



## **LA EXTENSION DE LA OBLIGATORIEDAD EDUCATIVA EN LA PROVINCIA DEL CHACO.**

**Análisis de la posibilidad de su efectivización.**<sup>103</sup>

**Julio A. Marucci**<sup>104</sup>

“La cuestión de equidad, sumamente importante para conseguir una base democrática en la ciudadanía, queda invisible detrás de políticas de expansión y mejoramiento de la calidad que nunca llegan a discutir quién se beneficia de estas estrategias. Así con la ilusión que todo el mundo es servido de igual manera por la educación pública, continúa un sistema que consigue desigualdades que no son al azar sino altamente predecibles.”

Nelly P. Stromquist. Educación y equidad en la América Latina contemporánea.

### **A MODO DE INTRODUCCIÓN**

En América Latina, durante las últimas décadas se manifestó una importante expansión de los sistemas educativos nacionales, con especial énfasis en la modalidad de formación profesional. Este crecimiento requirió de un fuerte correlato financiero para atender los gastos demandados por el crecimiento de matrícula y la instauración de nuevas especialidades de formación. Sin embargo, Jallade (1988:7) advertía que el aumento del gasto público en educación planteaba algunos inconvenientes que remitían a la necesidad de establecer "la eficacia social y económica de esos gastos"

En el mismo sentido diez años más tarde, José Torreblanca, a la sazón, Secretario General de la OEI (1998:9) en la presentación del Anuario de ponencias del Encuentro Internacional sobre formación de profesores de Educación Básica expresaba: "Los gobiernos del mundo y los

---

<sup>103</sup> Informe presentado y aprobado ante la Maestría de Didácticas Específicas de la Facultad de Formación Docente en Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. 1999

<sup>104</sup> Docente e investigador de la Universidad Nacional del Nordeste.



nuestros de Iberoamérica dedican cada vez una mayor proporción de sus recursos y realizan mayores esfuerzos para fortalecer la educación: reforman los sistemas educativos, buscan más eficiencia en su gestión, descentralizando la capacidad de decisión y asociación de todos los agentes sociales en la asunción de responsabilidades; reestudian los currículos, sus contenidos, sus métodos y estrategias, incorporando, en la medida de sus posibilidades, las nuevas tecnologías disponibles; exigen cada vez más a las escuelas y centros educativos para responder a los desafíos y a las necesidades.”

En general se parte del supuesto de que mayores fondos al sector deben necesariamente mejorar su rendimiento, considerado globalmente; y de este modo, contribuir al desarrollo económico de la nación. Así, Bernardo Kliksberg<sup>105</sup> (1997:17) expresa que: “... la inversión en mejoramiento y ampliación del capital social de un país, en perfeccionar sus instituciones, en crear nuevas formas y espacios organizacionales aptos para dar mejores respuestas, en generar redes que conecten a sus actores, en desarrollar sus potencialidades culturales, tiene efectos multiplicadores sobre el desarrollo.” Sin embargo, el impacto social y económico del volumen presupuestario gastado en educación no fue sistemática y adecuadamente investigado; es general la ausencia de estudios sobre las vinculaciones entre política educativa, financiamiento de la educación y distribución del ingreso.

Estos estudios son necesariamente previos a las decisiones de **en qué gastar y cómo gastar**; a serio riesgo de diluir o anular los efectos deseados de las medidas políticamente definidas y decididas, tornar ilusorias las mejores buenas intenciones y propósitos de los decisores políticos y trastocar o alterar las prioridades que demanda al sector educación, la ilustración del pueblo y el desarrollo económico de la nación; como también diferir recursos de otros sectores nacionales comprometidos y que podrían presentar urgencias y emergencias en materia de financiamiento y satisfacción de necesidades básicas de un gran sector poblacional.

En este contexto cobra especial significación el tema de la obligatoriedad escolar, derivando en el análisis de los esfuerzos que realiza el estado para hacerla efectiva: emplazamiento de unidades educativas en diversas áreas de locación de población, especialmente rural; formación, selección y reclutamiento del personal docente y cuadros directivos para atender el servicio; dotación de equipamiento, recursos bibliográficos y otros para cubrir las necesidades mínimas de los alumnos atendidos; adecuación del cuerpo jurídico para normar en caso de necesidad de incumplimiento, etc. Cada una de estas líneas de acciones derivadas del establecimiento de la obligatoriedad escolar implica una fuerte necesidad de financiamiento.

---

<sup>105</sup> Kliksberg fue Coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo y Ex Director del proyecto regional de las Naciones Unidas para la modernización del estado. PNUD-CLAD.



La obligatoriedad contenida en la ley de educación constituye un contrato entre las partes: estado -administrado por el Poder Ejecutivo- y el pueblo -a través de sus representantes: los diputados-; su sanción y promulgación revisten un compromiso de neto corte social y político en la búsqueda activa de recursos genuinos para garantizar los años de escolaridad y niveles obligados. La política educativa vigente en este contexto podría inscribirse parcialmente en la segunda tendencia explicitada por Norma Paviglianiti (1991: 27): "...la educación hoy debe ser asegurada por el Estado a todos los ciudadanos en su carácter de tales, a través de la obligación explícita por parte del aparato institucional del Estado, de brindar asistencia y apoyo en servicios a los ciudadanos que sufren los riesgos de la desprotección que generan las sociedades de mercado..."

La afirmación de parcial se expresa dada la ausencia de aclaraciones – por parte del poder administrador - sobre el origen de los fondos necesarios para dar satisfacción a los enunciados legales referidos no sólo a educación, también correspondiente a otros sectores de acción estatal.

Así la cuestión de la obligatoriedad ampliada, en la provincia del Chaco adquiere ribetes especiales, atendiendo a que esta es una provincia que presenta valores alarmantes en materia de indicadores de pobreza; la enunciación de Fernández, Ma. Anita y otros (1997:7) es perfectamente adecuada para la realidad provincial cuando expresa que: "Las medidas de política educativa basadas en los objetivos planteados requieren, junto a una prestación universal de servicios educativos por parte del Estado, lo que se ha dado en llamar <mecanismos de discriminación positiva> a favor de los grupos sociales en desventaja... Los problemas a solucionar no son sólo de índole educativa –rendimiento cuantitativo y cualitativo- sino también de carácter socioeconómico. Además de las acciones que deberán realizar desde el sector educación, tendrán que superarse las condiciones materiales de vida ya que, sin duda, influyen en el desempeño del sector."

A continuación se desarrolla una breve relación histórica referida a los aspectos sustantivos de la normativa vinculada con la educación y el sistema educativo, luego se exponen los indicadores estadísticos de la educación provincial, destacándose los de retención y desgranamiento para luego extraer inferencias sobre las probabilidades de implementar la obligatoriedad desde el nivel inicial hasta el polimodal inclusive. Finalmente se enuncian algunas posibles causales y se delinear cauces de acción.



“Somos partidarios de nuevas leyes y disposiciones, de nuevos Planes y Programas de estudio, pero siempre que ellos signifiquen un progreso, un adelanto en el camino del perfeccionamiento de la educación pública.”

**Unión de Maestros Primarios. 1947**

## **BREVE RELACIÓN HISTÓRICA**

La provincia del Chaco, ha tenido en su relativamente corta historia institucional períodos claramente definidos en lo que hace al manejo orgánico legal de su sistema educativo.

**Período del Territorio Nacional:** La educación se regía por lo establecido en la Ley Nacional Nº 1420. Por depender del Poder Ejecutivo Nacional, la conducción del sistema educativo estaba en manos del Consejo Nacional de Educación. La franja de obligatoriedad comprendía a los niños de 6 a 14 años; siendo obligatorio el nivel elemental. El currículo desarrollado se correspondía con las indicaciones del organismo nacional.

**Período 1952-1958 - “de la provincialización”:** Conforme la Constitución Provincial de 1952 el Territorio Nacional se convirtió en Provincia y merced a las facultades emergentes la legislatura provincial sancionó la Ley Nº 24 – de Educación; (30/09/53) elaborada sobre la base de la Ley Nacional Nº 1420; manteniendo las estructuras de gobierno -ya provincializadas- y las exigencias establecidas en esta última. En años siguientes a su sanción se produjeron reformas con las Leyes Nros. 89 (12/10/54) y 112 (25/07/55) que introdujeron modificaciones ideológicas y políticas al marco jurídico original. El movimiento militar de 1955 suspendió por decreto la vigencia de la Ley Nº 112; e incorporó algunas rectificaciones conforme las motivaciones políticas de los gobernantes de turno.

**Período 1958-1976 - “de la alternancia y el vacío legal”:** Durante 1957 se realizó una Convención Constituyente Provincial; modificatoria de la Constitución de 1952. Las cuestiones referidas a la educación fueron desarrolladas detalladamente en el Capítulo VII (Art. 75º a 83º): derecho a la educación, contenido, organismo de gobierno, fondos, límites de la enseñanza particular y derechos docentes. La legislatura provincial sancionó la Ley Nº 206 (30/12/58) que organizó el Consejo General de Educación como máximo organismo de conducción y administración de la educación pública de la provincia del Chaco.

También en este período se sancionó la Ley Nº 382 – Estatuto del Docente (28/07/61) que reglamentaba las relaciones entre el estado - empleador y los docentes - empleados. La norma contenía indicaciones sobre la organización del sistema educativo al establecer aspectos puntuales del contrato docente; así, entre otros aspectos, como una manera de compensar la



cobertura del servicio en áreas inhóspitas, el estatuto previó compensaciones remunerativas de hasta el 200 % del sueldo básico. Durante este período se elaboraron cinco proyectos de Ley de Educación; ninguno de ellos tuvo estado parlamentario.

**Período 1976-1983 – “de la organicidad militar”** : Con la irrupción del proceso militar del 24/03/76, se derogó la Ley Nº 206 y se intervino el Consejo General de Educación; en su reemplazo se creó la Subsecretaría de Educación, dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación. A partir del ciclo lectivo 1977 se instrumentó el Anteproyecto de Currículo para el Nivel Primario elaborado sobre la base de los Contenidos Mínimos para el nivel aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación en Julio de 1976.

**A fines de 1977; el gobernador militar sancionó y decretó la Ley Nº 2214 – de Educación; que en cinco capítulos ordenó y pautó la organización y administración del sistema educativo provincial. El artículo 19º establecía que el sistema provincial de educación comprenderá, como mínimo los siguientes niveles: pre-primario; primario; secundario y terciario no universitario. La máxima conducción quedó en manos de un Ministro de Gobierno, Justicia y Educación, asistido por un Subsecretario y asesorado por el Consejo Provincial de Asesoramiento Educativo conformado con representantes de las familias, las confesiones religiosas reconocidas, las asociaciones docentes, la educación particular, del ámbito universitario, de sectores económicos, empresariales, gremiales, cooperativos, y otros; todos ellos pertenecientes a instituciones o asociaciones debidamente reconocidas por la autoridad pública. La obligatoriedad se estableció a partir de los seis (6) años hasta la finalización del nivel primario.**

**Período 1983-1998 -”de la incertidumbre legislativa”**: Con la recuperación de la democracia en diciembre de 1983, se reinstala el Consejo General de Educación, Ley Nº 2912; y se convoca a un Congreso de Actualización y Reforma del Estatuto del Docente. La estructura de administración del sistema educativo se mantuvo en función de las propuestas de modificación que fueran surgiendo tanto en la legislatura como en el poder ejecutivo y en las consultas a los diversos sectores involucrados.

El viejo estatuto fue reemplazado en 1991 –siete años después de la convocatoria al mencionado congreso- por la Ley Nº 2954; aprobada “a libro cerrado” por la totalidad de la cámara de diputados. El nuevo texto legitimó y creó nuevas figuras, funciones y cargos docentes; planteó novedades en materia de categorización de unidades educativas dependientes del Consejo General de Educación. Introdujo nuevos cargos en las plantas funcionales de los establecimientos, planteó un nuevo modelo de clasificación de ubicación de escuelas en zonas; modificó la estructura salarial docente en la determinación de un Nomenclador Básico de Funciones Docentes; entre otros puntos. En la mayoría de ellos con un significativo costo en



más<sup>106</sup>. El marco legal educativo continuaba siendo la Ley N° 2214; que a pesar de estar vigente, en la práctica sus disposiciones no fueron aplicadas por los funcionarios democráticos. En 1993; fue intervenido y posteriormente disuelto el Consejo General de Educación; organismo colegiado (estado-docentes) de conducción educativa; creándose en su reemplazo el Ministerio de Educación y Cultura, luego se lo denominaría Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, nombre que aun conserva.

En 1997; el Ministerio envía a las escuelas dependientes los Diseños Curriculares Jurisdiccionales para el Nivel Inicial y la Educación General Básica, confeccionado por el Programa de Reformas e Inversiones del Sector Educación sobre la base de los Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación.

A fin de año se sanciona la Ley N° 4449 – de Educación General de la Provincia del Chaco, a efecto de homologar el sistema educativo provincial a lo establecido en la Ley N° 24195 - Federal de Educación. Sin embargo, la norma provincial ampliaba en sus enunciaciones lo establecido en la federal, al menos en lo concerniente a obligatoriedad; su artículo 2° la extendía comprendiendo la educación polimodal inclusive<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Al respecto una investigación del autor sobre el particular indicaba que, para la efectiva aplicación de diversas innovaciones del estatuto se requeriría mensualmente un monto equivalente a unos 10.000 cargos de maestro de grado que superaban en un 40 % a la cantidad real de maestros al frente de alumnos en el nivel primario que tenía el sistema educativo provincial. Algunos rubros, a la fecha, se están aplicando; otros, especialmente los relacionados con los incrementos de las planta funcionales de unidades educativas se encuentran pendientes, y, probablemente continúen así de no encontrar nuevas fuentes de financiamiento para afrontar los significativos impactos que implicaría la puesta en práctica de tales enunciaciones.

<sup>107</sup> "Artículo 2.- El estado provincial garantizará la educación gratuita, laica, integral, regional, de acuerdo con valores éticos, morales y espirituales, para todos los niveles, modalidades y servicios, en función del perfil determinado en el capítulo II del presente título; **obligatoria desde el último año de nivel inicial y hasta la educación polimodal inclusive**; orientada a promover ciudadanos comprometidos, solidarios y protagonistas de su proyecto de vida, en concordancia con el sistema democrático"



“Sin medios económicos, la aspiración a la calidad se transforma en pura retórica y la igualdad de oportunidades deviene en la cristalización de un sistema educativo escindido, que tiende a reproducir y acentuar las diferencias sociales”.

**Mónica Marquina- Leandro Haberfeld.** El presupuesto educativo.

## LA EDUCACIÓN PROVINCIAL EN CIFRAS

La provincia del Chaco ha evidenciado en la expansión del servicio educativo obligatorio un esfuerzo constante y sostenido. El análisis de la distribución espacial de las escuelas primarias manifiesta una distribución racionalizada, especialmente en áreas rurales, donde las escuelas son emplazadas, siempre que las características del ambiente lo permitan, de manera tal que exista entre ellas una distancia de entre 8 y 12 kilómetros.

Esta distribución "en estrella" comprende a la población en edad escolar dispersa en el área. En zonas urbanas, el emplazamiento de nuevos servicios está condicionado por la existencia de terrenos adecuados. Sin embargo los servicios existentes distan entre sí no más de 8/10 cuadras en los centros poblacionales más importantes: teóricamente los alumnos no deberían recorrer más de diez cuadras para asistir a clase.

### **Cuadro 1 - Principales indicadores del Nivel Primario y E.G.B. Chaco - 1996**

Según ámbito estatal o privado. Valores absolutos y relativos.

	TOTAL	Estatal	En %	Privado	En %
Unidades escolares 	1.022	978	95.70	44	4.30
Cargos docentes 	9.682	8.919	99.12	763	0.88
Alumnos 	168.632	158.540	94.01	10.092	5.98

**Fuente:** Elaboración propia. La educación en cifras. 1996. Ministerio de Cultura y Educación.

Pero, emplazar establecimientos por el agreste territorio provincial no basta. Resulta menester considerar en el presente análisis la capacidad de retención del sistema; es decir poner en evidencia la facultad institucional de admitir, contener y promocionar a los miles de niños que se encuentran comprendidos en la franja de escolaridad obligatoria.

Según datos del Censo de Población y Vivienda de 1991; de la cantidad total de niños de 6 a 14 años: 210.757; no concurrían a ningún establecimiento educativo: 24.915 chicos, representando el 11.82 %; es decir: de cada 100 chicos, 12 no gozaban de los beneficios de la educación sistematizada.



Sin embargo, la cuestión es más compleja de lo que aparenta, estos marginales educativos terminan engrosando las nóminas de analfabetos absolutos de la provincia. A ellos, se agregan los desgranados en las etapas iniciales de la educación sistematizada, especialmente en los primeros años del nivel primario o educación general básica en los que el desgranamiento global asciende a un tercio del total.

La siguiente secuencia de mapas ilustra sobre las tasas de escolarización según segmentos cronológicos / educativos: 5 años, correspondiente al nivel inicial; 6 a 12 años, aludiendo al nivel primario y de 13 a 17 años, referido al nivel secundario. En todos ellos, la provincia tiene el dudoso privilegio de ocupar los primeros puestos en el ranking de la pobreza.

**Mapa 1 - Tasa De Escolarización - 5 Años – Nivel Inicial**

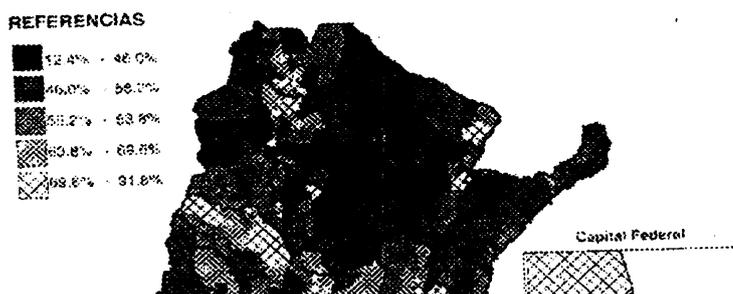


**Mapa 2 - Tasa De Escolarización 6 A 12 Años – Nivel Primario**





**Mapa 3 - Tasa De Escolarización 13 A 17 Años – Nivel Primario /Secundario**



Fuente: Mapas de la Pobreza. Documento de Trabajo N° 4 - Marzo 1994. Comité ejecutivo para el estudio de la pobreza. INDEC - Secretaría de Programación Económica

Sobre este último mapa importa aclarar que se encuentran censados todos los jóvenes aun cuando cursen –con sobre-edad el nivel primario.

El siguiente cuadro alerta sobre la cantidad de chicos que, por diversos factores, el sistema educativo va perdiendo en una cohorte. Adviértanse las sustanciales diferencias que se producen en la zona rural con relación a la urbana. En la primera, de cada 10 chicos que ingresan en 1° grado terminan 2, en siete años de escolaridad normal; mientras que en las zonas urbanas de cada 10; 5 obtienen su certificado de terminación.

**Cuadro 2 - Retención y desgranamiento del nivel primario de la provincia del Chaco  
Cohorte 86-92. Cifras absolutas**

AÑO	GRADO	RETENCIÓN			DESGRANAMIENTO		
		TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
1986	1°.(*)	<b>34.490</b>	21.230	13.260	--	--	--
1987	2o.	<b>26.343</b>	17.556	8.787	<b>8.147</b>	3.674	4.473
1988	3o.	<b>23.056</b>	16.256	6.800	<b>11.434</b>	4.974	6.460
1989	4o.	<b>19.970</b>	14.238	5.782	<b>14.520</b>	6.992	7.528
1990	5o.	<b>17.917</b>	13.656	4.261	<b>16.573</b>	7.574	8.999
1991	6o.	<b>15.967</b>	12.558	3.409	<b>18.523</b>	8.672	9.851
1992	7o.	<b>13.919</b>	11.389	2.630	<b>20.571</b>	9.941	10.630

**FUENTE:** Elaboración propia. Según datos de Estadística Educativa de la Dirección de Planeamiento - Chaco. Ambito oficial - dependencia provincial. (\*) Incluye repitentes.

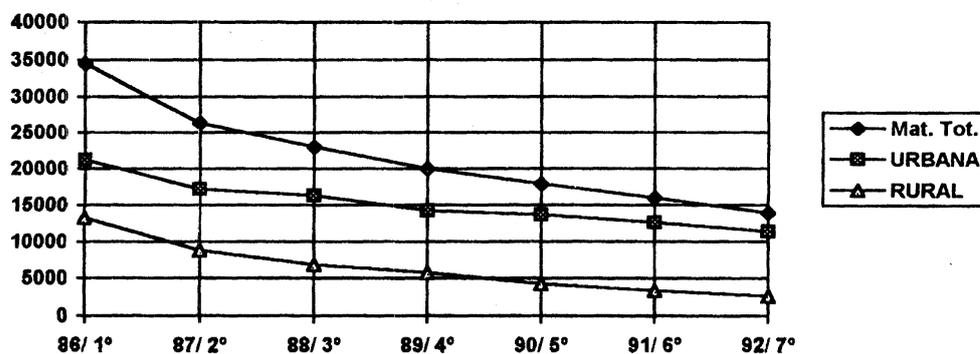


La cuestión es más grave, si se prolonga la cohorte a los cinco años de la educación secundaria. El ingreso a primer año ronda en los 10.000 chicos de los cuales, en cinco años (cohorte 1993/97) egresan 2.500.

El Censo Escolar de 1994 indicaba que concurrían al nivel secundario 54.955 alumnos/as en 146 unidades educativas tanto oficiales como privadas. Esta magnitud está por debajo de los porcentuales indicados por Vior, y otros (a, pág. 7) cuando aluden a que el nivel medio cubre aproximadamente la mitad de la población en edad reglamentaria.

En doce años de escolaridad -7 de primaria y 5 de secundaria- de cada 14 chicos sólo 1 la completa. Los restantes pueden ser repitentes o desgranados, los primeros en el presente análisis constituyen un foco de atención y preocupación por cuanto la repitencia deviene en otro fenómeno: el de la sobreedad; más allá de cualquier argumento social o consideraciones psicológicas, el cursado de algún grado/año con mayor edad de la que se requiere conlleva un esfuerzo extra del sistema por contener al repitente, en términos de recursos puestos a su disposición; donde habitualmente, el alumno termina por abandonar la escuela luego de varios intentos por incorporarse al "club de los que saben leer y escribir". (Smith: 1994)

**Gráfico 1 - Retención del nivel primario de la provincia del Chaco - Cohorte 86-92.**



**FUENTE:** Elaboración propia. Según datos de Estadística Educativa de la Dirección de Planeamiento - Chaco. Ambito oficial - dependencia provincial. Base: Cuadro 2



Terminar los siete años de primaria puede insumir en promedio unos 8-9 años y los cinco de secundaria, unos 6-7 si existe voluntad y deseos de terminar; muchos sólo alcanzan a completar el primer ciclo: los tres primeros años.

Durante el período intercensal 80-91, la tasa de crecimiento anual de la provincia promedió en un 20/000; en términos absolutos representan unos 20/22.000 chaquefitos que todos los años se incorporan como efectivos escolares en el primer grado del nivel primario. De mantenerse el crecimiento poblacional promedio se requeriría un mínimo de capacidad instalada que rondaría las 220.000 plazas sólo para asegurar la escolaridad obligatoria que marca la Ley Federal de Educación: el Nivel Inicial -5 años- y los nueve de Educación General Básica.

En la provincia, se deberían sumar unas 60.000 plazas para la atención del Nivel Polimodal que también, por imperio de ley, es obligatorio y el estado debe garantizar, tal como reza el artículo 2° de la Ley Nº 4449. Esta conjetura, por supuesto con una tasa ideal de pasaje grado/grado y año/año del ciento por ciento. A las 280.000 plazas resultantes deberían agregarse las generadas por repetidores en cada uno de los grados/años de los niveles obligados; que, bajo una suposición muy optimista podría establecerse un porcentual promedio del 30 %; es decir unas 84.000 plazas que deberían adicionarse a las 280.000 originales. El déficit operativo representa más de 109.000 plazas. Ello sin contar las plazas del nivel secundario que actualmente son deficitarias por estar incluidas en el turno vespertino<sup>108</sup>.

**Cuadro 3 –Diferencias entre capacidad instalada y requerimientos de plazas por aplicación de la obligatoriedad escolar. 1996**

Provincia del Chaco	Capacidad Instalada	Requerimientos	Déficit operativo
Valores absolutos	(*) 254084 plazas	364.000 plazas	109.916 plazas
Valores relativos	100,00 %	143.26 %	-43,26 %

**Fuente:** Elaboración propia. (\*) Sumatoria simple de matrícula de los niveles Inicial, Primario/EGB y Secundario/Polimodal. Datos oficiales a 1996. **Plaza:** banco ocupado efectivamente por un alumno.

Aun reconociendo las limitaciones propias del presente trabajo y con la advertencia de la globalidad de las cifras que se postulan; es altamente probable que las magnitudes indicadas en párrafos precedentes se aproximen significativamente a los valores demandados. Este reducido o mínimo análisis no fue efectuado por los decisores de turno; pareciera imperar en ellos la

<sup>108</sup> Una investigación del autor durante los años 1996/97 sobre la capacidad instalada del nivel secundario de la provincia del Chaco, estableció un significativo porcentual de *infraestructura no propia* (alquilados, prestados o compartidos con otras unidades escolares): 50.81 %. Así, el parque edilicio del nivel secundario podría enunciarse que es deficitario en un 50 %. A la fecha la situación no ha variado significativamente, pese a los importantes esfuerzos en materia de obra pública para el subsistema.

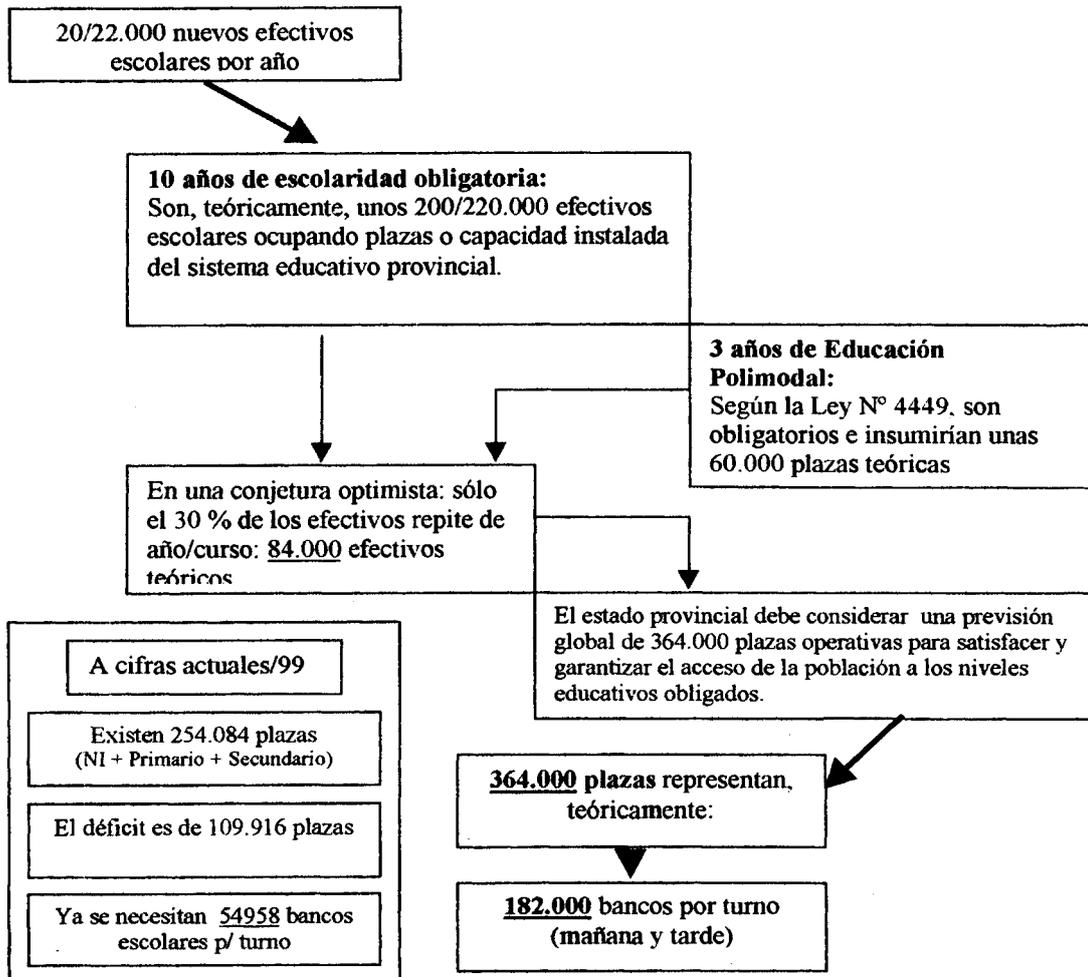


actitud denunciada por la Unión de Maestros Primarios (1971:18) ante el proyecto de transformación educativa de la época: "Al parecer importa más dar los lineamientos teóricos de la reforma y esperar que los resultados surjan a largo plazo por obra de los mismos interesados. Esta actitud está en pugna con los mejores tratados sobre la materia, en los cuales se insiste en la necesidad de que toda reforma sea acompañada de un cálculo preciso de gastos y fuerza de trabajo necesaria y de la forma de atenderlos, desde las etapas iniciales hasta los sucesivos ajustes, y durante la duración total del plan."

Ineludiblemente, este déficit señalado deberá estar agendado en las discusiones presupuestarias futuras para evitar los históricos inconvenientes de falta de previsión.



**Esquema 1 – Necesidades de plazas para el sistema educativo provincial.**



Huelga aclarar que cada plaza debe tener también un correlato de infraestructura y recursos adecuados para el desarrollo del proceso educacional: equipamiento, mobiliario, docentes, aulas, entre otros; todos ellos en el área vital de la población obligada. Esto es condición fundamental para garantizar la concurrencia de los obligados al servicio educativo, el



emplazamiento de los establecimientos educativos en áreas pobladas y la articulación de estrategias para aquellos chicos que no se encuentran en las cercanías de la unidad escolar. La dispersión geográfica de la población chaqueña es un factor fundamental en el aseguramiento de la obligatoriedad escolar. Otros estados provinciales que presenten una gran concentración de población tendrán, obviamente, menores dificultades para extender y emplazar sus servicios en proximidad a sus obligados. Tal es la situación de Mendoza o San Juan, por caso.

### **POSIBLES CAUSALES A LA BAJA MATRICULACIÓN Y DESGRANAMIENTO DE ALUMNOS**

Expresar que en la provincia hay igualdad de oportunidades es cuanto menos ilusorio, ya que las estadísticas contenidas en el presente informe indican serios problemas que afectan las posibilidades mismas del sistema de llegar a todos los chicos en edad de obligatoriedad escolar (5 a 17) y garantizar un piso mínimo de igualdad de oportunidades para cada uno de ellos. Este aspecto es el impacto individual del coste generado por la desigualdad y la exclusión en el sistema educativo formal. Más allá de frustrar las legítimas aspiraciones y anhelos personales y familiares, se genera un desaprovechamiento de los recursos humanos y materiales existentes. El desgranamiento es uno de los factores que más contribuye al crecimiento del analfabetismo, generalmente los niños "desgranados" se convierten en "analfabetos por desuso", principalmente en las áreas geográficas que presentan una importante dispersión de la población por el territorio y que en el aspecto cultural presentan una escasa o mínima estimulación.

Las causales de estos problemas pueden ser divididas en dos grandes grupos:

**a.- En primer lugar** y por importancia: las situaciones generadas en el contexto socioeconómico que impactan seriamente sobre el alumno y su familia, necesidad de trabajo del niño o adolescente, falta o insuficiencia de recursos económicos para concurrir a la escuela; también la ausencia de políticas claras en torno a la obligatoriedad escolar y consecuentemente falta de mayor publicidad de las medidas, las divergencias culturales entre la comunidad y la institución escolar, pueden ser factores o cuestiones clasificables en el primer grupo.

**b.- En segundo lugar**, las que tienen que ver con cuestiones del sistema educativo propiamente dicho: niveles de exigencia en cuanto a cumplimiento de contenidos, formación del profesorado, organización didáctica pedagógica de los agrupamientos escolares, metodologías específicas para iniciar a los niños en los procesos de lecto-escritura, entre otros aspectos operativos y burocráticos de la educación sistematizada.

De este conjunto de cuestiones, las que el sistema educativo y sus funcionarios y agentes deben estar en condiciones de revisar y reformular son las comprendidas en el segundo grupo, con una



fuerte base racional y fundamentalmente, con un genuino respaldo financiero para implementar las acciones compensatorias o superadoras de los problemas.

Así, la reestructuración de los contenidos a desarrollar en las instituciones, la capacitación y actualización del plantel docente, la adecuación de los procesos de formación del profesorado, una mayor participación de los implicados en la tarea educativa serían algunos puntos a definir y desarrollar en un plan estratégico de transformación, más allá de la existencia y garantía de la infraestructura edilicia y material necesaria.

Si bien estas acciones se encuentran contempladas o iniciadas en la reconversión del viejo sistema al estatuido por la Ley Federal de Educación, no son suficientes, ya que todas ellas están centradas en la escuela como unidad de cambio, perdiéndose la necesaria visión de conjunto que deben poseer los educadores y los funcionarios, principalmente. Los problemas comunes que aquejan a un conjunto significativo de escuelas quedan diluidos en la visión parcializada de los agentes educativos. Al respecto, el culto a la "autonomía escolar" no puede ni debe convertirse en excusa para ignorar o minimizar los problemas y sus posibles causales, sean estas endógenas o exógenas. Recuperar la visión de conjunto, especialmente en los ámbitos de decisión y basar las decisiones de política educativa en datos fundados y reales, efectuar las previsiones y diseñar planes de implementación presupuestaria por etapas de modo tal de comenzar desde ahora un largo proceso.



“...si con aumentar las escuelas disminuyen los alumnos – con disminuirlas aumentarán éstos – y ¡qué resultado más grandioso que suprimirlas a todas!”

**Paul Groussac.** El estado de la educación en la República.  
(Citado por Francisco Delich en: La invención de la educación)

## **LA OBLIGATORIEDAD EN LA NUEVA LEY Y LAS POSIBILIDADES DE SU EFECTIVIZACIÓN**

### **A modo de conclusión.**

No está mal que se extiendan los años de obligatoriedad escolar, por el contrario es bueno fijar normativamente ciertos niveles mínimos de escolarización; pero el estado deberá ser garante de las oportunidades educativas de los habitantes. Para ello debe existir un soporte financiero para las diversas líneas de acción – transformación, que, sostenido en el tiempo, comience a mejorar los actuales indicadores de retención y pasaje de grado / año, ya no solamente en los primeros años del sistema, sino a lo largo de todo el lapso que es obligatorio.

En relación con este último aspecto, la didáctica, puede y debe efectuar su aporte investigativo y metodológico considerando, de manera especial, la formación del profesorado responsable del 1r. Ciclo de la EGB que es donde se centra, históricamente, el mayor volumen de desgranamiento. Es indudable que una mejora en los procesos de iniciación en la lectura y la escritura de los niños aumentará sus chances de éxito en la escuela y garantizará una mayor permanencia en el sistema educativo, obligando al estado a prever las plazas necesarias para el efectivo cumplimiento de la obligatoriedad escolar afectando los montos presupuestarios necesarios en metas más o menos factibles. De lo contrario, con los datos evidenciados en el presente informe, la extensión de la obligatoriedad será, como tantas otras medidas de política educativa, una mera expresión de deseos, impensable o dificultosa de llevar a la realidad.



## FUENTES DE INFORMACIÓN

Fuentes de información legal:

1. Ley Nº 206 y Modificatorias – Del Consejo General de Educación de la Provincia del Chaco
2. Ley Nº 2214 – De Educación de la Provincia del Chaco
3. Ley Nº 24.195 – Federal de Educación
4. Ley Nº 2954 y Modificatorias – Estatuto del Docente de la Provincia del Chaco
5. Ley Nº 4449 – De Educación General de la Provincia del Chaco

Fuentes de información estadística:

1. Dirección de Estadística Educativa del Ministerio de Educación del Chaco
2. Dirección de Planeamiento del Ministerio de Educación del Chaco
3. La educación en cifras. 1996. Publicación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
4. Mapas de la Pobreza. Documento de Trabajo Nº 4 - Marzo 1994. Comité ejecutivo para el estudio de la pobreza. INDEC - Secretaría de Programación Económica.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Centro de Investigación de la Educación Especial y de la Adaptación Escolar. (1986) *El fracaso escolar no es una fatalidad*. Buenos Aires Kapelusz.
2. Delich, Francisco. *La invención de la educación*. S/d
3. Fernandez, Ma. Anita – Lemos, Ma. Luisa – Wiñar, David L. (1997) *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*. Buenos Aires. Miño y Dávila
4. Jallade, Jean Pierre. (1988) *Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina*. – Méjico. FCE
5. Kliksberg, Bernardo. (1997) "Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones clave". En: *Tecnología Administrativa*, Vol. XI Nº 24 Jun-Ago/97 Revista del Departamento de Ciencias Administrativas de la Universidad de Antioquía
6. Marquez, Angel. D. (1995) *La quiebra del sistema educativo argentino*. Buenos Aires. Coquena
7. Marucci, Julio A. (1992) *Determinación de costos y necesidades de financiamiento para la aplicación de la Ley Nº 3529 – Estatuto del Docente de la Provincia del Chaco*. Resistencia. Secretaría de Ciencia y Técnica.
8. \_\_\_\_\_ (1996) "La fractura entre política educativa y financiamiento de la educación. Examen de tres decisiones políticas en el sector educación de la provincia del Chaco y la asignación de recursos para su financiamiento". En: *Nordeste*. Revista de la Facultad de Humanidades. UNNE. Nº 3 – Resistencia



9. O.E.I. (1998) *Una educación con calidad y equidad*. Encuentro Internacional sobre formación de profesores de Educación Básica. Madrid
10. Paviglianiti, Norma. (1991) *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina de los 90*. Coquena. Buenos Aires
11. Smith, Frank. (1994). *De cómo la educación apostó al caballo equivocado*. (T. Isabel Stratta) Aique. Buenos Aires.
12. Stromquist, Nelly P. (1995) "Educación y equidad en la América Latina contemporánea." En: *La educación*. Año XXXIX – Nº 121 – II. Revista interamericana de desarrollo educativo. OEA.
13. Unión Argentina del Magisterio. (1947) *Proyecto de Ley de Bases – Educación Primaria*. Publicación Nº 3. Buenos Aires
14. Unión de Maestros Primarios. (1971) *Documento de Trabajo*. Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires
15. Vior, Susana – y otros (a) *Las percepciones de los maestros en el contexto de "la transformación"*. Serie Documentos de Trabajo Nº 1. Departamento de Educación. Universidad de Luján. S/fecha



**EVOLUCIÓN DE LOS MARCOS LEGALES DE LA EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DEL CHACO, ÚLTIMOS 50 AÑOS**

Áreas sombreada: años de democracia – Áreas blancas: años de gobiernos militares

1950	51	52	53	54	55	56	57	58	59	1960
Territorio Nacional		Convención Constituyente = Provincialización del Territorio					Convención Constituyente. El tema educativo es			
Ley Nº 1420			Ley de Educación Nº 24 /89 /112			Decreto 75/55 Deroga la Ley Nº 112				
Ley Lainez							Ley Nº 206 – del Cons. de Educ.			

1960	61	62	63	64	65	66	67	68	69	1970
detalladamente tratado en el Capítulo VII – Esta Constitución tuvo vigencia hasta la reforma de 1994										
Ley Nº 328 – Estatuto del Docente										

1970	71	72	73	74	75	76	77	78	79	1980
Se interviene y disuelve el Consejo							Ley Nº 2214 – de Educación			
						Transferencia. de Serv. Educ. Nac. de N. P. a la Prov.				
							Aplicación Anteprov. de Currículo de N. Primario			

1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
						Congreso de Actualización y Reforma del Estatuto del Doc.				
Ley Nº 2912 –Restablecimiento del Consejo General de Educación										

1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
Convención Constituyente Provincial										
Ley Nº 24195 - Federal de Educación										



	2º. Transferencia de Serv. Educ. Nac. a la Provincia del Chaco.
Ley Nº 3529 – Estatuto del Docente	
	Ley Nº 4449 – de Educación General
Se interviene el Consejo General de Educación – Se crea el Ministerio de Educación, Cult. Ccia. y Tec.	
	Diseños Curriculares Jurisdiccionales – P.R.I.S.E.