pueden medir a través de variables cuantitativas y que sin embargo constituyen indicadores importantes del mejoramiento de la calidad educativa. Por ejemplo todos los aspectos relacionados con la convivencia como lo son: la no discriminación, el respeto mutuo entre las diferentes expresiones de género, la capacidad de trabajo en equipo, por mencionar algunos que generan aprendizajes potenciales para el desarrollo de una sociedad democrática. Asimismo los resultados que pueden significar mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en un contexto educativo en un tiempo determinado, pueden no serlo para otras instituciones. Definir conceptual y operativamente los conceptos de calidad e igualdad educativa debe concentrar los esfuerzos mancomunados de muchos sectores y actores que aporten sus conocimientos y experiencias para alcanzar acuerdos, al tiempo que es un trabajo que debe sostenerse en el tiempo pues hay que enmarcar dicha definición situacional e históricamente.

La LEN 26206 diferencia en dos Títulos la IGUALDAD (V) y la CALIDAD EDUCATIVA (VI) siendo que en los proyectos provinciales esto se presenta en, al menos, tres posiciones: por un lado, dos proyectos proponen la igualdad y calidad de manera complementaria en el mismo “Título” y, por otro lado, proponen: “Información y evaluación del sistema”. Otros dos proyectos consideran solamente el “Título”: “Calidad, información y evaluación del sistema educativo”. Y finalmente, se propone como “Título”: igualdad educativa como asunto directamente vinculado a los estudiantes madres y padres, las guarderías y el transporte. No hay especificaciones sobre “calidad educativa”.

En relación a las propuestas o estrategias de implementación de políticas para la promoción de la igualdad educativa, es interesante la recuperación que hacen algunos

proyectos de los programas educativos vigentes. Si consideramos que muchas de esas iniciativas atienden problemáticas del momento histórico actual sería pertinente realizar enunciaciones en sentido amplio, dando posibilidad de pensar en prospectiva, y dejar abiertas posibilidades de nuevas respuestas a problemas emergentes. (Una sugerencia podría ser que las propuestas actuales de implementación se presenten en documentos de trabajos complementarios a la ley).

Sobre los criterios y definiciones con respecto a los modos de generar información, producir investigaciones y evaluar el sistema educativo correspondería definir con mayor precisión los medios mencionados (sistema, política y/o programa) y acordar cuáles serán los alcances y organismos responsables en cada caso. Se reconoce en la mayoría de los proyectos, puntos de coincidencia en la finalidad, objeto, modos de difusión de la información que se produciría a través de la investigación y la evaluación educativa.

Un propuesta democratizadora en relación a la Igualdad Educativa, planteada en uno de los proyectos, es que el estado provincial diseñe políticas para atender a los niños en los momentos que los adultos a cargo asisten a las instituciones educativas, aunque es necesario pensar la articulación de acciones para preservar la calidad de la estadía de los niños en ese ámbito. Una ley de educación debería resguardar el derecho a educarse de los padres y madres como el de los niños, considerando que las políticas de educación deben articularse con las políticas de cuidado de los menores.

Respecto a estos dos ejes, es importante definir qué se está entendiendo por igualdad y calidad, considerando que estos conceptos han tenido diferentes perspectivas de abordajes en los distintos contextos históricos y políticos de nuestro país. Asimismo considerar las actuaciones del Consejo Nacional de Calidad de la Educación (CNECE), creado por el artículo 98 de la LEN y las resoluciones del CFE N° 99/10 y 116/10.

La calidad educativa es un concepto controversial que se transfirió desde el campo de la economía, con mayor fuerza a partir de la Ley Federal de Educación (1993), donde se reducen los criterios de definición de la calidad a parámetros vinculados con criterios de eficacia y eficiencia definidos unidireccionalmente, referidos a algunas prácticas educativas, para el control de resultados uniformes. La concepción

tradicional de calidad educativa que se reduce a medir aprendizajes de los estudiantes ha sido revisada. Desde una perspectiva renovada, se incluyen otras variables, sentidos y funciones, por ejemplo, la Resolución del CFE N° 116 del año 2010 expresa la complejidad que requiere tomar decisiones sobre este asunto.

Por otro lado, la igualdad educativa ha sido entendida como sinónimo de homogeneidad, la escuela moderna se configuró con una fuerte impronta tendiente a la uniformización de las ideas y con un sólido espíritu de neutralizar las diferencias; hoy aparecen nuevas miradas desde perspectivas que hacen hincapié en la revisión y crítica de las “barreras” sociales y pedagógicas (López Melero, 2011) que obstaculizan el reconocimiento de las diversidades, y se alienta la promoción de una educación que dé lugar a la expresión de diferentes formas culturales, de enseñar y aprender en la escuela.

d. Educación superior y formación docente

Tendencias comunes y tensiones

Con respecto a la formación docente, la mayoría de los proyectos se presentan en sintonía con lo estipulado en la LEN, la cual plantea entre sus artículos las finalidades y las funciones de la formación docente, los objetivos de la política nacional, los acuerdos necesarios entre el Ministerio y el CFE, la estructura de los planes de la formación, la creación y funcionamiento del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), su funcionamiento y las atribuciones del Ministerio y el CFE para la acreditación y regulación de los institutos.

En los cinco proyectos presentados la referencia a los docentes está directamente vinculada a la conformación de la educación superior (en tanto es el nivel en donde se forman), a las distintas instancias de su formación y a sus derechos y obligaciones.

Con respecto a la Educación Superior cuatro de los proyectos inscriben allí a los institutos de formación docente, con excepción de uno de los proyectos que propone la

creación de la Universidad Provincial de Santa Fe (la cual cuenta con un proyecto de ley específico).

Dentro de la Educación Superior incluyen a los institutos y escuelas de estudios superiores de gestión estatal y privada, sean de formación docente, técnico-profesional, artística, humanística o social. En uno de los proyectos se plantea como objetivos, entre otros: la formación para el ejercicio de la docencia desde una “acción educativa como un acto pedagógico, social y político y que adaptan su quehacer a los avances del conocimiento científico, técnico, pedagógico a fin de garantizar una práctica docente rigurosa, sistemática, reflexiva y coherente”. También se alienta por una formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel. En otro proyecto se considera la formación docente de una importancia estratégica en el desarrollo de las potencialidades de niñas, niños y jóvenes, y en la renovación de las instituciones educativas. En uno de los proyectos se plantea un articulado más desagregado y específico con respecto a la Educación Superior en donde se hace referencia a un modelo de gestión participativa y democrática, se especifican las funciones de los institutos de educación superior, se plantean los objetivos, los ciclos de la formación y se enuncian las cuestiones que una política provincial de formación docente impulsará.

En cuanto a la formación, se reiteran los cuatro años de formación de los docentes estipulados en la LEN, que cuenta con dos ciclos, y se alude a la *formación inicial*, la *formación continua* y la *investigación educativa* también estipulados en la LEN. En algunos casos se establecen convenios de colaboración con las universidades.

Si bien cada proyecto tiene una densidad diferente en el modo de enunciar lo relativo a la educación superior -sobre todo con respecto al articulado destinado a la cuestión, como así también al peso otorgado a ciertos puntos-, se podría afirmar que no presentan entre sí puntos de controversia, sino más bien de complementariedad. Lo que sí expresa una sustancial diferencia y ameritaría un debate en profundidad es la posibilidad de creación de una Universidad Provincial. Esto implicaría el análisis de sus funciones específicas y las condiciones de posibilidad para llevarlo a cabo.

En la otra cuestión en la que los docentes están mencionados es con respecto a sus derechos y obligaciones, que ya están estipulados en los artículos 67 al 70 de la LEN.

En términos generales hay una reiteración de los mismos, en algunos casos ampliándolos y en otros, dándole mayor especificidad. En una propuesta se agregan otros derechos tales como: la concentración de tareas, el pago por zonas desfavorables, el acceso a material didáctico, la participación en las juntas de clasificación y disciplina como así también en las diferentes instancias del gobierno de la educación. En otro caso se menciona un título especial de contenidos asociados a nuevos derechos, que se relacionan con los “contenidos curriculares comunes” de la LEN. Allí se hace referencia a los derechos humanos, la educación sexual integral con perspectiva de género, educación ambiental, educación alimentaria y nutricional, prevención de adicciones, seguridad vial, educación en el uso de las TICS, educación para la ciudadanía, la convivencia y la participación democrática. En otro proyecto se agregan definiciones sobre el estatuto docente y las Juntas de Escalafonamiento Docente.

Finalmente, hay una referencia a los docentes como “trabajadores de la educación”, los derechos y obligaciones son los estipulados por la LEN y se agrega la instrumentación de una carrera profesional docente en base a criterios, la cual implicaría el mejoramiento de las remuneraciones y nuevas oportunidades para el desempeño profesional. También se plantea del fortalecimiento de la gestión a nivel institucional.

Por lo expuesto, podemos afirmar que, en términos generales, hay acuerdos sobre la formación de los docentes y sus derechos. No obstante resaltamos algunos puntos que, de implementarse, requerirán de estudios y debates específicos tales como: la creación de una universidad provincial; la implementación de una carrera docente y la definición de un estatuto docente. Por otra parte, si bien es posible pensar en acuerdos generales sobre los derechos de los docentes o trabajadores de la educación, la vigencia de los mismos requerirá de políticas educativas específicas, algunas de las cuales aun no han sido implementadas tales como: prevención de enfermedades laborales y su tratamiento específico, acceso a material didáctico, condiciones laborales en el marco de normas de higiene y seguridad, cantidad de alumnos a cargo, concentración de tareas, entre otras.

Notas finales para un texto de Ley Provincial de Educación

Los debates y definiciones fundamentales para avanzar en una ley de educación podrían ser pensados desde dos aspectos: a. Sobre lo **formal**: la necesidad de una ley, sus alcances, la estructura del texto, su extensión, las reglamentaciones que acompañen el articulado, y b. Sobre lo **sustancial**: definiciones sobre lo público y lo privado, el gobierno de la educación y sus actores, el financiamiento para sostener los cambios previstos, la calidad e igualdad, la información, investigación y evaluación educativa, el reconocimiento de lo existente y lo singular en la educación santafesina entre otros.

a. Sobre lo formal

Para atender los principios de responsabilidad del Estado sobre la educación pública y autonomía en la construcción de una ley de educación para Santa Fe es necesario revisar y considerar con atención la Constitución Nacional (CN), la Constitución Provincial (CP) y las leyes nacionales vigentes más importantes: Ley de Educación Nacional (N° 26.206/06), Ley de Educación Técnico Profesional (N° 26.058/05) y Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075/05). En términos generales, la CN permite observar que la responsabilidad sobre la educación básica corresponde a las provincias como atributo de su autonomía (cualquier falencia haría perder la garantía de dicho estatus). No obstante al gobierno federal le corresponde proveer lo conducente al progreso de la ilustración y dictar planes de instrucción general y universitaria (desde el siglo XIX) y desde 1994 sancionar leyes de organización y de base de la educación que aseguren diversos principios: la responsabilidad indelegable del Estado, la gratuidad, laicidad y equidad de la educación pública estatal, entre ellos.

La primera ley que es clara en cuanto a que ejecuta la cláusula constitucional es la LEN. Por lo tanto su jerarquía en la pirámide jurídica está por encima de las leyes

provinciales análogas y aún podría situarse por encima de la CP, aunque éste puede ser un punto discutible. Esa superioridad se haría valer solo en caso de conflicto entre normas y con motivo de una causa judicial. La LFE, por ejemplo, la Ley 1420 o la Ley Láinez no se dictaron siguiendo esa potestad legislativa. Las leyes federales tienen, ahora, dos materias: “de organización” y “de base”. Hay pocas definiciones al respecto pero se podría entender, el primer término, como lo relativo a las cuestiones institucionales y el segundo término como lo atinente a la fijación e impulso de una política pública. Aunque la CP dice poco al respecto, sería aconsejable reiterar ese esquema en la esfera provincial.

La Provincia de Santa Fe hace décadas que carece de una ley que rija su educación. Esta falencia está suplida por dos vías: las normas de menor rango: decretos, resoluciones, circulares, que generan –como es lógico- cierta confusión y el seguimiento o subordinación a las normas nacionales. Este segundo recurso es más político que jurídico porque en realidad las normas nacionales no son directamente operativas en las provincias. La LFE, por tomar un caso, no lo era en absoluto; la LEN es un “plan federal” que debiera cumplirse a través de un ejercicio provincial de la autonomía. Ejercer la autonomía por el silencio o el ausentismo legislativo es una falencia.

Por lo tanto, la ley provincial de educación es un ‘resorte’ de poder relacionado con la autonomía de la provincia, su atribución de crear instituciones propias y fijar su política pública a través de su división de poderes, conforme su CP. Hay técnicas y prácticas aconsejables para redactar el texto pero la premisa principal es que el contenido sea una determinación autonómica que retome la tradición legislativa abandonada en las últimas décadas.

Por otra parte, es preciso tener presente que no se legisla sobre el vacío. Santa Fe cuenta con un sistema educativo dinámico y completo, se despliega en numerosos establecimientos, miles de agentes, todos los niveles y modalidades. Esas realidades y su trayectoria deben ser respetados y reconocidos. No es necesario que una ley provincial cree *ex nihilo* lo que ya existe. En un error de ese tipo ya incurrió el Congreso con la LFE y con la LEN, lo cual conduce a leyes largas y con extensos pasajes innecesarios.

En este punto, es conveniente establecer una primera precisión conceptual: **la educación es un sistema** y por lo tanto se debe cuidar la relación entre sus partes pero también reconocer que ningún componente es autónomo. La idea de una concurrencia de escuelas que disputan los alumnos y se esfuerzan por separado para cumplir sus finalidades es propia del neoliberalismo de los años noventa del siglo XX. Está bien que entre ellas haya comparaciones, que tengan su estilo propio y lo hagan valer pero un sistema educacional es un régimen de división de funciones, equivalencia y solidaridad. A todas las unidades les irá mejor si a sus pares y a todo el sistema le va mejor.

Una segunda precisión conceptual atañe a la **diferencia jurídica y política entre “regular” y “reglamentar”**. La LEN incurre en la equivocación de presentarse en su primer artículo como reguladora del derecho a la educación. Pues no, lo que hace es reglamentarlo. Se regula una actividad libre, como el comercio o la industria; la educación formal y sistemática está sujeta al orden público. Ese es un proceso histórico universalizado que arrancó a fines del siglo XVIII, se concretó en occidente y luego en todos los países en los últimos doscientos años. Por eso la asistencia es obligatoria, sus certificados son oficiales, su personal tiene títulos y saberes determinados, el erario las crea y sostiene. La carga por lo tanto de reglas imperativas y coacción estatal es más alta para un régimen educacional que para cualquier otra actividad civil o mercantil.

Con respecto a los tiempos, la ley provincial debe concebirse como estable y duradera pero no eterna. Si es más bien sintética y escueta, durará más porque permitirá que los órganos de implementación tengan mayor margen para aplicar sus improntas que cambian, como debe ser en un sistema democrático. Si es sustantiva y aplica principios sólidos, más garantías, establecerá pautas para que no haya desvíos oportunistas o reaccionarios en el curso de su vigencia. En cuanto al aspecto de base de políticas, la ley debiera crear un pulso, es decir, una periodicidad para el cumplimiento de ciertos procesos. El ciclo lectivo y el tramo de cada nivel hablan a las claras de que la educación formal y sistemática tiene un ritmo, un *tempo*, es recursiva.

La política pública en educación también debe ser periódica. Los cuatro años del mandato de las autoridades políticas podrían ser tomados como referencia. Eso

ayudaría al tono republicano de la rendición de cuentas, la competición democrática y la continuidad de las políticas. Un gobernador y su legislatura debieran emplear su primer año de gestión para proponer un plan de desarrollo educacional, con propósitos y metas. La información estadística y de las evaluaciones institucionales de los cuatro años podrían ser insumos para un informe complejo que dé cuenta del grado de cumplimiento de las metas trazadas en aquel plan.

b. Sobre lo sustancial

Como ya nos explayamos con anterioridad, los ejes prioritarios definidos para analizar los proyectos fueron: objetivos, propósitos y rol del Estado; gobierno y financiamiento de la educación; igualdad y calidad educativa; educación superior y formación docente. En cada uno de estos ejes aproximamos afirmaciones e interrogantes que esperamos colaboren en el proceso de reflexividad necesario para tomar decisiones necesarias y consensuadas. Llegado este punto y retomando algunas indicaciones que se puntualizan anteriormente, sugerimos algunas ideas.

- Por un lado, en la Ley Provincial de Educación de Santa Fe se tendría que contemplar, al menos, dos grandes capítulos. El primero con el propósito de organizarla, dando certeza y fijeza a lo que ya existe e introduciendo novedades o cambios dónde hiciera falta. El segundo con el fin de fijar una política pública. Una acepción exigente de ese término implica que es una acción sistémica, estable, continua, discutida con democracia y aplicada con criterio universal. Nada mejor que fijarla, entonces, en la legislatura como resultado de amplias consultas y participación ciudadana. La política pública se establece a través de una “base”, es decir no se definen detalles técnicos para su ejecución sino sus lineamientos: objetivos, plazos, recursos, monitoreo, entre otras indicaciones.
- Por otro lado, para que opere el empleo de una ley provincial en la

gestación de una política pública es preciso que se definan los **problemas públicos** que afectan al sistema educacional. Un sistema educativo satisfactorio se caracteriza por algunos atributos: cobertura, retención, graduación, financiamiento, personal, articulación entre niveles, calidad y otros resultados como los aprendizajes logrados por los alumnos o las calificaciones profesionales de su personal. La educación debe servir para la distribución social del conocimiento, la movilidad social ascendente y el avance de la paz y la civilización. La identificación y formulación clara de los problemas públicos, que describen las limitaciones o fallas en aquellos logros, son una condición virtuosa de todo el sistema institucional. Requiere información y racionalidad, debate, conocimiento histórico, comparación y reflexividad sobre los cambios imperantes y acerca de los futuros deseables.

A partir de aquí, sugerimos reflexionar sobre lo **organizacional** y la base para políticas, que en la actualidad se cruzan en la cuestión de la estructura de niveles. La experiencia de la LFE mostró que su cambio no fue una prioridad acertada para impulsar una política de reformas. Pero de aquella experiencia, con que la LEN quiso salir con el retorno a los dos grandes niveles –primario y secundario-, queda un asunto ineludible. Es la cuestión de si cada provincia opta por el esquema 7-5/6 años o su alternativa el 6-6/7 años. En relación a esta cuestión es necesario discutir una preferencia. También tener presente para las transferencias de alumnos que varias provincias vecinas tienen adoptada la segunda opción, mientras Santa Fe conserva la primera. Un eventual cambio de esquema sería una alteración organizativa importante que implicaría un desafío, sin embargo factible de afrontar.

Otro asunto importante de la política pública debería ser la **gestión curricular**. El currículo constituye a la naturaleza política de las prácticas educativas. En ese sentido, cada provincia, como ente autónomo, debe llevar adelante sus líneas curriculares en cada nivel y modalidad. Dada la necesaria convergencia de las autonomías en el principio constitucional de unidad nacional, se aspira a contar con comunes denominadores nacionales a discutirse en el Consejo Federal de Educación.

Los documentos nacionales existentes deben consultarse como puntos de partida para definir diseños provinciales propios. La gestión curricular no se agota en la labor de un equipo técnico en un gabinete pues el currículo existe cuando la escuela y sus actores concretos lo realizan y es provincial cuando todas las escuelas lo cumplen, sin perjuicio de sus particularidades y adecuaciones propias. De alguna manera esta cuestión tendría que plasmarse en el documento de Ley Provincial de Educación.

Una parte esencial del currículo es la **evaluación**. No hay enseñanza sin evaluación, tarea endógena a la labor de cualquier maestro o profesor y de cualquier institución. Entendiendo a la evaluación como valoración de procesos complejos, como reflexión sobre las prácticas. Es fundamental que el sistema educacional vele por el carácter fidedigno de sus evaluaciones pedagógicas, las de los docentes sobre los alumnos, las de los directivos sobre los docentes, las de las autoridades sobre los directivos. El hecho de que un sistema educacional practique vías externas de evaluación sobre sus rendimientos y calidades, cohorte por cohorte, establecimiento por establecimiento o distrito por distrito requiere que, en su mismo seno, la evaluación pedagógica sea clara, firme y genuina. El movimiento mundial de evaluaciones institucionales ha llevado a extrapolar la noción y las técnicas del aula o la escuela al sistema provincial, al nacional y a la comparación entre todos ellos. Estas evaluaciones son útiles siempre y cuando no se vuelvan exógenas, es decir descontextualizadas y mecánicas.

Queremos señalar que la ley provincial debe establecer un mecanismo de evaluación institucional pensado y ejecutado en interacción con la jerarquización progresiva de la capacidad de los docentes para desarrollar los procesos de enseñanza y evaluación previstos en los diseños curriculares. El concepto de calidad debe hacerse valer como un criterio amplio formado por las diversas dimensiones que intervienen en el buen suceso de la enseñanza y los aprendizajes. El sistema debe fundar un ámbito para concentrar la autoridad académica, social y política que lo evalúe, incluidos sus rendimientos, su calidad y el cumplimiento de sus políticas. Es conveniente apuntar alto, las opciones simples y tecnocráticas tienen que descartarse.

Finalmente, esperamos que estos análisis e interpretaciones constituyan un aporte al proceso de discusión sobre la futura Ley de Educación provincial en un marco de

debate plural sobre la base de información consistente, la memoria histórica, la consideración reflexiva sobre los cambios epocales, así como la capacidad para proyectar futuros deseables en los que la educación configure un espacio para producir sentidos, saberes, conocimientos y prácticas que coadyuven a la construcción de una sociedad más justa, igualitaria, solidaria y humana.

Referencias bibliográficas

- Barco, S. (2012)** Políticas Educativas y Escuela Pública: herencias, problemas e imperativos. En Reseñas de Enseñanza de la Historia N° 10. Asociación de Profesores de la Enseñanza de la Historia de Universidades Nacionales (APEHUN). Córdoba: Constantinopla Editorial.
- Castoriadis, C. (1993).** La institución imaginaria de la sociedad. T. I. Tusquets Editores. Barcelona.
- Chartier, R. (1996)** Escribir las prácticas Foucault, de Certeau, Marin. Traducido por: PONS, H. Buenos Aires: Manantial.
- Chiroleu, A; Suasnábar, C; y Rovelli, L. (2012)** “Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes.” UNGS. Los Polvorines, Buenos Aires.
- Dahlberg, G.; Moss, P. y Pence, A. (2005)** “Mas allá de la calidad en educación infantil”. GRAÓ. Barcelona, España.
- Duer, C. (2014)** “La evaluación de la calidad educativa en América Latina: modelos emancipadores en construcción. Conversaciones con Pablo Gentili”. SITEAL.
- Feldfeber, M. (comp.) (2009)** Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones. Buenos Aires: Aique.
- Frigerio, G. (2000)** “¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?” Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe, 23 al 25 de agosto. UNESCO. Chile.
- Garay, L. et al. (1996).** Pensando las instituciones: sobre teorías y prácticas en educación. Paidós. Buenos Aires.
- Giovine, R. y Suasnábar, J. (2012)** “Los textos legales como analizador de las políticas educativas: consideraciones teóricas-metodológicas”. Ponencia. I Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa, 15 y 16 de noviembre. Buenos Aires.
- López Melero, M. (2011)** “Barreras que impiden la escuela inclusiva y algunas estrategias para construir una escuela sin exclusiones”. Revista digital Innovación Educativa N° 21, 2011: pp. 37-54 Universidad de Málaga. España.

Minteguiga, A. (2008) “Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista”. En *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Num. 32, pp. 89-101. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Académica de Ecuador.

Nosiglia, M. C. (2007) “El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26206: continuidades y rupturas”. En *Praxis*, N° 11, UNLPam, pp. 113-138.

Paviglianiti, N. (1997) El derecho a la educación. Una construcción Histórica Polémica. Serie: Fichas de Cátedra. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires

Sirvent, M. T. (1985) “Estrategias participativas en educación de adultos: sus alcances y limitaciones. La Educación”. *Revista Interamericana de desarrollo educativo*. Año XXIX, 20-35.

Steinberg, C. 7. Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa. En *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo* TEDESCO, J. C. (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Terigi, F. (1999) *Curriculum: Itinerarios para aprehender un territorio*. Santillana. Buenos Aires.

Vior, S. y Rodriguez, L (2012) La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *PRO-Posições, Campinas*, v.23, n.2 (68), p.91-104, mayo/agosto.

