

May 2007

Education Policy Analysis Archives 15/10

Arizona State University

University of South Florida

Follow this and additional works at: https://digitalcommons.usf.edu/coedu_pub



Part of the [Education Commons](#)

Scholar Commons Citation

Arizona State University and University of South Florida, "Education Policy Analysis Archives 15/10 " (2007). *College of Education Publications*. 630.
https://digitalcommons.usf.edu/coedu_pub/630

This Article is brought to you for free and open access by the College of Education at Digital Commons @ University of South Florida. It has been accepted for inclusion in College of Education Publications by an authorized administrator of Digital Commons @ University of South Florida. For more information, please contact digitalcommons@usf.edu.

Archivos Analíticos de Políticas Educativas

Revista Académica evaluada por pares
Editor: Sherman Dorn
College of Education
University of South Florida

Editores Asociados para Español y Portugués

Gustavo Fischman
Arizona State University

Pablo Gentili
Laboratorio de Políticas Públicas
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Volumen 15

Número 10

Mayo 2, 2007

ISSN 1068-2341

Cuatro Concepciones Sobre el Planeamiento Educativo en la Reforma Educativa Argentina de los Noventa

Flavia Terigi
Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de General Sarmiento

Citación: Terigi, Flavia (2007). Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 15 (10). Recuperado [fecha] de <http://epaa.asu.edu/epaa/>

Resumen

El trabajo analiza cuatro rasgos que adquirió el planeamiento en la reforma del sistema educativo argentino a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación: primero, el planeamiento se entendió como una función orientada al cambio, en desmedro de la planificación de la consolidación de los sistemas escolares; segundo, el planeamiento estuvo sostenido por una visión aplicacionista y progresiva de los cambios, según la cual los cambios tienen un impacto previsible en las instituciones y actores; tercero, el planeamiento se refirió a políticas centrales con intención de homogeneización y de ordenamiento, en desmedro del carácter federal que se pretendía adquiriera el sistema educativo; y cuarto, se consolidó una división del trabajo entre la Nación y las provincias, entre planificación y ejecución, y entre aspectos técnicos y políticos de las reformas.



Los lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Mas detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada conjuntamente por el Mary Lou Fulton College of Education at Arizona State University y el College of Education at University of South Florida y, en su versión en español y portugués, por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED) del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP). Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en el Directory of Open Access Journals <http://www.doaj.org> y por H.W. Wilson & Co. Contribuya con comentarios y sugerencias a Fischman@asu.edu y/o pablo@lpp-uerj.net

Four conceptions about Educational Planning in Argentina's Educational Reform of the 1990s.

Abstract:

This article analyses four patterns of planning in the educational reform in Argentina since the approval of the Federal Law of Education: first, planning focused on change, without enough attention to measures that could be useful to consolidate the educational system; second, planning was anchored in a vision of change that may be described as applicable and progressive, as if the impact that change may have on institutions and agents could be predicted; third, planning focused on centralized policies in order to homogenize and organize the systems, despite the goal of bringing the educational system under the jurisdiction of a federal-government-type system; and fourth, a work division was established between the Nation and the provinces, between planning and execution, and between technical and political issues of the reforms.

Las Concepciones Sobre El Planeamiento Educativo en la Reforma Educativa Argentina de los Noventa

En la década de 1990 tuvieron lugar en el ámbito educativo de la República Argentina una serie de medidas estructuradas alrededor de tres leyes sancionadas por entonces: la Ley 24049 o de *Transferencia* de los servicios educativos de la Nación a las provincias, que completó un proceso iniciado por la última dictadura militar; la Ley 24195 o *Ley Federal de Educación*, que modificó la estructura del sistema educativo y las competencias de la Nación y las provincias en el manejo de la educación; y la Ley 24521 o *Ley de Educación Superior*, que reorganizó el nivel terciario, en especial el sistema universitario.¹ Las tres leyes fueron el corazón normativo de lo que se planteó como una reforma completa de la educación argentina; este artículo se propone analizar los procesos de planeamiento de tal reforma.

Las dos primeras leyes modificaron de manera sustantiva las atribuciones de las provincias en el manejo y gestión de la educación. En el caso de la Ley de Transferencia, aún hoy se discute si se trató de una medida de ajuste estructural regida por un criterio de maximización del ahorro público del gobierno nacional (Candia, 2004; Morduchowicz, 2005), o si fue inspirada por la voluntad de descentralizar el gobierno del sistema mediante la “devolución de las escuelas” (Aguerrondo, 2003),² pero se coincide en señalar que uno de los efectos más importantes de esta Ley fue el incremento de la carga fiscal y de gestión que experimentaron las administraciones educativas de las provincias. En el caso de la Ley Federal de Educación, ésta redistribuyó las responsabilidades entre el gobierno nacional y los de las provincias, estableciendo la gestión directa de los servicios educativos como responsabilidad exclusiva de las provincias, al mismo tiempo que se establecía la reforma de la estructura del sistema escolar. La aplicación de esta Ley se realizó a través de un complejo mecanismo de debate en el Consejo Federal de Educación—integrado por los ministros de educación de las provincias y presidido por el ministro nacional—que otorgaba al gobierno nacional la iniciativa con respecto a las políticas principales.

¹ Las tres normas pueden ser consultadas en el Buscador de Normativa Educativa de la Dirección de Programación Educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires: <http://200.32.104.185/normeduc>

² Candia caracteriza esta devolución como *híbrida*, en tanto combina un nivel central que sigue financiando una parte importante de la educación con niveles subnacionales que detentan un alto grado de autonomía en la asignación de estos recursos y en el ejercicio de las demás funciones asociadas a la provisión de los servicios educativos (Candia, 2004: 191).

Tanto en los procesos previos a la sanción de estas leyes como en los vinculados con su aplicación, las provincias crearon equipos técnicos con funciones de diseño, desarrollo y evaluación de políticas educativas. Precisamente uno de los propósitos (y de los saldos interesantes) de la Reforma de la década del noventa es que se han producido cambios en los planteles de la administración pública en cada una de las provincias, en especial para funciones de planeamiento, y que la calificación promedio de los funcionarios del área educativa se ha elevado, aun si se experimentan dificultades como consecuencia de que el personal debidamente calificado en los diferentes niveles de las administraciones educativas es aún insuficiente (IIPE, 1999).

Debido a la importancia que, tanto durante los noventa como para el futuro del sistema educativo argentino, puede tener esta eventual capacidad instalada, es del mayor interés analizar los modos de entender el planeamiento educativo que constituyeron el marco conceptual y metodológico de aquellos equipos. Este artículo plantea cuatro rasgos que ha tomado el modo de entender el planeamiento en la reforma educativa argentina: a) una identificación entre planeamiento y cambio; b) una visión aplicacionista de los cambios; c) una concepción del planeamiento como función centralizada y homogeneizadora; y d) una división del trabajo entre planificación y ejecución, reproducida en la división de funciones que, para ciertos temas, se instaló entre la Nación y las provincias.

A continuación haremos referencia a cada uno de estos rasgos.

Identificación entre Planeamiento y Cambio

El primer supuesto bajo el cual se constituyeron los equipos técnicos en las administraciones provinciales es una identificación entre planeamiento y cambio. Durante los noventa, se hizo planeamiento para el cambio; se planificaron las reformas; se planificó para introducir novedades o innovaciones en el sistema. Ello sucedió en desmedro de la planificación de la continuidad del sistema y de la consolidación de los cambios que se introducían.

Las condiciones del momento político-educativo traccionaban hacia la identificación entre planeamiento y reforma. En efecto, la década del noventa estuvo signada por la expansión y transformación estructural del sistema. La Ley Federal de Educación amplió los compromisos del Estado al extender la obligatoriedad de los tradicionales siete años de la escuela primaria a diez, resultado de la suma de los nueve años de la educación general básica más el preescolar o sala de cinco años que pasa a ser también obligatorio.³ La transferencia del manejo de las escuelas desde la Nación hacia las provincias que tuvo lugar en esa década cerró el proceso iniciado por la dictadura militar dos décadas antes, incrementando materialmente la responsabilidad de las provincias al obligar a éstas a extender servicios educativos que históricamente habían estado a cargo de la Nación, tal es el caso de buena parte de la educación media y de las escuelas normales. La casi totalidad de las provincias⁴ y la Ciudad de Buenos Aires sufrieron un brutal cambio de escala en sus sistemas educativos como consecuencia de la transferencia, con las sobrecargas que ello supuso para los procesos de administración del sistema. Todos estos procesos requirieron adecuaciones de las estructuras de gobierno de las

³ En el Apéndice de este artículo se incluye un diagrama que permite comparar la estructura teórica del sistema escolar argentino antes y después de la Ley Federal de Educación, y de la recientemente sancionada Ley de Educación Nacional a la que nos referiremos en el apartado final, incluyendo las decisiones relativas a la obligatoriedad escolar. Decimos “estructura teórica” porque, como se verá, la estructura real que fue adoptando el sistema escolar en cada provincia impide hablar de una organización unificada.

⁴ La provincia de Río Negro gestionaba la educación media y la formación docente desde mucho antes.

provincias, entre las cuales ocupó un lugar de privilegio la expansión del planeamiento como función de la política pública en educación.⁵

Pero además, se transfirió a las provincias un sistema que inmediatamente debía comenzar a transformarse estructuralmente. Se transfería el mismo sistema que se pretendía transformar de acuerdo con las discusiones previas a la sanción de la Ley, desarrolladas sobre todo en el Congreso Pedagógico Nacional⁶ que tuvo lugar en plena recuperación democrática. En aquellas condiciones, resultó inevitable que la expansión del planeamiento tuviera lugar de la mano de la preocupación por la implementación de una reforma.

Más de una década después, y en un contexto completamente diferente (aunque previsible por entonces, y advertido por muchos), en el que los recursos financieros—que no alcanzaron para consolidar la Reforma en todas las provincias y en todos los niveles—no son suficientes para asegurar la educación a que todos tienen derecho, se imponen en el análisis algunos de los efectos de no haber prestado suficiente atención a este otro objeto del planeamiento, la *consolidación*, que también debe ser planificada. Políticas plurianuales de inversión en infraestructura, políticas de formulación de digestos normativos armonizados, de adecuación de los sistemas administrativos, o de consolidación de los cambios curriculares, estuvieron ausentes o fueron incumplidas por casi todas las administraciones, incluida la nacional.

Por otro lado, la identificación entre planeamiento y cambio estuvo signada por una imagen progresiva del cambio, según la cual los avances logrados en los procesos de reforma no experimentarían retrocesos. Y, aunque todo proceso de cambio tiene fases progresivas y regresivas, en el caso particular de la Argentina, la estrategia de implementación de la Reforma y la fenomenal crisis del Estado que estalló a fines del año 2001—que determinó la incapacidad de sostener los ritmos de inversión requeridos para la implementación de la Ley—hacen que la educación argentina se haya encontrado, a diez años de la Ley Federal de Educación, frente al

⁵ A fin de no apartarnos del objeto de nuestro análisis, dejamos fuera de tratamiento el problema financiero que se generó a las provincias como consecuencia de la transferencia. Sin embargo, su impacto no debe desconocerse. Un caso puede permitir dimensionar la cuestión: para la Ciudad de Buenos Aires, el costo de los servicios educativos involucrados en la transferencia representó el 58% del presupuesto total de los programas presupuestarios de la Ciudad, y el 27% del gasto total en educación de la jurisdicción. Pese a ello, ningún valor originado en la transferencia de servicios educativos se añadió a los 157 millones de pesos que la Ciudad percibía en concepto de coparticipación federal, que es el sistema de distribución de ingresos federales en Argentina (Pesce, 1997).

Para el conjunto, resulta válida la conclusión del Informe Argentina elaborado por la CTERA (la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, una de las dos entidades nacionales que representan sindicalmente a los docentes) para el proyecto de investigación intersindical “Las reformas educativas en los países del Cono Sur”: “Las transferencias a las provincias de establecimientos y personal que revistaban en jurisdicción del gobierno nacional no fueron acompañadas de asignaciones presupuestarias equivalentes a los costos reales de estos servicios. En particular, si se considera el deterioro acumulado durante la década del ‘80 en la infraestructura física y las remuneraciones del personal junto con el crecimiento de la demanda” (CTERA, 2005: 111).

⁶ El Congreso Pedagógico Nacional fue un largo proceso de debate acerca del futuro de la educación argentina que se desarrolló en los primeros años de la recuperación democrática; fue convocado por una Ley de 1984 y cerró en una Asamblea final en 1988. Sus debates establecieron algunos de los consensos que se esperaba trasladar luego a la legislación; según Tedesco y Tenti Fanfani, “este evento permitió que diversos actores sociales discutieran las dimensiones más relevantes del sistema educativo y se pusiera de manifiesto la existencia de un fuerte consenso acerca de la necesidad de sancionar una nueva ley general para ordenar el desarrollo de la educación básica” (Tedesco y Tenti Fanfani, 2004: 23). Este Congreso de fines del siglo veinte fue planteado como una reedición del que había tenido lugar en 1882, en el que se debatió acerca de las ideas y principios que debían regir la educación pública argentina, y cuyas resoluciones suelen considerarse un antecedente de la legislación escolar nacional (en particular, la Ley 1420) que rigió hasta la sanción de la Ley Federal de Educación.

riesgo de perder los avances y mejoras que parecieron producirse en las primeras fases de la Reforma.

Daremos un ejemplo de ello. En el marco de la extensión de la obligatoriedad que estableció la Ley Federal de Educación, se produjo la incorporación de una gran cantidad de adolescentes al sistema educativo en el conjunto del país. Entre 1991 y 2001, el crecimiento de la tasa de escolarización de la población de 6 a 12 años, a nivel nacional, fue de 1 punto porcentual, mientras que para la población de 13 y 14 años el incremento fue de 7 y 12 puntos porcentuales, respectivamente (Pascual, 2006). Esto expresa una mejora en la incorporación al sistema educativo en edades que coinciden con la extensión de la obligatoriedad escolar que marcaba la Ley Federal. Sin embargo, estos logros iniciales se vieron rápidamente amenazados: en una muestra de seguimiento, se encontró que más del 20% de los alumnos que habían ingresado a octavo año de la EGB en 1997 en la Provincia de Buenos Aires (la mayor jurisdicción del país), había abandonado o no promovió el noveno año en 1998 (CTERA, 2005). Al mismo tiempo, el análisis realizado por Pascual revela un fenómeno nuevo: la anticipación de los problemas de rendimiento característicos de los dos primeros años del secundario al séptimo año en aquellas provincias que adoptaron en forma predominante los modelos de estructura de seis y nueve años de duración (Pascual, 2006). Considerando que los problemas de rendimiento son, en la dinámica del sistema educativo argentino, la antesala de la deserción, no sorprende que, tras los incrementos señalados, la tasa de escolarización en las edades subsiguientes no haya experimentado mejoras sustantivas.

Nuestro análisis pone el acento en la ausencia de planificación de políticas (de iniciativas, de previsión de recursos, de adecuaciones normativas, etc.) que aseguraran la continuidad de las funciones históricas del sistema educativo y la consolidación de los cambios. Si tomáramos los logros de la centenaria escuela primaria argentina como un activo, puede afirmarse que lo que no hizo la Reforma es proteger ese activo y proyectarlo hacia adelante; en cambio, está cada vez más presente la preocupación por las situaciones de creciente exclusión y por la inadecuación entre lo que los alumnos aprenden en las escuelas y lo que requieren para seguir estudiando, y para participar plenamente en los asuntos del colectivo social. Convencionalmente, en Argentina se piensa que el planeamiento se ocupa del cambio y las áreas del gobierno ocupadas de la línea y de la gestión se ocupan del mantenimiento del sistema. Desde la perspectiva de nuestro análisis, una lección de la década del noventa es que el planeamiento debe ocuparse *también* de la consolidación y del mantenimiento de los sistemas escolares.

Visión Aplicacionista de los Cambios

El planeamiento de la Reforma tuvo lugar desde una visión que podríamos llamar *aplicacionista* de los cambios, según la cual los cambios que se planifican a nivel central, si han estado bien diseñados, tienen un impacto previsible en el sistema educativo y en la práctica cotidiana de las escuelas.

Según esta interpretación, las prescripciones expresadas en una Ley general acordada en el plano político se concretan a nivel jurisdiccional y terminan aplicándose a nivel de las instituciones. Que se "aplican" quiere decir que, si bien tienen lugar algunas modificaciones, éstas son solamente ajustes vinculados con las condiciones más concretas que caracterizan a cada nivel que interviene, y no transformaciones operadas por actores presentes en dichos niveles que puedan comprometer el sentido de los cambios.

Este modo aplicacionista de entender la política educativa tiene que ser rebatido. La sanción de una normativa que establece cambios estructurales en un sistema escolar debe ser acompañada con estrategias sostenidas en el tiempo y en diferentes niveles de la administración del sistema, incluyendo el escolar. Estos requerimientos implican que la norma (la Ley, en este caso) tiene que tener un altísimo nivel de acuerdo político, de modo que sea posible contar con que los esfuerzos que su implementación demanda van a sostenerse en el tiempo.

Aquí se enfrenta un problema, identificado por Elmore (1996), pues los acuerdos se logran con mayor facilidad cuando la norma establece condiciones generales (cuanto mayor el detalle de la norma, más asuntos se hacen susceptibles de desacuerdo), pero cuando las disposiciones normativas carecen de suficiente detalle como para prescribir plenamente las acciones, es mayor la probabilidad de que las acciones efectivamente desarrolladas no coincidan con las postulaciones formales. La estrategia de la reforma educativa de la Argentina no consideró debidamente este problema. En principio, no aseguró una de las condiciones básicas de una reforma de largo plazo, como son los acuerdos iniciales: a pesar de que el largo proceso de debate educativo abierto con el Congreso Pedagógico Nacional acercó algunos puntos de acuerdo importantes entre diversos sectores, la Ley finalmente sancionada no contó con aprobación unánime porque avanzaba sobre cuestiones estructurales que no habían sido suficientemente debatidas y cuya factibilidad no se había analizado con seriedad. Por ejemplo, no se hizo público ningún trabajo de planeamiento, *previo a la sanción de la Ley*, que hubiera analizado los requerimientos de inversión que suponía su implementación y que hubiera plasmado esos requerimientos en un plan plurianual de inversiones acordado por los partidos políticos con representación parlamentaria.

Estamos poniendo el acento en la ausencia de compromisos de política pública de largo plazo, apoyados en insumos provistos por el planeamiento. Junto con ello, diremos que la estrategia de la Reforma procedió como si se contara con un cúmulo de certezas acerca de los resultados de las políticas propuestas, y en consecuencia no tuvo capacidad para anticipar la diversidad de modalidades que fue tomando la implementación de la Ley Federal de Educación en cada provincia,⁷ ni para discriminar la diversidad enriquecedora—o por lo menos aceptable—de la que terminaría produciendo profundos desacoplamientos en el sistema educativo nacional. El desacoplamiento del sistema (junto con la persistencia de la desigualdad) forma parte de todos los diagnósticos que se presentaron al Ministerio de Educación nacional en el año 2003, diez años después de la sanción de la Ley Federal de Educación.⁸

Esta incapacidad de anticipación sorprende, toda vez que las formulaciones conceptuales de los más prominentes responsables de la Reforma adscribían—no sólo antes, sino también durante—al enfoque del llamado *planeamiento estratégico*. El planeamiento de la Reforma estableció una imagen-objetivo del sistema escolar y, en función de ella, diseñó líneas destinadas a que la realidad se acercara al modelo, defendiendo inclusive la legitimidad de muchas decisiones que

⁷ En 1993, la Ley Federal de Educación cambió el modelo institucional vigente hasta entonces en Argentina (que sostenía una escuela primaria de siete años y una escuela media de cinco o seis años según la modalidad) y estableció una Educación General Básica, organizada en tres ciclos, obligatoria y de nueve años de duración, seguida de un ciclo Polimodal de tres años. La implementación de esta nueva estructura se realizó con modalidades y ritmos diferentes en cada jurisdicción. Si bien hubo acuerdos y negociaciones en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación (que—como se dijo—reúne a todos los ministros de educación, provinciales y nacional), los márgenes de autonomía fueron muy altos y las modalidades de implementación muy diversas, lo que dio como resultado la situación presente: un análisis realizado por el Ministerio Nacional de Educación revela la coexistencia de alrededor de 55 combinaciones diferentes, en todo el país, de lo que fuera hasta ese momento la oferta educativa de los niveles primario y secundario (Hirschberg et al., 2005). El resultado es elocuente de la falta de previsión que estamos señalando en este trabajo.

⁸ A fines del año 2003, el Ministro de Educación de la Nación convocó a diez expertos en el área educativa para que formularan diagnósticos de la situación de la educación en el país y propuestas para su superación. El resultado de esa consulta, coordinada por el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE–Buenos Aires), es un volumen que contiene diez trabajos que, más allá de sus antagonismos y matices, asumieron como problema principal el estado de fragmentación en que se encontraba el sistema educativo nacional (Tedesco, 2005). La proliferación de modelos organizacionales ha provocado importantes dificultades para—entre otros asuntos—la homologación de los estudios, la circulación del personal docente y el diseño de políticas generales.

desmontaron institucionalmente segmentos enteros del sistema. Pero la estrategia de un planeamiento que se pretenda estratégico no puede reducirse a establecer puntos de partida y de llegada, y a secuenciar los pasos entre uno y otro. Un enfoque estratégico debería ser también situacional, en el sentido de operar con una lógica que permita reorientar permanentemente las acciones en función de los datos que se relevan acerca de su impacto, tanto si es el previsto, como si tienen lugar consecuencias diferentes.

Precisamente porque se trata de *procesos* transformadores, en los que los cambios no son metas a alcanzar a posteriori de la ejecución de determinadas acciones sino son parte de la dinámica misma de tales acciones, la estrategia transformadora debería estar diseñada de manera tal que no sólo no resulte destructiva de lo existente, sino que a partir de ello permita la capitalización de los logros parciales. Una consecuencia de la incapacidad de la Reforma para capitalizar logros parciales y redefinir sus pasos futuros es que numerosos procesos transformadores han quedado a mitad de camino, comprometiendo la consistencia interna del sistema educativo y su estabilidad en el tiempo.⁹

El Planeamiento como Función Centralizada y Homogeneizadora

Argentina es un Estado federal cuya organización política distribuye poderes entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. En esa distribución, la educación se ubica en una zona gris, en la que tanto el Estado nacional como las provincias tienen competencias y facultades concurrentes (Candia, 2004). Según Almandoz, en Argentina el federalismo establecido constitucionalmente convive con un sistema centralista informal de poder, establecido al amparo de un crecimiento social y económico desequilibrado (Almandoz, 2000). Una mirada del planeamiento en el marco de la Reforma lo revela como una función referida a políticas cuyos contenidos se definen centralmente y con intención de homogenización o de ordenamiento, en desmedro de la posibilidad de planificar la diversificación en un marco de equidad.

Aguerrondo, especialista en planeamiento educativo que fuera Subsecretaria del Ministerio Nacional de Educación durante una parte importante del proceso de aplicación de la Ley Federal de Educación, caracteriza el patrón general de implementación que se definió de la siguiente manera: a) el Ministerio Nacional de Educación determinaba la relevancia de una actividad, un acuerdo, etc., y preparaba un primer borrador de una propuesta; b) esta propuesta era discutida por los equipos técnicos y políticos de las provincias antes de llegar a un acuerdo en el Consejo Federal de Educación. Esta discusión involucraba entre dos y cinco debates; y c) la propuesta final era implementada por las provincias y sostenida por programas específicos del ministerio nacional, que también proveía asistencia técnica y financiera (Aguerrondo, 2003).

En general, en la Reforma argentina el planeamiento aparece asociado al nivel central y es pensado para políticas que son de escala global y a las que se asigna una función ordenadora u homogeneizadora. Los resultados de este planeamiento centralizado, sin embargo, son desalentadores. A más de diez años de la Ley Federal de Educación y con procesos de planeamiento férreamente conducidos desde el nivel nacional (por ejemplo, en las políticas curriculares—véase al respecto Braslavsky (1998)—, en la transformación de la formación

⁹ La Ley Federal de Educación estableció la obligatoriedad de sala de 5 años para todo el territorio de la República Argentina. Esta aprobación tuvo un efecto inmediato sobre las salas de tres y cuatro años que, según datos de la Organización de Estados Iberoamericanos, tendieron a cerrarse en favor de la posibilidad de expandir las salas de 5 años. <http://www.oei.es/observatorio.htm> (Fecha de consulta: noviembre de 2006).

docente o en los operativos nacionales de evaluación), el resultado paradójico es que nuestro país tiene un sistema fabulosamente diversificado.

Pero esa diversificación no es producto de la acción racional del Estado nacional en asociación con los estados provinciales, ni del propósito deliberado de tener una oferta escolar que dé respuestas a diferentes requerimientos; parece más bien el producto de no haber podido establecer algunos ordenamientos comunes en un sistema que se ha ido conformando por etapas, con regulaciones diferentes en cada una de ellas, y al que la implementación de la Ley Federal de Educación le imprimió un impulso desconfigurador.

En forma complementaria, el discurso de la crítica de la Reforma ha planteado una suerte de antinomia entre políticas centrales y autonomías provinciales como si fueran asuntos antitéticos. Hay aquí una pregunta genuina para instalar en términos de política educativa, a más de diez años de experiencia en los intentos por construir el federalismo educativo: de qué manera el Estado nacional define políticas con una direccionalidad clara, que aseguren la equidad en el sistema y su integración y estabilidad en el tiempo, al mismo tiempo que se respetan y aún amplían los márgenes para que las estrategias del desarrollo concreto de estas políticas tengan definición local, que se garantice apropiación por parte de los gobiernos provinciales y, sobre esa base, se haga posible algún grado de calidad educativa común.

División del Trabajo de Planificación y Ejecución entre la Nación y las Provincias

En la reforma educativa argentina se verifica una división del trabajo entre las instancias de planificación y las de ejecución, división propia del desarrollo del planeamiento educativo a partir de la década del sesenta y que, en el marco de la aplicación de la Ley Federal de Educación, se reprodujo en la distribución real (más allá de la normativa) de estas funciones entre la Nación y las provincias.

La división de funciones entre quienes planifican y quienes ejecutan está planteada desde la década del '60 por las visiones desarrollistas del planeamiento educativo. En la Reforma argentina, tal división del trabajo se plasmó en el organigrama de las instancias de administración y manejo de la educación en muchas provincias, que presentan un sector de la estructura dedicado a la gestión y administración del sistema escolar, y una dependencia especializada en el planeamiento con relaciones indirectas con el gobierno del sistema,¹⁰ y fuertes relaciones con el gobierno nacional.

Cuando, en el marco de los procesos de transferencia de servicios educativos, la Nación se desprendió de las funciones ejecutivas con respecto a las escuelas, no realizó una delegación correlativa de la función de planificación para los servicios que transfería. A través del financiamiento, ejerció un firme control del Consejo Federal de Educación y, por su intermedio, de las administraciones provinciales que más requerían el auxilio financiero nacional,¹¹ preservando para sí las funciones de planeamiento y evaluación y enfrentando a las provincias con los problemas de la gestión cotidiana de los sistemas escolares.

Esta situación ha generado una enorme tensión entre planificación y desarrollo de las políticas concretas, que está lejos de haber sido saldada. Revisando las políticas nacionales ligadas a la implementación de la Ley Federal de Educación, se encuentran políticas donde las funciones

¹⁰ En determinadas provincias, además, el gobierno del sistema está distribuido entre dos instancias, los Ministerios de Educación y los Consejos Provinciales de Educación, que guardan entre sí relaciones usualmente antagónicas.

¹¹ Las provincias más pobres, con menor organización de sus aparatos administrativos, con menos recursos y experiencia en proyectos de cambio, tuvieron dificultades para usar los mayores márgenes de maniobra que en teoría se les abrieron como consecuencia de la descentralización. Ésta es una de las conclusiones sobre el caso argentino de un estudio comparativo sobre las reformas educativas de los noventa en Argentina, Chile y Uruguay (Carnoy, 2004).

de planificación, ejecución y evaluación permanecen en la esfera del Ministerio nacional (tal fue el caso del Plan Social Educativo), y otras políticas, donde el Ministerio se reserva la planificación—socializada formalmente a través del circuito de las consultas federales—, delegando las funciones ejecutivas en las provincias—ello sucedió con el programa curricular y con la política de evaluación. Las políticas genuinamente provinciales se han orientado sobre todo a la contrastación con la política nacional (tal el caso, por ejemplo, del Sistema Participativo de Evaluación de los Aprendizajes de la Ciudad de Buenos Aires, que desde 1995 se contrapone a los supuestos de los operativos nacionales de evaluación), o a la determinación de formas locales de resolución del cambio estructural (tal es el caso de las diferentes versiones del Tercer Ciclo de la EGB en las provincias que han implementado la reforma estructural que plantea la Ley Federal de Educación).

Perspectivas

El proceso de transformación de la educación argentina que tuvo lugar en los noventa reconoce un punto de arranque en la transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias. Así como aún se discute si se trató de una medida de ajuste estructural o una medida fortalecedora del federalismo, también se discute si la reforma educativa en su conjunto fue expresión de la perspectiva neoliberal que se asigna al gobierno peronista de los noventa (véase, por ejemplo, CTERA, 2005) o si fue a contrapelo de esa tendencia (véase en este sentido Decibe, 2003b).¹²

Lo que no parece discutible es que, tras veinte años ininterrumpidos de gobiernos constitucionales, el futuro de la educación argentina está fuertemente condicionado por un presente en el que las desigualdades del sistema se han acentuado, probablemente en proporción menor al agravamiento de la brecha entre quienes más tienen y quienes menos tienen en la sociedad, pero ciertamente en una escala que compromete el futuro de las generaciones en edad escolar. A más de una década de la sanción de la Ley Federal de Educación, que debía establecer las bases para el desarrollo futuro de un sistema escolar que asegurara más años de escolarización y lo hiciera mejorando su calidad, el sistema se muestra desarticulado y con fuertes desniveles en cuanto a las oportunidades de escolarización y los aprendizajes reales.¹³ La variedad organizacional que muestran los sistemas educativos provinciales, lejos de expresar opciones estratégicas por organizaciones diversas que garanticen resultados comunes, es el resultado de un proceso de transformación institucional desacoplado e inconcluso, que fracasó en el establecimiento de bases homogéneas para el cumplimiento de los derechos educativos de la población.

En la República Argentina se planificó e impulsó una reforma que requería fuertes consensos, una inversión sostenida en el tiempo y una importante capacidad estratégica para “leer” los procesos históricos. Ninguno de esos tres elementos estuvo presente, más allá de que los impulsores de la Reforma hayan llegado a creer que ello estaba en los inicios y se perdió luego. Se planteó una reforma inaugural y se desplegó una estrategia centralizadora en el marco de un discurso sobre la descentralización; se revistió todo ello de la legitimidad que da el conocimiento experto y se lo impulsó con la potencia de los recursos; se trabajó para el cambio y se descuidó la consolidación.

A pesar de todo lo señalado hasta aquí, este trabajo no comparte la mirada histórica de un sistema pretendidamente igualitario que habría sido destruido por la Ley Federal de

¹² Recuérdese que Susana Decibe fue ministra nacional durante la Reforma.

¹³ Desde luego, la reciente sanción de la Ley de Educación Nacional (a la que nos referiremos en el apartado final) no modifica esta situación, pues la sanción normativa es un marco de posibilidad, y no reemplaza la realización efectiva de las políticas que se requieren.

Educación. El sistema educativo argentino producía desigualdad antes de la Reforma de los noventa y la sanción de la Ley Federal de Educación, y las problemáticas previas que enfrentaba cada sistema educativo jurisdiccional eran importantes. Sí sostiene la convicción de que los procesos de la década del noventa contribuyeron a acentuar algunos de los problemas previos y produjeron un importante desacoplamiento del sistema, que se ha diversificado como si fuera federal, pero carece de las regulaciones que un sistema de tales características requiere para que la diversidad no devenga en diferenciación o atomización.¹⁴ Como consecuencia, la Reforma ha contribuido a acentuar la desigualdad, desigualdad que conspira contra la posibilidad de homologar los aprendizajes que realizan los alumnos y alumnas en los establecimientos educativos en Argentina.

Porque esa historia está allí, porque hubo un “clima de época” en el que el saber pedagógico apareció fundando racionalmente estrategias que a la larga se mostraron por lo menos insuficientes para asegurar lo que prometían, quienes formamos parte del sector educativo debemos producir algo del orden de la identificación de responsabilidades. Asumirlas no nos inhibirá de realizar propuestas para el futuro: les dará una base de legitimidad que, por el contrario, será cuestionable si se opta por proponer una nueva ola de políticas educativas sin dar cuenta del pasado reciente.

Durante el año 2006, a velocidad asombrosa, el gobierno nacional impulsó un proceso que culminó con la derogación de la Ley Federal de Educación y la aprobación de la nueva *Ley de Educación Nacional* (Ley 26206). En los inicios de ese proceso, el gobierno nacional proclamó un período de evaluación de la situación de la educación argentina y de debate de las transformaciones que ésta requería. Sin embargo, los procedimientos concretos propuestos por el Gobierno redujeron la amplia participación anunciada a jornadas escolares, a rondas de consultas y a encuestas de opinión cuya representatividad es nula; se redujo la necesaria participación de la sociedad en un asunto de extrema importancia para todos y todas a mecanismos de consulta y a encuestas de opinión (Terigi, 2006).

El resultado es una nueva ley que lleva el nombre oportuno de Ley de Educación Nacional. En relación con la temática de este artículo, preocupa la falta de planeamiento preciso detrás de muchas de las iniciativas incluidas en esta nueva ley. Es destacable la iniciativa del Ministerio Nacional de Educación de incluir nuevamente en su estructura un área dedicada al *planeamiento*, más allá del rango que decidió conferirle (hoy es una Subsecretaría).¹⁵ Pero la nueva ley consagra numerosas iniciativas del más diverso calibre y alcance (desde una nueva extensión de la obligatoriedad, incluyendo ahora la educación secundaria,¹⁶ hasta un canal educativo nacional, pasando por la incorporación de asignaturas al currículo común y la prolongación de la jornada escolar), todo lo cual carece de una base de planeamiento que pueda exhibirse sobre los problemas que están por detrás de cada una de estas iniciativas.

Las reflexiones que se realicen en estos tiempos no deberían caer en la tentación de discutir públicamente qué hacer “para adelante” sin un análisis de lo que sucedió “para atrás”. Por el contrario, el análisis que se reclama tiene que restituir la dimensión política de la

¹⁴ La ex Ministra de Educación de Argentina Susana Decibe (responsable de la cartera educativa durante la segunda mitad de la década del noventa) señaló el “incompleto e inmaduro basamento jurídico como país federal” que a su juicio afecta la autoridad del sistema educativo argentino (Decibe, 2003a).

¹⁵ Durante más de una década el Ministerio Nacional de Educación careció de oficina de planeamiento, distribuyéndose dicha función en varias instancias con fuerte peso en la determinación de las políticas. Durante muchos años, estas instancias trabajaron con agendas propias que no volvieron a tener la convergencia que exhibieron durante los primeros años de la Reforma. Recuperar el planeamiento como función del ministerio nacional es, en este marco, una decisión acertada.

¹⁶ Se recuerda que en el Apéndice de este artículo se ofrece el cotejo de la estructura de la Ley de Educación Nacional con la propuesta por la Ley Federal de Educación y con la vigente antes de esta última.

participación de los diversos sectores—en especial, de los intelectuales y dirigentes del campo educativo—en la definición, el impulso o el sostenimiento de las políticas educativas de los noventa.

Referencias

- Aguerrondo, I. (2003). Argentina: strengthening the centre to decentralize effectively. *International Institute for Educational Planning Newsletter*, XII (2), April-June. Recuperado el 10 de enero 2006 de <http://www.unesco.org/iiep/eng/newsletter/2003/apre03.pdf>.
- Almandoz, M. R. (2000). *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas*. Buenos Aires: Santillana.
- Braslavsky, C. (1998). El proceso contemporáneo de transformación curricular en la República Argentina. En D. Filmus (comp.), *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*. Buenos Aires: Troquel.
- Candia, A. (2004). Razones y estrategias de la descentralización educativa; un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, pp. 179-200.
- Carnoy, M. (2004). *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo, los Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, y el Grupo Asesor de la Universidad de Stanford. Buenos Aires: Akian Gráfica Editora.
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) (2005). Informe Argentina. En CLACSO (CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES), *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*. Buenos Aires: CLACSO.
- Decibe, S. (2003a). Construir políticas educativas sin perder la experiencia acumulada. *Diario Clarín*, 3 de junio de 2003.
- Decibe, S. (2003b). Educación básica: las reformas pendientes. *Revista Iberoamericana de Educación*, 31, pp. 49-90.
- Elmore, R. (1996). El cambio de la estructura en las escuelas públicas. En R. Elmore et al., *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschberg, S. et al. (2005). *El Tercer Ciclo de Educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal*. Argentina: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología–DiNIECE.
- Instituto Internacional De Planeamiento De La Educación (1999). *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina*. Informe final del “Foro homónimo” realizado en la sede del IIPE–Buenos Aires, 11-12 de noviembre de 1998, redactado por J. Simón. Buenos Aires: IIPE.
- Morduchowicz, A. (2005). *Descentralización, financiamiento y después en el sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, IIPE.
- Pascual, L. (2006). La escolarización primaria en Argentina: ¿en qué punto nos encontramos? En F. Terigi (comp.), *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pesce, M. Á. (1997). *El financiamiento de los servicios transferidos a la Ciudad de Buenos Aires: una obligación incumplida por el Gobierno Nacional*. Cuadernos de Cauces. Buenos Aires: Fundación Sergio Karakachoff.
- Tedesco, J. C. (comp.) (2005): *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE–UNESCO.
- Tedesco, J. C. & Tenfi Fanfani, E. (2004). La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. En M. Carnoy, *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Akian Gráfica Editora.

- Terigi, F. (2006). *Hacia una nueva ley de educación en Argentina: aportes para (y sobre) el debate*. Panel “Estructura del Sistema, Obligatoriedad y Curriculum: desafíos ante la desigualdad y la fragmentación”. Jornadas de Reflexión Pública “La educación en debate: desafíos para una Nueva Ley”, organizadas por la Secretaría de Extensión de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Terigi, F. (2005). Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional. En J. C. Tedesco (comp.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE–UNESCO.

Apéndice

Comparación de la Estructura del Sistema Educativo Argentino en los Distintos Ordenamientos Legales de su Desarrollo Histórico

Edad (en años)	0 a 4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
Estructura histórica del sistema educativo argentino	Nivel Inicial	Nivel Primario						Nivel Secundario							
Estructura establecida por la Ley Federal de Educación	Nivel Inicial		Educación General Básica								Educación Polimodal				
Estructura establecida por la Ley 26206 de Educación Nacional	Nivel Inicial		Educación Primaria						(*)	Educación secundaria					
Educación obligatoria															

(*) Para definir la ubicación del 7° año de escolaridad en uno u otro nivel se ha abierto un período de seis años a contar a partir de la sanción de la Ley 26206 (ocurrida en diciembre de 2006).

Datos Biográficos de la Autora

Flavia Terigi es Profesora de Psicología y Aprendizaje de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires; investigadora–docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento; Docente de postgrado en las Universidades de Buenos Aires, Comahue, Córdoba y Entre Ríos; y de la Universidad Di Tella. Fue Subsecretaria de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de junio de 2003 hasta abril de 2006, y antes Directora General de Planeamiento de la misma Secretaría. Ha realizado consultorías para el Instituto Internacional de Planeamiento educativo (IIPE–Buenos Aires), la Organización de Estados Iberoamericanos (sede Madrid) y el Programa para la Reforma de la Educación en América Latina (PREAL, sede ORT Uruguay). Trabaja en temas de curriculum, formación docente y psicología educacional. Es la autora de *Curriculum: itinerarios para aprehender un territorio*, compiladora de *Diez miradas sobre la escuela primaria* y coautora de *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*, entre otros numerosos libros y artículos publicados.

Archivos Analíticos de Políticas Educativas <http://epaa.asu.edu>

Editores

Gustavo E. Fischman Arizona State University

Pablo Gentili Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Asistentes editoriales: Rafael O. Serrano (ASU) & Lucia Terra (UBC)

Hugo Aboites

UAM-Xochimilco, México

Claudio Almonacid Avila

UMCE, Chile

Alejandra Birgin

FLACSO-UBA, Argentina

Mariano Fernández Enguita

Universidad de Salamanca. España

Roberto Leher

UFRJ, Brasil

Pia Lindquist Wong

CSUS, USA

Alma Maldonado

University of Arizona, USA

Imanol Ordorika

IIE-UNAM, México

Miguel A. Pereyra

Universidad de Granada, España

Romualdo Portella de Oliveira

Universidade de São Paulo, Brasil

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

José Gimeno Sacristán

Universidad de Valencia, España

Susan Street

CIESAS Occidente, México

Daniel Suárez

LPP-UBA, Argentina

Jurjo Torres Santomé

Universidad de la Coruña, España

Armando Alcántara Santuario

CESU, México

Dalila Andrade de Oliveira

UFMG, Brasil

Sigfredo Chiroque

IPP, Perú

Gaudêncio Frigotto

UERJ, Brasil

Nilma Lino Gomes

UFMG, Brasil

María Loreto Egaña

PIIE, Chile

José Felipe Martínez Fernández

UCLA, USA

Vanilda Paiva

UERJ, Brasil

Mónica Pini

UNSAM, Argentina

Paula Razquin

UNESCO, Francia

Diana Rhoten

SSRC, USA

Daniel Schugurensky

UT-OISE Canadá

Nelly P. Stromquist

USC, USA

Antonio Teodoro

Universidade Lusófona, Lisboa

Lílian do Valle

UERJ, Brasil

EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES <http://epaa.asu.edu>**Editor: Sherman Dorn, University of South Florida**

Production Assistant: Chris Murrell, Arizona State University

General questions about appropriateness of topics or particular articles may be addressed to the Editor, Sherman Dorn, epaa-editor@shermamdorn.com.

Editorial Board

Noga Admon	Jessica Allen
Cheryl Aman	Michael W. Apple
David C. Berliner	Damian Betebenner
Robert Bickel	Robert Bifulco
Anne Black	Henry Braun
Nick Burbules	Marisa Cannata
Casey Cobb	Arnold Danzig
Linda Darling-Hammond	Chad d'Entremont
John Diamond	Amy Garrett Dikkers
Tara Donohue	Gunapala Edirisooriya
Camille Farrington	Gustavo Fischman
Chris Frey	Richard Garlikov
Misty Ginicola	Gene V Glass
Harvey Goldstein	Jake Gross
Hee Kyung Hong	Aimee Howley
Craig B. Howley	William Hunter
Jaekyung Lee	Benjamin Levin
Jennifer Lloyd	Sarah Lubienski
Susan Maller	Les McLean
Roslyn Arlin Mickelson	Heinrich Mintrop
Shereeza Mohammed	Michele Moses
Sharon L. Nichols	Sean Reardon
A.G. Rud	Lorrie Shepard
Ben Superfine	Cally Waite
John Weathers	Kevin Welner
Ed Wiley	Terrence G. Wiley
Kyo Yamashiro	Stuart Yeh