

Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández

Flavia Terigi

DICIEMBRE 2016

- Al momento del acceso al poder del FPV, el sistema educativo público argentino enfrentaba problemas tanto de larga data (desigualdad, inadecuada estructura laboral de los profesores, rezago educativo de la población adulta, selectividad de la educación superior) como otros que resultaban consecuencia directa de las políticas de los años '90 (desarticulación institucional, desespecialización de la formación técnica, morosidad en la validación nacional de los títulos).
- Durante estos últimos doce años, se pueden diferenciar cuatro etapas en lo referido a las iniciativas gubernamentales en materia de políticas educativas: un momento inicial de atención a la crisis del sistema, un punto bisagra marcado por la Ley Nacional de Educación, una tercera instancia signada por la ampliación de la obligatoriedad escolar, y una fase final –más reciente– en la que cobra protagonismo la noción de “inclusión educativa”.
- Entre los varios logros del período, cabe destacar la sanción de las leyes de Educación Técnico Profesional, de Garantía del Salario Docente, y –en particular– la de Financiamiento Educativo (que se planteó el objetivo de invertir en educación, ciencia y tecnología un 6% del PBI), además de la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), y la implementación de programas nacionales como FinEs, o Conectar Igualdad (la primera iniciativa estatal para universalizar la incorporación de las TIC al sistema escolar).
- En cuanto a los pendientes, se podría mencionar la falta de una actualización en el gobierno de la educación (para alcanzar un mayor federalismo), la necesidad de revalorizar adecuadamente la carrera docente, y la imperiosa demanda de un trabajo profundo sobre el nivel secundario, que hasta ahora no ha logrado modificar sustancialmente sus indicadores.



Índice

■	Introducción	5
■	Consideraciones metodológicas	5
■	Restricciones del trabajo	7
■	1. La situación de la educación argentina en el inicio de los gobiernos del FPV	8
■	2. Caracterización de las políticas en educación	11
	La iniciativa legislativa y el reordenamiento normativo resultante	11
	Los programas nacionales en educación	16
	Políticas de formación docente	18
	Políticas de educación secundaria	19
	Políticas de educación técnico-profesional	23
	Los denominados “programas socioeducativos”	24
	Políticas relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación	25
	La cuestión del financiamiento educativo	29
■	3. Balance del período	30
	La situación educativa en el cierre del ciclo del FPV	31
	Consideraciones sobre asuntos pendientes	34
	<i>El gobierno de la educación</i>	34
	<i>Las políticas hacia el sector docente</i>	36
	<i>La educación secundaria</i>	37
	<i>Los aprendizajes que son posibles en las escuelas</i>	38
■	4. Como cierre	41
■	Referencias	41



Introducción

Este documento analiza la situación de la educación argentina entre 2003 y 2015, durante los tres gobiernos del FPV, y procura caracterizar las políticas públicas para identificar los avances, las dificultades y los asuntos pendientes en el área desde una perspectiva democrática, participativa y progresista.

Está organizado en tres bloques. En el primer apartado se describe brevemente el estado de la educación argentina al momento en que Néstor Kirchner asume la Presidencia de la Nación en 2003. En el segundo, el más extenso, se caracterizan las políticas del FPV en educación durante sus tres mandatos presidenciales. Este análisis contempla: la labor legislativa del FPV (que dio lugar a la sanción de un conjunto de leyes que modificaron sustantivamente el encuadre normativo de la educación argentina), los principales programas a través de los cuales tomó forma la iniciativa política del Ministerio de Educación, y —finalmente— la cuestión del financiamiento de la educación, un aspecto relevante del problema educativo que ha sido objeto de una atención novedosa en el período bajo análisis.

En la última sección presentamos nuestras reflexiones sobre avances, dificultades y asuntos pendientes en educación al finalizar el período de doce años en el que el FPV gobernó el país.

Consideraciones metodológicas

El sistema escolar argentino es una gran red institucional a la vez que un ámbito de trabajo inmenso donde se desempeñan más de un millón doscientos mil docentes¹ y al que asisten 10.280.289 alumnos². Según esta cifra, un cuarto de la población argentina está asistiendo a una institución educativa, incluyendo las universidades,

en el territorio nacional. Es una actividad pública de gran tamaño, que involucra el 31,5% del gasto público de las provincias, el 5,3% del PIB nacional, y ocupa al 8% de los trabajadores (Doberti, 2015). Como se ve, la educación concierne a muchísimas personas de manera directa e indirecta (familias y grupos de crianza de alumnos/as, familias de los/as docentes, actores del mundo laboral que demandan formación o se resienten por la falta de ella, funcionarios/as y trabajadores/as del Estado que administran el sistema, etc.), y concita periódicamente preocupaciones de la ciudadanía en general, lo que la convierte en objeto de demandas encontradas. Por eso no es sencillo realizar un balance que exprese la complejidad de la operación política que requiere la expansión del sistema y su mejora, y que lo haga atendiendo a la diversidad de perspectivas posibles.

A esta dificultad se añade la imposibilidad de hablar de “la” política educativa. El educativo es un sistema con distintos niveles de responsabilidad, con relaciones no siempre bien trazadas con otras áreas de gobierno, objeto de presiones e influencias, así como de demandas encontradas. Caracterizar la política educativa de manera exhaustiva requeriría dos aportes inabordables en este informe: por un lado, considerar el trabajo bilateral del Ministerio nacional en relación con los ministerios provinciales y, por otro, considerar la iniciativa propia de los ministerios de las provincias que, por razones tan diversas como sus mayores recursos, su capacidad técnica acumulada, su signo político diferente al del gobierno nacional, o sus negociaciones locales con los sindicatos docentes, generaron programas pro-

¹ El Censo Nacional del Personal de Establecimientos Educativos del año 2014 determinó 1.233.065 (ME, 2015b, pág. 211).

² Web del Ministerio de Educación. <http://portal.educacion.gov.ar/sistema/principales-cifras-del-sistema/> [último acceso: 04/01/16.]



pio³ o desarrollaron adaptaciones significativas de los programas nacionales⁴. En un país federal como el nuestro (aun con el federalismo frágil de su sistema educativo), los gobiernos locales tienen iniciativa propia en educación. Por este motivo, los modos en que se configura la política educativa en la escala local son variados, como también los modos en que la ciudadanía puede visualizar la política educativa y quedar concernida por ella. Cuando aquí se informe un incremento del 4,6% en los alumnos que han completado el nivel primario en la edad prevista si se compara 2011/2012 con 2001/2002, esta mejora no es un logro exclusivo de la política nacional: son las escuelas y sus maestros, en el marco de las normativas y las orientaciones de sus gobiernos provinciales, con los fondos aportados por el presupuesto educativo provincial, con distintos apoyos del Estado nacional según de qué provincia se trate, quienes han producido esta mejora en la educación de muchos niños y niñas. Probablemente ninguna insistencia sobre este punto esté de más, pues preocupa que los problemas y los logros del sistema escolar tienden a leerse de maneras simplificadas, en particular desconociendo que la operación directa del sistema escolar es desde hace mucho tiempo responsabilidad exclusiva de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Una tercera dificultad radica en determinar qué consideramos logros y obstáculos en el desarrollo de las políticas. En educación, los indicadores no tienen una relación unívoca con los fenómenos que señalan; la definición de indicadores no es una operación lógica de *deducción* sino una operación de *construcción*. Dos ejemplos clarificarán esta idea:

El concepto “inclusión” ha cobrado protagonismo en el campo educativo. Se ha recurrido a él en la última década como objetivo de las políticas educativas. Ahora bien, al tratar de mostrar los logros de inclusión de una política determinada, con frecuencia se los equipara a los incrementos en la asistencia escolar: se da cuenta del avance en la

cobertura del sistema educativo, pero a costa de reducir el significado del concepto “inclusión”.

El concepto de “calidad” proviene del campo de la organización y administración de empresas. Allí parece definir un estándar al que todo buen producto debiera responder, pero también expresa un criterio de distinción entre productos, que está en la base de la valoración preferencial de unos sobre otros. En esta ambigüedad (“todos” *vs* “los mejores”) descansa su posible extrapolación al mundo

³ Por ejemplo el *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral para jóvenes entre 14 y 17 años (PIT 14-17)* de Córdoba, creado por el Ministerio de Educación de esa provincia en 2010 y vigente al cierre de este informe. El programa está dirigido a jóvenes de entre 14 y 17 años que no hubieran iniciado la escuela secundaria o que la hubieran abandonado de manera transitoria o definitiva. Para ello crea una sección o división en una Escuela de Nivel Medio o Secundaria existente en la que, a través de un plan de estudios y un régimen académico específicos, los jóvenes pueden finalizar la Educación Secundaria obteniendo el certificado de Bachiller Orientado en Ciencias Sociales (Vanella y Maldonado, eds., 2013). En el mismo sentido puede citarse el plan *Vuelvo a Estudiar*, de Santa Fe, que se inició en 2013, cuando el gobierno de esa provincia decidió “ir a buscar” a quienes habían dejado de estudiar para que retomasen y terminasen la Educación Secundaria obligatoria. Este plan genera articulación entre el área de educación y otras áreas de gobierno (Desarrollo Social, Salud) y las Secretarías y organizaciones de cada municipio (véase http://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=157681 [acceso 28/12/2015]). A partir del 2015, se ha incorporado una plataforma virtual a través de la cual se desarrolla una Trayectoria Educativa Virtual para Jóvenes y Adultos (véase <https://www.santafe.gov.ar/vuelvovirtual/> [acceso 28/12/2015]).

⁴ Como el *Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (COA-FinEs)* de la provincia de Buenos Aires, un programa para la terminalidad de estudios secundarios que resulta de la fusión de dos iniciativas orientadas a un mismo objetivo: el *Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs)* del Ministerio de Educación de la Nación, desarrollado a partir del 2008 en todas las jurisdicciones del país (Res. 917/08 CFE), y los *Centros de Orientación y Apoyo (COA)* de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, desarrollado desde 2003 (Res. 3039/03 DGCE).



de la educación: ingresa ligada al “todos” (“todos” deberían recibir una educación de “la misma calidad” respecto de un estándar, lo que podría llevar a que todos los logros educativos sean “razonablemente buenos”), pero se instala con el significado “los mejores”, a través de mediciones que buscan diferenciar logros (y entonces “calidad” no es sólo comparación respecto de un estándar, sino medición de las diferencias entre los comparados a fin de establecer mejores y peores posiciones, lo que hace que por definición, por *esta* definición, la calidad no pueda ser “la misma”). Naturalizado como concepto educativo, lleva a la formulación de “educación para todos de calidad”, que encierra en estos términos un posible contrasentido y –en tal caso– un imposible⁵.

El discurso público no ayuda en estas dificultades, dada la tendencia a simplificar los análisis y a plantear contraposiciones improductivas.

Por último, valga una consideración con respecto al estado de la información durante la producción de este trabajo. Si bien la información en educación suele ser abundante y los sistemas de indicadores tienen cierta consistencia considerados en el tiempo, todavía faltan algunos procesamientos relevantes del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado (2010) y procesamientos más detallados del Censo Nacional del Personal de Establecimientos Educativos (CENPE, 2014). Esto plantea algunas dificultades en el balance, pues es necesario tomar datos de estas fuentes, seleccionados por el Ministerio de Educación de la Nación, sin contar con *toda* la información de donde ha sido seleccionada la que se cita. Aquí se retomarán datos de dos documentos oficiales (el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 aprobado por el Consejo Federal de Educación y el balance “La política educativa nacional 2003-2015” del Ministerio de Educación), con las limitaciones que acabamos de plantear. De todos modos, se considera que la información educativa es suficientemente consistente en el tiempo

como para que los datos sean una referencia adecuada a la hora de presentar este análisis.

Restricciones del trabajo

Este trabajo excluye tres asuntos que demandarían una mirada más especializada o estudios específicos: la política universitaria, el impacto de las políticas sobre investigación en la investigación educativa, y la política de producción de contenidos a través de los medios públicos.

En el primer caso, se trata de un sector con características específicas, y las políticas hacia el sistema escolar se diferencian con nitidez de las dirigidas al sistema universitario. Entre las iniciativas más resonantes del FPV se encuentra la creación de diecisiete universidades nacionales que en la actualidad se encuentran en diverso grado de constitución (incluyendo la nacionalización de la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires). La expansión del sistema universitario es un proceso que requiere un balance especializado que combine tres perspectivas no siempre armónicas como son el derecho a la educación, el desarrollo local y la planificación universitaria. También requiere un balance específico la participación de las universidades en el desarrollo de ciertas políticas (como la apertura de nuevas escuelas secundarias)⁶, y los casos en que determina-

⁵ No se afirma aquí que no sea posible –y antes exigible– que todos accedan a una educación de calidad si ésta es definida con referencia a un estándar. Lo imposible es que todos accedan a una educación de calidad si la calidad se expresa como posiciones superiores en un sistema de medición de diferencias.

⁶ En 2013 el Ministerio de Educación de la Nación convocó a las Universidades Nacionales a sumarse a la creación de nuevas escuelas secundarias universitarias en el marco de los lineamientos del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016. En 2014 abrieron su puertas tres de estas nuevas escuelas (Universidades Nacionales de Quilmes, Avellaneda y San Martín) y en 2015 otras dos (Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de General Sarmiento).



das universidades han funcionado como ejecutoras de fondos de políticas propias del Estado nacional (como es el caso de postítulos docentes del *Programa Nacional de Formación Permanente Nuestra Escuela*, que se desarrollan bajo control técnico de equipos ministeriales pero en los que las contrataciones del personal docente se realizaron a través de algunas instituciones del sistema universitario). También señalemos que durante el período hubo expresiones de voluntad de una parte del sistema universitario para que se derogara la Ley 24521 de Educación Superior (LES), aunque que estas intenciones no se viabilizaron. Se realizaron modificaciones parciales⁷, pero la revisión completa de la LES nunca se produjo, lo que llama la atención tratándose de un gobierno con una importante iniciativa en legislación educativa. Esta revisión es uno de los temas pendientes.

En cuanto a las políticas dirigidas a la investigación educativa, en el período aumentaron las oportunidades de investigación a través de proyectos de diverso tipo, de la ampliación del sistema de becas y de la carrera de investigador científico, y del financiamiento de eventos e intercambios nacionales e internacionales. La educación como objeto de estudio no ha sido ajena a la multiplicación de proyectos y de equipos ocupados de estudiarla, tanto en el ámbito universitario como en las agencias especializadas del Estado nacional y de algunos estados provinciales, a lo que se añade la consolidación de ciertas fundaciones dedicadas a estudiar los problemas de la educación y los desarrollos de las políticas. Un balance compartido en 2015 en un importante coloquio de investigación educativa⁸ ha dado cuenta de esta situación, así como de la necesidad de avanzar en la estructuración del campo de la investigación educativa en cuanto al rigor en el debate y a la comunicación regular entre los investigadores y equipos de investigación a nivel nacional y con instituciones y redes de otros países.

Finalmente, este trabajo tampoco analizará la política de producción de contenidos en los medios públicos de comunicación, sin que ello implique desconocer su relevancia en una perspectiva amplia de la educación. En el período se desarrolló una intensa actividad de producción y difusión de contenidos a través de medios como *Encuentro* o *Paka-Paka*.

1. La situación de la educación argentina al inicio de los gobiernos del FPV

Es sabido que al inicio del período de gobierno del FPV el país se encontraba en una situación social compleja. Hacia el final del gobierno de Fernando de la Rúa (10 de diciembre de 1999 - 20 de diciembre de 2001) los principales indicadores macroeconómicos expresaban las enormes dificultades que experimentaba el país, entre ellas un fuerte incremento de los niveles de pobreza e indigencia y una contracción sostenida del trabajo asalariado. Las condiciones políticas eran también graves: la renuncia del Presidente y la suma de dificultades para estabilizar una sucesión constituían la cara visible de una seria crisis de institucionalidad.

⁷ Como la Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior (Ley 27204 de 2015) a la que se hará referencia en el apartado “Caracterización de las políticas”.

⁸ Coloquio “30 años de investigación educativa en Argentina (1984-2014)”, organizado por Universidades Nacionales de Buenos Aires, Córdoba, General Sarmiento, La Plata, Luján, Mar del Plata, Quilmes, San Martín, Tres de Febrero, Tucumán; IPE-UNESCO y FLACSO Argentina; Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires, Escuela Normal Superior N° 1 de la CABA, Universidad de San Andrés, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad Católica Argentina, CIPPEC. Buenos Aires, 27 a 29 de abril de 2015.



Tabla 1

**Indicadores macroeconómicos 2001/2002
según Ministerio de Educación de la Nación**

Descenso del PIB:	10,9%
Descenso de la tasa de inversión:	11,3%
Porcentaje de la deuda externa respecto del PIB:	160%
Nivel de pobreza:	57,5%
Nivel de indigencia:	25%
Nivel de desocupación:	21,5%

Fuente: Min. de Educación de la Nación (2015b), pág. 29.

En su balance de fin de gestión, el Ministerio de Educación (2015b) elige presentar datos del 2001/ 2002 y realizar las comparaciones respecto de ellos; si bien los datos de 2001/ 2002 tienen la virtud de expresar la profundidad de la crisis que terminó de estallar por entonces, debe señalarse que, al comienzo de los gobiernos del FPV, los datos macroeconómicos mostraban ya algunos indicios de recuperación, sin que eso le quite complejidad a la situación inicial. Lo cierto es que la asunción de Néstor Kirchner en 2003 constituyó un hito en el restablecimiento de los mecanismos institucionales de representación y abrió paso a una etapa de mayor estabilidad política –el mismo partido ocupó la presidencia durante doce años–.

El análisis de la situación de la educación al comienzo de estos gobiernos no es unívoca, en especial por la dispar apreciación que tienen distintos actores sobre las políticas educativas de los '90. Según este trabajo, expresiones como “Estado ausente” –adecuada para lo sucedido en otras áreas de gobierno– no se condicen con la fuerte actuación del gobierno nacional en educación a lo largo de esa década. Tampoco la idea de “desinversión” es una descripción apropiada para lo acontecido durante esos años en educación –y que sí puede usarse para caracterizar otras áreas–. Una reforma educativa inconclusa y con grados diversos de concreción según las jurisdicciones había

producido una situación de desarticulación del sistema escolar. El agravamiento de la situación socioeconómica ponía en jaque la asistencia escolar, y los ingresos de los docentes (como los de otros trabajadores del Estado) se habían desplomado. La posición inicial en educación era crítica (pero no sólo en ella).

La reforma educativa de los '90 había intervenido en numerosas áreas. A nivel del gobierno de la educación, había completado la transferencia de servicios educativos de la Nación a las provincias y generado mecanismos para alcanzar Acuerdos Federales en el Consejo Federal de Educación; los principales programas de la reforma habían sido considerados y aprobados por ese Consejo. A nivel curricular, había producido directrices (bajo la forma de contenidos básicos comunes) para todos los niveles del sistema escolar. La estructura de la mayoría de los sistemas escolares provinciales se había modificado para adecuarse total o parcialmente al esquema de Educación General Básica / Educación Polimodal establecido en la Ley Federal de Educación, y bajo condiciones institucionales muy diversas los estudios ya no eran fácilmente homologables en todo el país. La educación técnica de muchas provincias había sido reconvertida en una modalidad del ciclo Polimodal. Los institutos de formación docente, los transferidos y los históricos de cada jurisdicción, estaban sometidos a procesos de acreditación en los que se les exigía que exhibieran unas condiciones que las políticas no contribuían a generar, y los circuitos de “reconversión” habían ocupado los esfuerzos de numerosos docentes amenazados en su continuidad laboral en virtud de sus titulaciones⁹.

⁹ En el marco de las dificultades y de sus propias crisis, ni el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) ni el de Eduardo Duhalde (2002-2003) redireccionaron las condiciones descritas.



Tabla 2

Indicadores educativos al comienzo del período bajo análisis según el Ministerio de Educación de la Nación

Porcentaje de analfabetos entre la población de 10 años y más:	2,6% (año 2001) (1)
Asistencia a la sala de 5 años en el nivel inicial:	no se consigna
Asistencia a la sala de 4 años en el nivel inicial:	48,2% (año 2001) (2)
Promoción efectiva en el nivel primario:	91,7% (año 2003) (3)
Abandono interanual en el nivel primario:	2,4% (años 2003/2004) (4)
Egreso del nivel primario:	88,9% (año 2003) (5)
Promoción efectiva en el nivel secundario:	80,1% (año 2003) (6)
Abandono interanual en el nivel secundario:	11,6% (año 2003) (7)
Egreso del nivel secundario:	39,5% (año 2003) (8)
Población 25-29 años con secundaria completa:	58,9% (año 2003) (9)

Fuente: Ministerio de Educación, 2015b. (1) y (2) páginas 51; (3) (4) y (5) página 66; (6) página 86; (7) página 87; (8) y (9) página 89.

Desde el punto de vista educativo, los indicadores daban cuenta del funcionamiento del sistema en el largo plazo (las relativamente bajas cifras de analfabetismo y la alta tasa de asistencia a la educación primaria son expresiones del funcionamiento de la escuela a lo largo de muchas décadas), al mismo tiempo que expresaban el problema irresuelto de las últimas décadas: la educación secundaria.

Si se presta atención a los dos últimos datos de la tabla 2, se apreciarán dos fenómenos característicos de la educación secundaria en Argentina: la dificultad que experimentan los adolescentes para completarla en tiempo y forma (la tasa de egreso en 2003 era del 39,5%), y la persistencia para sostener su trayectoria escolar más allá de la edad teórica del nivel (por eso el 58,9% de la población de 25 a 29 años había completado el nivel). En los

'90, a partir de que la Ley Federal de Educación prolongara la obligatoriedad hasta completar nueve años de "educación general básica", se habían logrado mejores tasas de asistencia escolar en la población de 13 y 14 años: el crecimiento de la tasa de escolarización de la población de 6 a 12 años, en el ámbito nacional, había sido de 1 punto porcentual, mientras que el incremento en la población de 13 y 14 años había sido de 7 y 12 puntos porcentuales, respectivamente (Pascual, 2006). Bajo el concepto de Educación General Básica de nueve años, estos datos expresan mejoras en el cumplimiento de la obligatoriedad escolar; sin embargo, la mayor asistencia escolar no lograba impulsar mejores tasas de egreso del nivel secundario, que ya era considerado como el mínimo nivel educativo que requería la población joven. En el mismo período, el otro nivel que se había vuelto parcialmente obligatorio (el inicial, desde sala de cinco años) había logrado incrementos sustantivos de asistencia escolar. En la educación secundaria, en cambio, no se encontraban los modos de asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad.

En aquel momento, a solicitud del Ministerio de Educación de la Nación, presentamos un balance del estado en que se encontraba la educación argentina al comienzo de la presidencia de Néstor Kirchner (Terigi, 2005). Lo retomamos aquí. Tras veinte años ininterrumpidos de gobiernos constitucionales, el futuro de la educación argentina estaba fuertemente condicionado por un presente en el que se habían acentuado las desigualdades del sistema, probablemente en proporción menor al agravamiento de las condiciones socioeconómicas en que vivía la población en edad escolar, pero ciertamente en una escala que comprometía los procesos educativos. A diez años de la sanción de la Ley Federal de Educación, que debía establecer las bases para el desarrollo de un sistema futuro que asegurara más años de escolarización y lo hiciera mejorando su calidad, el sistema se mostraba desarticulado y con fuertes desniveles en cuanto a las oportunidades de escolarización y los aprendi-



zajes reales. La variedad organizacional que mostraban los sistemas educativos provinciales, lejos de expresar opciones estratégicas por organizaciones diversas que garantizaran resultados comunes, era 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 aquella oportunidad aclaramos (y volvemos a hacerlo aquí) que no compartíamos la mirada histórica de un sistema pretendidamente igualitario que habría sido destruido por la Ley Federal de Educación, pero sí consideramos que los procesos de la década del '90 contribuyeron finalmente a acentuar la desigualdad, y que tal desigualdad conspiraba contra la posibilidad de homologar los aprendizajes que realizaban los alumnos y las alumnas en los establecimientos educativos.

Por entonces, el sistema educativo nacional esperaba todavía soluciones para sus problemas de antigua data (como la desigualdad educativa, la inadecuada estructura del puesto de trabajo de los profesores, el rezago educativo de la población adulta, o la selectividad de la educación superior), a la vez que reclamaba soluciones para problemas producidos por las políticas de los '90 (como la desarticulación institucional del sistema nacional, el establecimiento de nuevos puntos de quiebre en las trayectorias escolares de los alumnos, la desespecialización de la formación técnica, o la morosidad en la validación nacional de los títulos y certificados).

2. Caracterización de las políticas en educación

El gobierno del FPV abarcó tres períodos presidenciales completos, y eso es especialmente relevante en el área de educación, donde los procesos son complejos y las tendencias y los efectos se perciben de otro modo si el ciclo es prolongado. En ese extenso arco, puede reconocerse una primera etapa signada por la atención a la crisis educativa en que se encontraba el país a comienzos del man-

dato de Néstor Kirchner, un momento bisagra con el debate y sanción de la Ley Nacional de Educación, un período posterior marcado por el planeamiento a propósito del mandato de la ampliación de la obligatoriedad escolar, y una fase más reciente en que las políticas asumieron en forma declarada el propósito de la inclusión educativa.

Presentaremos la política educativa del FPV bajo dos perspectivas: una con la mirada puesta en la labor legislativa del FPV, que dio lugar a la sanción de un conjunto de leyes que modificaron sustantivamente el encuadre normativo de la educación argentina —en comparación con la configuración de la década anterior—, y otra con el foco colocado en los programas a través de los cuales tomó forma la iniciativa política del Ministerio de Educación, usualmente en el marco de resoluciones acordadas en el Consejo Federal de Educación.

Consideraremos también la cuestión del financiamiento de la educación, a fin de relevar un aspecto importante del problema educativo que ha sido objeto de una atención novedosa en el período analizado.

La iniciativa legislativa y el reordenamiento normativo resultante

Un aspecto clave de la política educativa del FPV fue su iniciativa legislativa. Balances oficiales del Ministerio de Educación (MEC, 2015b) y otros de analistas externos (Bottinelli, 2015) destacan las leyes educativas generadas en el período, en particular durante la primera etapa.

Antes de continuar, es importante recordar que la sola sanción de leyes no modifica la educación. Son las políticas de gobierno del sistema y las prácticas educativas de las instituciones y actores concernidos las que modifican la educación. Ni las políticas ni las prácticas se modifican como espejo de la normativa. Las leyes crean condiciones para que algo suceda y, en el caso del gobierno del



FPV, contribuyeron además a instalar una mirada pública sobre la educación como derecho y sobre la responsabilidad principal del Estado en su desarrollo que debe ser reconocida como un aporte significativo a la mejora de la situación educativa.

Por otro lado, muchas de esas leyes establecen direccionalidades de cambio de mediano y largo plazo y, excepto cuando fijan una meta precisa (por ejemplo aumentar el presupuesto educativo hasta llegar al 6% del PBI en 2010), tampoco debe evaluarse la acción de gobierno por el cumplimiento literal e inmediato de las metas (por ejemplo universalizar una sala de nivel inicial o la educación secundaria).

En la primera etapa del gobierno del FPV (presidencia de Néstor Kirchner, ministerio de Daniel Filmus), se sancionaron seis leyes relevantes para el sistema educativo¹⁰:

- Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (25864 de 2003).
- Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (25919 de 2004).
- Ley de Educación Técnico Profesional (26058 de 2005).
- Ley de Financiamiento Educativo (26075 de 2005).
- Ley de Educación Sexual Integral (26150 de 2006).
- Ley de Educación Nacional (26206 de 2006).

A este notable conjunto de leyes pueden sumarse otras del período que no se refieren exclusivamente a Educación pero que tienen un importante componente educativo y/o involucran la actuación institucional del sistema escolar, como la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (26061 de 2005).

Como se ve, el primer período presidencial del FPV fue muy prolífico en cuanto a la sanción de

leyes educativas por iniciativa del Poder Ejecutivo, hasta llegar a la Ley de Educación Nacional. Durante esa etapa, la estrategia del gobierno nacional consistió en identificar nudos críticos para la gestión de las políticas públicas en educación y propiciar la aprobación de leyes específicas: frente al problema de los paros docentes, impulsó y obtuvo del Congreso la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (25864 de 2003); cuando consideró que los problemas para generar transformaciones importantes en educación eran la precariedad y el bajo volumen de la inversión, impulsó y obtuvo la Ley de Financiamiento Educativo (26075 de 2005); cuando juzgó que la educación técnica había quedado desatendida en la Ley Federal de Educación, propulsó y obtuvo una Ley de Educación Técnico Profesional (26058 de 2005).

En aquel momento pusimos de relieve lo que consideramos un cambio de estrategia del Ejecutivo al impulsar la Ley de Educación Nacional (Terigi, 2007). La importancia simbólica de derogar la Ley Federal de Educación, el problema del desacoplamiento del sistema escolar, el peso de los sindicatos docentes en la base política del gobierno; en fin, distintas circunstancias llevaron al gobierno a embarcarse en el debate y aprobación de una ley general de educación. Esta ley abarcó distintos temas: los principios, derechos y garantías (donde quedó plasmada la concepción de la educación como derecho social), los fines y objetivos de la política educativa nacional, la organización del sis-

¹⁰ Hablar de “iniciativa legislativa” no implica desconocer la participación de otros sectores que impulsaron los cambios normativos, como por ejemplo los sindicatos docentes. Es solo reconocer la decisión del Ejecutivo de poner sus recursos políticos y técnicos y su posición en el Congreso para favorecer estas leyes. Un caso paradigmático fue el proceso de aprobación de la Ley de Educación Técnico Profesional, donde se aprovechó la disponibilidad de instancias institucionales como el Consejo Nacional de Educación y Trabajo (CoNET), foros sectoriales, y encuentros federales con los responsables político-técnicos de las veinticuatro jurisdicciones educativas (Almandoz, 2010).



tema educativo nacional y sus especificidades nivel por nivel, incluyendo la propuesta de unificación del tramo primaria-secundaria en dos modelos; la definición de ocho modalidades con importantes superposiciones en contextos concretos (la educación técnico profesional, la artística, la especial, la permanente de jóvenes y adultos, la rural, la intercultural bilingüe, la domiciliaria y hospitalaria y la que se daba en contextos de privación de la libertad)¹¹; estipulaciones sobre derechos, deberes y formación de los docentes, sobre la educación de gestión privada, sobre el gobierno de la educación. Vale decir, una ley ambiciosa que surgió luego de un intenso trabajo en las cámaras, definió un amplio abanico de temas y trazó compromisos de política educativa a mediano y largo plazo. Además fue valorada por reemplazar a otra a la que por entonces se le atribuían casi todas las responsabilidades de la situación educativa del país¹².

Una lectura oficial retrospectiva del período, convalidada por el Consejo Federal de Educación (forma parte del texto de la Res. 188/12, a la que nos referiremos luego), señala:

“Los ejes que orientaron el primer tramo 2003-2006 se relacionan con: **reconfigurar** el ámbito estatal-nacional como integrador de las acciones políticas llevadas adelante por todos; **asumir** la responsabilidad estatal como garante de condiciones de igualdad para todos los argentinos frente al derecho a la educación; **recuperar y dar centralidad** a las dimensiones pedagógica e institucional como ejes de las políticas; **fortalecer** el lugar de la escuela y la tarea de los docentes como agentes de transmisión y recreación de la cultura, **y sostener y reforzar** la función inclusiva de las propuestas pedagógicas que despliegan los sistemas educativos en todo el país.

La sanción de las leyes de Educación Nacional, Financiamiento Educativo, Educación Técnico

Profesional y la de Garantía del Salario Docente y los 180 días de clase surgen en este período como herramientas políticas destinadas a reconstruir, transformar y fortalecer el sistema educativo argentino” (Resolución 188/12, Anexo, Introducción, s/n. *Negritas en el texto citado*).

La Ley de Educación Nacional contiene definiciones que orientarían la política educativa en los años siguientes. Entre ellas destacamos la ampliación de la obligatoriedad escolar hasta el final del nivel secundario, la armonización de la organización por niveles del sistema escolar en las distintas jurisdicciones, el cumplimiento obligatorio de las resoluciones adoptadas por el Consejo Federal de Educación cuando éste así lo disponga, y la convalidación del ya creado Instituto Nacional de Formación Docente.

Un gran problema fue la insuficiente base de planeamiento sobre los problemas que estaban por detrás de las numerosas iniciativas que contenía y contiene la Ley de Educación Nacional. Volveremos sobre la cuestión del planeamiento, pero señalemos antes que –hacia el final del gobierno del FPV (presidencia de Cristina Fernández, ministro de Alberto Sileoni)– se sancionaron también otras leyes educativas de importancia:

- Ley de Centros de Estudiantes (26877 de 2013), que los reconoce como órganos democráticos de representación estudiantil.

¹¹ El problema de las superposiciones parece haber sido advertido por los ministros en la aprobación de los dos Planes de Educación Obligatoria (2009 y 2012) a los que nos referiremos luego, en los cuales las líneas de acción y logros esperados en las distintas modalidades se expresan dentro de los niveles educativos “como un modo de plasmar en el documento la integralidad de las políticas de todas y cada una de ellas” (Resolución CFE 188/12, Anexo, Apartado “Estructura del Plan”, s/n).

¹² La amplia conformidad que concitó la derogación de la vieja ley y la aprobación de la nueva dejó pendiente un análisis más detallado que diera cuenta de los puntos perfectibles en la nueva normativa.



- Ley de obligatoriedad de la sala de 4 años (27045 de 2014, promulgada en 2015), que modifica la Ley de Educación Nacional al declarar obligatoria la educación inicial para niños/as de cuatro años en el sistema educativo nacional.
- Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior (27204 de 2015), que reforma la ley 24521 de Educación Superior estableciendo el acceso “libre e irrestricto” a los estudios de grado estatales, prohibiendo exámenes eliminatorios y aranceles.

Durante el período analizado, la función de planeamiento educativo del Estado nacional cobró impulso a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional. Como señalamos recién, esta ley fue formulada sin el antecedente de un proceso de planeamiento que hubiera establecido la factibilidad de las decisiones que se tomaron y que las hubiera ubicado en una progresión que ordenara esfuerzos materiales y humanos para su logro. Este problema ya se había presentado con la Ley de Financiamiento Educativo: había establecido metas para la inversión educativa pero, como señalan Bezem, Mezzadra y Rivas (2012: 28), “resultaron escasos los objetivos educativos en los cuales se definió una meta precisa y cuantificable en el tiempo. En la mayor parte de los casos la enunciación es general, estableciendo orientaciones para la política educativa más que metas concretas a ser alcanzadas en un plazo de tiempo”.

Sin embargo, dos años y medio después de promulgada la Ley de Educación Nacional, se contó con el primer Plan Nacional de Educación Obligatoria, aprobado por Resolución 79/09 del Consejo Federal de Educación (en mayo de 2009) y elaborado durante el ministerio de Juan Carlos Tedesco (2007-2009). Este plan, previsto para 2009-2011¹³, se estructuró en dos partes. En la primera se justificaba la necesidad de diseñar un plan así,

y se describían los objetivos políticos, los principales problemas y desafíos de la educación inicial y la educación obligatoria¹⁴, las estrategias previstas para superarlos, las características del gobierno educativo y los planes provinciales. En la segunda parte se organizaban los asuntos que debía contener la programación de las políticas educativas para los siguientes tres años, en torno a dos ejes centrales: las principales políticas educativas de “igualdad”, “calidad” y “fortalecimiento de la gestión”; y los tres niveles educativos responsables de su implementación (educación inicial, primaria y secundaria). A partir de entonces se contó con una herramienta de planeamiento para ordenar los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno e institucionales, y que detectaba ciertos problemas específicos que debían resolverse para lograr el cumplimiento de la obligatoriedad escolar dispuesta en la ley 26206, como por ejemplo la gran heterogeneidad en la calidad de la oferta educativa de educación inicial, en especial de las instituciones localizadas en zonas desfavorables; la necesidad de completar el acceso al nivel primario de más de 75.000 niños y niñas pertenecientes a los sectores más pobres; el desafío de pensar el séptimo año de estudios en el contexto de la nueva estructura académica de los niveles primario y secundario, con propuestas que orientaran la organización de iniciativas equivalentes según la estructura que adoptara cada jurisdicción; o la inadecuación del modelo pedagógico y organizacional vigente de la escuela secundaria para asegurar el cumplimiento progresivo de la obligatoriedad del nivel y el acompañamiento a las trayectorias educativas reales de los alumnos.

De especial importancia consideramos el capítulo del Plan Nacional dedicado al gobierno de la educación obligatoria. A partir del objetivo de desarrollar

¹³ La duración del plan no figura en la resolución que lo aprueba.

¹⁴ Según la ley 26206, sólo la sala de 5 del nivel Inicial integra la educación obligatoria, que es el objeto del plan.



“un ámbito federal de planificación nacional de las políticas, capaz de integrar las estrategias jurisdiccionales en una construcción común que respete las particularidades locales” (p. 9), se establecen criterios para identificar los aspectos establecidos por la ley que deben ser objeto de acuerdos en el ámbito del Consejo Federal, así como los circuitos para establecer tales acuerdos, para lo cual se propone:

- a) Ampliar la capacidad de construcción de consensos, mediante el espacio federal de subsecretarios de Educación, o equivalentes, de las jurisdicciones, las mesas de trabajo por niveles educativos y modalidades, y las mesas intersectoriales que resulte aconsejable promover, instancias cuya tarea sería preparar insumos para que los ministros de Educación pudieran producir los acuerdos federales necesarios para asegurar el cumplimiento de la ley.
- b) Priorizar las principales políticas y acordar una agenda progresiva de planificación de objetivos, metas y líneas de acción en un horizonte de corto y mediano plazo.
- c) Mejorar la modalidad de formulación presupuestaria adecuándola a la lógica de la planificación de objetivos políticos y estrategias por niveles educativos, para avanzar en un ordenamiento en la asignación de los recursos en torno a los objetivos nacionales y provinciales consensuados.
- d) Articular los planes con los convenios bilaterales entre la Nación y las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, promovidos por la Ley de Financiamiento Educativo y por el Artículo 131 de la Ley de Educación Nacional.
- e) Fortalecer los sistemas de información y evaluación del Plan.

Si bien no todos estos lineamientos alcanzaron pleno cumplimiento (la modificación de la lógica de formulación presupuestaria de las provincias, por ejemplo, excede el ámbito de decisión de los ministros de Educación), sí establecieron condiciones favorables para una estrategia de trabajo

plurianual que la implementación de la Ley requiere. Consideramos que el planeamiento es una función sustantiva de la política educativa, y que el Plan de 2009 realizó aportes en ese sentido.

En diciembre de 2012, por Resolución 188/12 del Consejo Federal de Educación, se aprobó el segundo plan –el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016–. Un aspecto relevante en este plan es su mirada retrospectiva sobre el período anterior (desde 2003 e incluyendo el primer Plan Nacional). De ese análisis sobre los avances recortamos los siguientes datos:

Tabla 3

Logros educativos del período 2003-2012 según Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012/2016¹⁵

Incremento del % del PBI destinado a educación	de 3,64 (2003) a 6,47 (2011)
Disminución de la tasa de analfabetismo:	de 2,6% (2001) a 1,9% (2010)
Asistencia escolar de niños de 4 años	de 48% (2001) a 70% (2010) ¹⁶
Asistencia escolar de niños de 5 años	91,1% (2010) ¹⁷
Completamiento del nivel primario en la edad prevista	91,2% al momento de aprobarse la resolución, un 4,6% más que en el período 2001/2002
Asistencia escolar de la población de 12 a 17 años	89%
Asistencia a educación secundaria de esa misma población	82,2%
Población con educación secundaria completa	de 8.644.458 (2001) a 12.159.506 (2010), un incremento presentado como 40%

Fuente: Resolución 188/12, Anexo, Apartado “El Nuevo Plan”.

¹⁵ Si bien no siempre se consignan fuentes y fechas, consideramos de interés esta selección de datos como expresión de la lectura que realizaba por entonces el Consejo Federal de Educación y porque muestra el lugar de referencia que había tomado el primer Plan Nacional de Educación Obligatoria para determinar los avances.

¹⁶ En otro texto oficial (ME, 2015b, p. 54) se afirma que la asistencia en 2010 a la sala de 4 años era del 81,5%. En ningún caso se consigna la fuente, lo que impide explicar esta discrepancia. En todo caso puede decirse que se pro-



que en el primer plan se había conceptualizado como “calidad de la educación” (sobre lo cual se habían presentado datos de evaluaciones estandarizadas). La mayor parte de los logros están expresados en términos de asistencia escolar e inversiones (construcción de edificios, incrementos del salario docente).

El nuevo plan para el quinquenio 2012-2016 se organiza tomando como referencia los niveles de la educación común y obligatoria –inicial, primario y secundario– y la formación docente. Distribuye las acciones de las modalidades en los niveles educativos, pero dedica un anexo diferenciado a Educación Técnico Profesional y otro a Educación de Jóvenes y Adultos. El mismo criterio de distribución se toma con respecto a las iniciativas de otras políticas como las de educación sexual integral, la prevención del consumo problemático de drogas, las estrategias de construcción de ciudadanía y las políticas de “educación y memoria”. El plan se presenta luego en dos matrices:

“La **primera matriz** expresa las políticas orientadas a mejorar las posibilidades de acceso a la educación, las que tienen por finalidad el fortalecimiento de las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes como así también el fortalecimiento de la gestión institucional.

La **segunda matriz** refiere al desarrollo de políticas que atraviesan todos los niveles y modalidades del sistema educativo: ampliación del tiempo de la escolarización, el fortalecimiento del gobierno y el desarrollo de los sistemas jurisdiccionales y el fortalecimiento y la profundización de las políticas de evaluación” (Resolución 188/12, Anexo, apartado “El Nuevo Plan”, s/n. Negritas en el texto citado).

La primera matriz (organizada por niveles) presenta –para cada línea de acción– los logros esperados y las responsabilidades (estas últimas

diferenciadas entre Nación, las provincias y las compartidas). La segunda matriz se limita a los logros esperados por línea de acción, sin que se especifiquen o diferencien responsabilidades.

Una incorporación relevante del nuevo plan es todo lo referido a tecnologías de la información y la comunicación, bajo la forma de intensificación de *Conectar Igualdad*, de acceso a tecnologías por parte de las personas con discapacidad, el aseguramiento del piso tecnológico para todas las escuelas secundarias técnicas, y la incorporación de tecnologías en la formación docente.

El segundo Plan finalizará en 2016. Esto implica que en el primer año de gestión del gobierno de Macri deberá definirse si se da continuidad a la formulación de planes plurianuales como los que hemos reseñado. En caso de decidirse por la continuidad, será necesario un trabajo específico dentro del Consejo Federal de Educación para avanzar en la formulación del plan.

Los programas nacionales en educación

La mirada sobre los programas nacionales permite otra aproximación a las políticas educativas en el período. En efecto, son herramientas a través de las cuales toma forma la iniciativa política del Ministerio de Educación nacional, usualmente en el marco de resoluciones acordadas en el Consejo Federal de Educación. De todos modos, es necesario recordar que esta caracterización tiene el límite de no considerar el trabajo bilateral del Ministerio nacional en relación con los ministerios

dujo un incremento significativo de la asistencia (el mayor incremento del Nivel Inicial) y que la ley de obligatoriedad de la sala de 4 (27045 de 2014) contribuirá al impulso que se requiere para completar la universalización de esta sala.

¹⁷ Esta cifra está lejos de la universalización que supone la obligatoriedad de la sala de 5 años, establecida en la Ley Federal de Educación de 1993.



provinciales ni la iniciativa propia de los ministerios de las provincias que generaron programas propios o desarrollaron adaptaciones significativas de los programas nacionales.

Realizamos un relevamiento de programas consultando la página web del Ministerio de Educación (www.me.gov.ar) y el balance del propio Ministerio al cierre del ciclo analizado (Ministerio de Educación, 2015b). Considerando que a lo largo del período la configuración de los programas se ha modificado, y que estamos ofreciendo la configuración final, podríamos distinguir tres generaciones de programas:

Imagen 1
Principales estrategias del Ministerio de Educación de la Nación según se presentan en su página web

PRINCIPALES ESTRATEGIAS
PNIDE
Políticas Socioeducativas
Secundaria para todos
Mejora de la Educación Técnico Profesional
Fortalecimiento de la Formación Docente
Mejora académica universitaria
Voluntariado
Construcción de escuelas
Becas
Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs)
Cooperación Internacional
Mejora de la enseñanza de las ciencias
Promoción de la lectura
Educación Sexual Integral
Primera infancia
Temas transversales

Fuente: www.me.gov.ar (captura de pantalla del 04/01/2016).

Programas anteriores al gobierno del FPV: iniciativas de gobiernos previos que por distintas razones fueron conservados (algunos se agrupan en la categoría “Temas transversales”, como el programa de “Educación Solidaria”).

Programas originados en la Secretaría de Educación porteña¹⁸ y convertidos en nacionales (como “La Escuela y los Medios”, también en “Temas transversales”). De cierto protagonismo en los primeros años de la gestión ministerial, en tanto contribuyeron al planteamiento inicial de las iniciativas nacionales, algunos fueron luego cediendo centralidad ante las acciones ligadas al cumplimiento de la Ley de Educación Nacional y de los dos Planes de Educación Obligatoria, y otros se incorporaron al área de políticas socioeducativas, como las “Orquestas Infantiles y Juveniles”, que se convirtieron en un programa relevante en el área.

Programas generados por la gestión ministerial en el marco del cumplimiento de las leyes, como el de “Educación Sexual Integral”,¹⁹ o el “Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios” (FinEs)²⁰.

Esta clasificación –que no necesariamente abarca todos los programas– permite vislumbrar lo que sucede en toda gestión de gobierno de la educación: se van sumando iniciativas de distintos momentos históricos, que responden –como cabe suponer– a conceptualizaciones distintas de lo educativo. Los esfuerzos de los funcionarios deben dirigirse en gran medida a armonizar ese repertorio diversificado.

¹⁸ El ministro de Educación en la presidencia de Kirchner, Daniel Filmus, era hasta ese momento Secretario de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁹ Se crea a partir de la sanción de la Ley 26150 (2006). Su propósito principal es coordinar el diseño, implementación y evaluación de las acciones tendientes a poner en marcha, apoyar y/o fortalecer el Programa Nacional de Educación Sexual Integral en todas las jurisdicciones del país.

²⁰ El Plan FinEs se encuentra vigente en todas las jurisdicciones. Lo implementan las autoridades provinciales. Ofrece a los jóvenes y adultos de todo el país un plan específico, adaptado a sus posibilidades y necesidades, para finalizar estudios primarios y/o secundarios.



A continuación nos detendremos un poco en las políticas de formación docente, de educación secundaria, de educación técnico-profesional, en los llamados “programas socioeducativos” y en las políticas relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación.

Políticas de formación docente

La principal iniciativa gubernamental en este sentido fue la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). Diseñado antes de la sanción de la Ley de Educación Nacional, en el marco de un trabajo coordinado por la entonces Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, la Ley le otorgó entidad normativa como organismo descentralizado, convirtiéndolo para el área en una figura equivalente a lo que es el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) en Educación Técnico Profesional. El punto de partida fue una descripción crítica de los problemas del sistema de formación docente (fragmentación y segmentación de la oferta, falta de planificación de las instituciones y las carreras, debilidad de las regulaciones, insuficiente desarrollo pedagógico del currículum de formación docente, entre otros [Ministerio de Educación, 2015b]) y la convicción de que la descentralización de la formación docente y las políticas nacionales de acreditación de instituciones (ambas iniciativas del gobierno de Menem) no habían sido herramientas adecuadas para mejorar la formación.

El INFD asumió que el planeamiento del sistema formador era una de sus funciones centrales y trabajó para formular y concertar los consecutivos Planes Nacionales de Formación Docente desde 2007. Como se dijo, a partir de 2012 la planificación de la formación docente se integró al segundo Plan Nacional de Educación Obligatoria, lo que en principio entrega mejores condiciones para articular políticas de formación docente con otras de optimización del sistema escolar. Además se generó normativa marco sobre planes de estu-

dio, régimen académico, concursos docentes, gobierno institucional, entre otras necesarias para fortalecer el perfil de los institutos como parte de la Educación Superior —si bien la concreción de estos asuntos depende de los cambios normativos que impulsen las jurisdicciones en sus propios territorios—. El INFD desarrolló un programa de *Proyectos de Mejora Institucional* para los institutos formadores, que lleva ya varios años.

La creación del INFD tuvo un efecto de nacionalización de algunos aspectos de las políticas, por ejemplo las de investigación, las inversiones (a través de los *Proyectos de Mejora Institucional*) y, más recientemente, las de formación de postítulo. Esto alienta —para ciertos sectores— la idea de recentralizar la formación docente, transferida en 1993 de la órbita nacional a las jurisdicciones (muchas de las cuales, de todos modos, tenían oferta propia de formación). Bajo nuestra óptica, al ser las jurisdicciones las que tienen responsabilidad sobre la educación en sus territorios, no parece adecuado privarlas de autoridad para formar los recursos humanos que habrán de desarrollarla²¹. En este sentido, parece razonable el camino de los acuerdos federales adoptado por el FPV. La cuestión de las regulaciones ha tenido grandes avances en el período, en especial en cuanto a la formación de maestros/as de niveles inicial y primario; no obstante sigue siendo difícil amalgamar la diversidad de instituciones formadoras (que incluye a las universidades) en un sistema con orientaciones compartidas, lo que es especialmente notable en la formación de profesores para el nivel secundario.

²¹ Cuando esto sucede, como en el caso de la formación de profesores de secundaria que se desarrolla en buena medida en las universidades que son autónomas, las provincias lidian con las consecuencias de unas formaciones sobre las que no inciden y que, en las versiones más tradicionales, se centran en la especialidad disciplinar y son débiles en la consideración de otros contenidos necesarios para que los profesores se sumen a los cambios necesarios en un nivel de tradición selectiva que es objeto de un mandato universalizador.



En 2013 se incluyeron entre las políticas de formación las líneas de formación de los docentes en servicio, mediante la creación del *Programa Nacional de Formación Docente “Nuestra Escuela”* (Resolución CFE 201/13), dirigido a docentes de todas las escuelas de gestión estatal y privada, en acuerdo con sindicatos, universidades y jurisdicciones. El programa está estructurado en dos componentes: uno Institucional, con sede en los establecimientos escolares, en cuyo marco los docentes desarrollan jornadas de formación, y uno Específico, en el que el docente participa en instancias de formación sistemáticas referidas a las disciplinas, los niveles y modalidades en que se desempeña. Cuando se lanzó este programa, fue inevitable vincularlo con la Red Federal de Formación Docente Continua (del gobierno de Menem), en especial por su función integradora de muchas iniciativas preexistentes (postítulos, numerosos cursos de formación en servicio). Por el momento, el recorrido de *Nuestra Escuela* es incipiente y su estructura básica está en pleno desarrollo. Al cierre de la gestión del FPV, el Ministerio informaba 800.000 docentes incluidos en el Componente I, 247.000 inscriptos en 13 postítulos nacionales; 90.000 en cursos nacionales, y

39.503 directivos y supervisores para formación específica en la plataforma virtual (Ministerio de Educación, 2015b, pág. 184).

Políticas de educación secundaria

Consideremos el nivel priorizado por las políticas en el período bajo análisis: el secundario. Concentró algunos de los principales programas del gobierno (como el *Programa de Mejora Institucional*²² o el *Conectar Igualdad*). Es interesante observar el contraste en volumen entre los programas específicos para el nivel durante el período anterior (sólo encontramos el *Programa Nacional de Becas Estudiantiles*) y los generados durante el gobierno del FPV, así como diferenciar una etapa inicial (los primeros años), en que los programas son casi todos ejecuciones de compromisos asumidos con anterioridad (como el *PROMSE*,²³ en el que se trabajaba desde 2001), de una fase posterior (en especial en la primera presidencia de Cristina Fernández), donde se destacan iniciativas propias. Estas definiciones de política educativa expresan la importancia reconocida al nivel secundario en las intervenciones nacionales en el sistema educativo.

Gráfico 1

Principales políticas nacionales de educación secundaria en el período considerado

Previo a 2003	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Posterior a 2010

Fuente: Morrone, 2015: 38.

²² Por medio de estos Planes se asigna a las escuelas secundarias del país fondos especiales para planificar acciones de desarrollo institucional que “fortalezcan los procesos de enseñanza, aporten condiciones para sostener las trayectorias escolares, permitan la construcción de diversos recorridos para la enseñanza y el aprendizaje, y

brinden condiciones para otros modos de organización del trabajo docente” (Resolución CFE 84/09, p. 27). La propuesta del Consejo Federal prevé “incluir en los planes de mejora dispositivos de acompañamiento en el ingreso y la primera etapa del ciclo básico, a través de espacios para el aprendizaje de herramientas que contri-



El curso del *Programa Nacional de Becas Estudiantiles* (PNBE), creado en 1997, es expresivo de estos cambios. Constituyó una novedad que buscaba atender el incremento en la obligatoriedad escolar establecido en la LFE (de siete años de escuela primaria a nueve de Educación General Básica). Por cierto, lo hacía bajo una serie de condiciones²⁴ que, si bien fueron aliviadas con el tiempo, restringían su capacidad para alcanzar universalmente a la población potencialmente demandante. El FPV conservó el programa (confirmó su continuidad en 2003) e incrementó el número de becas. La aparición de la AUH (2009) quitó relevancia al PNBE: propuso otros criterios de asignación de recursos (a los *sujetos* y no a los *estudiantes*), con mayor capacidad de inclusión. Hacia el final del gobierno del FPV, las Becas Estudiantiles del Ministerio se aplicaban para el apoyo de alumnos bajo protección judicial y de otros pertenecientes a pueblos originarios.

La extensión de la obligatoriedad escolar hasta el final del nivel secundario es un mandato tangible de la Ley de Educación Nacional. ¿En qué medida

se ha avanzado en ello? El análisis estadístico²⁵ muestra que el crecimiento de la tasa de escolarización del nivel secundario se hizo más lento cuando todavía resta por incorporar una proporción importante de adolescentes²⁶, especialmente en el ciclo superior. Según los datos censales, la tasa de asistencia al sistema educativo en el tramo de edad 12-14 años —que, recordemos, no equivale a asistencia al nivel secundario— era del 95,1% en 2001 y del 96,5%, en 2010; y en el tramo 15-17 años era del 79,4% en 2001 y del 81,6%, en 2010²⁷.

Por otra parte, las estadísticas educativas muestran que tampoco se han resuelto los problemas históricos de rendimiento: la muy elevada *repitencia*, sobre todo en los primeros años: 21,1% en el octavo grado²⁸ y, como consecuencia de repitencias reiteradas, el alto *abandono* en esos mismos años (7,2% en el octavo grado) y en los subsiguientes, alcanzando el 7,7% en el grado diez (años 2009 y 2010).

Los datos recientes aportados por el ME (2012b) van en el mismo sentido.

Cuadro 1

Principales indicadores educativos en el Nivel Secundario. Total país y educación estatal. Años 2003 y 2013.

Indicador	Promoción efectiva	Repitencia	Abandono interanual	Egreso
2003	80,1	8,3	11,6	39,5
En educación estatal	75,8	10,1	14,4	30,6
2013	80,3	9,5	10,1	45,6
En educación estatal	76,3	11,9	11,8	38,5

Fuente: Ministerio de Educación (2015b), págs. 160/ 161.

buyan a la apropiación de la experiencia escolar en la secundaria” (ibídem, página 28).

²³ El Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo se llevó adelante a partir de un préstamo del BID (Convenio de Préstamo BID N° 1345/OC-AR).

²⁴ Para percibir las becas, por caso, era necesario ser argentino nativo o por opción.

²⁵ El procesamiento estadístico fue encomendado a Martín Scasso y fue realizado junto con Mariano Jaureguizar (febrero de 2013), en el marco del PICT 2010-2214.

²⁶ Un informe de SITEAL muestra estas mismas tendencias en los límites para la expansión de la escolarización

para toda la región latinoamericana (SITEAL, 2013).

²⁷ Un informe oficial muestra que un 85,4% de los jóvenes de 12-14 años asisten al ciclo básico de la escuela secundaria, mientras que en el tramo de edad 15-17 años la asistencia al ciclo orientado desciende al 54,5% en 2010 (Ministerio Nacional de Educación, 2013).

²⁸ Se toma el octavo año de escolaridad, es decir el primero de la educación media, según la organización 7-5; y el segundo año de la Escuela Secundaria Básica, según la organización 6-6, para evitar distorsiones en el dato debidas a la baja repitencia del séptimo año en la organización 7-5.



El panorama que plantean estos datos es preocupante, pues a mejoras leves en la retención (caída del abandono interanual) acompañan incrementos en la repitencia. La tasa de egreso muestra una mejora más importante, lo que parece expresar que —aun a costa de la repitencia— más estudiantes se mantienen en la escuela secundaria y logran culminarla.

Estos datos, aun los que revelan mejoras, están lejos del objetivo de universalización de la educación secundaria. Este trabajo plantea que incorporar nuevos sectores a la escuela secundaria sobre la base de la expansión de un modelo institucional que no ha sido diseñado para la retención, el aprendizaje y el egreso de todos sus estudiantes, es una estrategia que enfrenta serias limitaciones. Una mirada histórica y comparada permite sostener que en Argentina la ampliación de la cobertura de la educación secundaria se produjo sin haber modificado su *modelo institucional* determinante (Acosta, 2012). Así, la dinámica de *incorporación* de “nuevos públicos” —expresión de uso frecuente para referirse a sectores sociales tradicionalmente excluidos (Jacinto y Terigi, 2007)— fue acompañada de procesos de *expulsión*, evidenciándose en forma temprana el carácter selectivo de las instituciones de nivel medio.

Estas problemáticas se agravaron con los procesos de masificación sostenida desde mediados del siglo XX, y a partir de entonces se han planteado críticas a la *matriz organizacional*, estructurada en torno a tres disposiciones básicas: la clasificación de los currículos, el principio de formación y designación de los profesores por especialidad, y la organización del trabajo docente por horas de clase (Terigi, 2008). Recientes investigaciones han visibilizado cómo el carácter elusivo y consuetudinario del *régimen académico*, y la falta de explicitación de sus diversos componentes (régimen de calificación y promoción, régimen de asistencia y régimen de convivencia, entre otros) operan solapadamente y afectan el tránsito por la escolaridad de los adolescentes y jóvenes;

más aun cuando se registra una ausencia de instancias de trabajo con los estudiantes sobre dichas regulaciones (Baquero, Terigi, Toscano, Briscioli y Sburlatti, 2009 y 2012). En este informe, consideramos que los tres componentes del modelo organizacional y el régimen académico son *condiciones de escolarización* que han funcionado históricamente como límites para la expansión de la escuela secundaria e imponen dificultades específicas en los tránsitos de adolescentes y jóvenes por el nivel. Estas condiciones no han sido objeto de políticas transformadoras suficientes en el período bajo análisis, y la pretensión de universalización de la cobertura y el egreso se contrapuso y contrapone con la persistencia de aquellas condiciones.

En este escenario, se observan esfuerzos desplegados por políticas educativas orientadas a atender las dificultades que encuentran los adolescentes y jóvenes para progresar en su escolaridad. En investigaciones propias hemos analizado políticas educativas diferenciadas por el carácter de las innovaciones que proponen sobre las condiciones de escolarización y la escala en que se implementan (Terigi, Briscioli, Scavino, Morrone y Toscano, 2014):

1. Iniciativas que proponen innovaciones *de carácter intensivo* respecto de las condiciones de escolarización (por la cantidad y articulación de innovaciones propuestas respecto de la matriz organizacional del nivel) y que optan por una implementación *a baja escala*.
2. Iniciativas que proponen innovaciones *de carácter extensivo* (porque los cambios son reducidos en relación con la matriz organizacional existente) y que optan por una implementación *a gran escala*.

Con base en esta distinción, puede afirmarse que las iniciativas universales del Ministerio Nacional dirigidas a la educación secundaria común (*Planes de Mejora, Conectar Igualdad*) introducen mejoras en las condiciones de escolarización pero no plantean



transformaciones en la matriz organizacional existente. El Consejo Federal ha propuesto cambios en el régimen académico (Resolución 84/09, artículo 9) y muchas provincias se han hecho eco de estas propuestas²⁹, pero cabe el interrogante por la viabilidad de estos cambios sin que se alteren las condiciones de la matriz organizacional.

Iniciativas más acotadas (como las ya mencionadas PIT 14-17 de Córdoba, las *Escuelas de Reingreso* de CABA, *Vuelvo a Estudiar* de Santa Fe, y la creación de escuelas secundarias de “nuevo formato” en convenio con universidades nacionales) alteran la matriz organizacional. Será importante darles seguimiento a fin de evaluar si estos cambios inciden en la mejora de las condiciones de escolarización de los adolescentes y, como consecuencia, en el incremento de la cobertura y el egreso del nivel.

Dos datos justifican cierto optimismo. El primero es el incremento de la matrícula de la educación secundaria: de 3.902.011 alumnos en 2003 a 4.450.741 en 2014 (Ministerio de Educación, 2015b, p. 82). Esto implica que –en términos absolutos– más adolescentes asisten, promueven y egresan del nivel secundario. El optimismo debe no obstante matizarse porque, si bien ha aumentado la proporción de personas de 12 a 17 años del quintil 1 que asisten al nivel secundario (del 76,2% en 2012 al 79,6% en 2014), el incremento ha sido menor que en los quintiles de mayores ingresos (del 88,8% en 2012 al 94,3% en 2014 en el quintil 5) (Ministerio de Educación, 2015b, p. 85).

El otro dato alentador es el aumento de la proporción de la población del tramo de edad 25-29 años con secundaria completa:

Cuadro 2	
Población 25-29 años con secundaria completa. Total país. Años 2003 y 2013.	
2003	58,9%
2013	71,4%

Fuente: Ministerio de Educación (2015b), pág. 161, sobre fuente EPH INDEC.

Este aumento significativo va en línea con el dato referido a mejoras en el egreso con incrementos en la repitencia, y expresa una combinación (que debe ser estudiada) entre mejor capacidad de retención en la escuela secundaria común y más propuestas alternativas de escolarización. En particular, cabe destacar tres iniciativas:

- El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), de 2008, pensado para diseñar programas a término destinados a garantizar la educación obligatoria de toda la población mayor de 18 años. Según datos ministeriales, desde 2008 han egresado 613.729 personas (Min. de Educación, 2015b, p. 109 –no se aclara el nivel educativo del que han egresado ni los grupos de edad, pero es razonable suponer que una parte de la población joven recurre a la propuesta de FinEs para concretar su educación secundaria–).
- “Ponele título a tu Secundario”, un seguimiento intensivo y nominalizado de alumnos que, habiendo cursado el último año de la educación secundaria, tienen asignaturas pendientes. En este marco “se titularon a la fecha 52.845 alumnos” (Ministerio de Educación, 2015b, p. 91).
- Políticas de reingreso de población no escolarizada: según datos oficiales, catorce provincias trabajaban a fines de 2015 en el diseño e implementación de modelos insti-

²⁹ Por ejemplo, La Pampa aprobó por Res. 521/2010 el “Sistema de evaluación, calificación, promoción y acompañamiento a las trayectorias escolares de los alumnos y alumnas de los establecimientos del Ciclo Básico de la Educación Secundaria Obligatoria”; Buenos Aires aprobó la Res. 587/2011 con el “Marco General del Régimen Académico para la Educación Secundaria”, y su modificatoria Res. 1480/2011 sobre evaluaciones integradoras; Tucumán aprobó la Res. 1222/5/2011 con el “Régimen Académico de la Educación Secundaria”.



tucionales para el ingreso y reingreso de población no escolarizada, “mediante la habilitación de espacios escolares específicos, la articulación de escuelas secundarias con Centros de Actividades juveniles (CAJ), Centros de Formación Profesional o bien desde unidades educativas habilitadas para tal fin” (Ministerio de Educación, 2015b, p. 91).

Políticas de educación técnico-profesional

La educación técnico-profesional (ETP) fue prioritaria en los primeros años del gobierno del FPV y mantuvo altos niveles de inversión en todo el período. El subsistema de educación técnica había sido modificado en el marco de la implementación de la Ley Federal de Educación (se había “desdibujado”, en términos de Bottinelli, 2015: 8), y frente a ello una decisión clara fue restablecer la educación técnica en cuanto tal. El Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) fue el organismo encargado de esta tarea, y la Ley de Educación Técnico Profesional su principal fuente de formulación de políticas.

Entre los elementos de diagnóstico sobre el estado de la educación técnico-profesional argentina al inicio del período, destacamos la “dilución de la especificidad de la educación técnico-profesional, en particular de la formación de técnicos en el nivel secundario, y ausencia de resguardo legal del carácter profesional de los títulos técnicos” (Almandoz³⁰, 2010: 238). Al respecto, se desplegó una importante actividad de regulación de los estudios técnicos, en los primeros años con el límite de las condiciones establecidas en los acuerdos de aplicación de la Ley Federal de Educación y, a partir de la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional, con regulaciones revisadas. La Ley de Educación Técnico Profesional plantea tres instrumentos que ordenan el sistema: el proceso de homologación de los títulos, el Catálogo de títulos y certificados, y el Re-

gistro Federal de instituciones de educación técnico profesional (art. 32 de la Ley). Los marcos de referencia³¹ son criterios básicos y estándares que definen y caracterizan los aspectos sustantivos a ser considerados en el proceso de homologación de los títulos o certificados y sus correspondientes ofertas formativas, brindando los elementos necesarios para llevar a cabo las acciones de análisis y de evaluación comparativa; se agrupan según la especialidad de la tecnicatura.

Por otro lado, la Ley crea el Fondo para la “Mejora Continua de la Calidad de la Educación Técnico Profesional” (art. 53). Este Fondo Nacional se financia con un monto anual que no podrá ser inferior al 0,2% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, y que se computarán adicionalmente a los recursos que el Ministerio de Educación tiene asignados a otros programas de inversión en escuelas. Este Fondo puede además sumar aportes de personas físicas y jurídicas, así como otros de origen nacional o internacional. A través de la presentación de los *Planes de Mejora Institucional*, las instituciones incorporadas al Registro Federal de Instituciones de ETP accedieron a fondos que les permitieron desarrollar distintas iniciativas (incluyendo renovación de equipamiento y acondicionamiento edilicio).

En el período fue notable la evolución de la matrícula de educación técnica secundaria: pasó de 487.000 estudiantes en 2005 a 595.000 en 2012, un aumento del 22% —muy superior al 10% que se observa en ese mismo período en toda la educación secundaria (Bottinelli, 2015)—. La educación

³⁰ Directora Ejecutiva del INET en el período estratégico de discusión, aprobación y aplicación de la Ley de Educación Técnico Profesional.

³¹ Construidos por el INET y la Comisión Federal de Educación Técnica Profesional; aprobados por el Consejo Federal de Educación.



técnica recuperó jerarquía y aumentó la cantidad de instituciones de esa modalidad. Conserva, sin embargo, problemas de retención que la afectan más que al resto de la educación secundaria –en parte debido a la carga horaria (insostenible para muchos estudiantes), en parte a problemas curriculares (que, a pesar de algunos ajustes, no han sido modificados).

Los denominados “programas socioeducativos”³²

La gestión del FPV introdujo una distinción entre los programas catalogados genéricamente como “educativos”, que pasó a denominar “socioeducativos”. Son programas dirigidos a niños/as y jóvenes en contextos socioeconómicos vulnerables y, en principio, uno de los criterios de asignación de los recursos humanos y materiales del programa a escuelas y comunidades concretas es precisamente la condición de vulnerabilidad.

Sin embargo, no son programas compensatorios en el sentido clásico del término³³, sino un conjunto variopinto de iniciativas, algunas previas a su categorización como “socioeducativas” y otras generadas en el contexto de esta nueva conceptualización: la decisión común es ampliar las oportunidades educativas en la escuela y más allá de ella.

El uso del prefijo “socio” no está exento de problemas, ya que parecería cuestionar el carácter “social” de los programas que no entran bajo esta categoría.

Estos programas se orientan a presentar propuestas educativas que amplíen el espacio y el tiempo escolar, que fortalezcan las trayectorias educativas, que mejoren los vínculos de la escuela, la comunidad y las familias. Buscan expandir la experiencia educativa y mejorar las condiciones de escolarización de niños/as y jóvenes, promoviendo un perfil de agentes educativos diferentes (por caso los

maestros comunitarios de los *Centros de Actividades Infantiles*) o bien haciéndolos entrar en contacto con otro tipo de actores educativos que no sean solo los docentes/profesores (por ejemplo especialistas en recreación, directores de orquestas, artistas, etc.). También les ofrecen otros espacios de encuentro para la participación y transmisión diferentes al salón de clase (viajes, escenarios y auditorios, encuentros en el barrio) con dinámicas de trabajo distintas a la experiencia escolar, ya que el conocimiento que está en juego no sigue la estructuración curricular³⁴.

Un listado de estos programas, tomado de la web del Ministerio de Educación³⁵, permite apreciar la variedad de iniciativas:

- Desarrollo infantil.
- Centros de actividades infantiles (CAI).

³² La categoría “inclusión educativa” ha ocupado el lenguaje estatal en los últimos años, como diferenciada de otras como “igualdad” o “calidad” (e inclusive abarcadora de ellas). Se han definido como “políticas de inclusión” iniciativas tan diferentes como la AUH, la educación de personas privadas de su libertad o los llamados “programas socioeducativos”. En tal sentido, todo lo que se describe en este informe es “inclusión educativa”: las políticas que procuran la universalización de un nivel educativo y las que procuran el acceso a las tecnologías; las que apoyan económicamente a las familias para que puedan sostener el esfuerzo educativo de los niños y las que generan revisiones en contenidos vinculados al reconocimiento de las diferencias. Uno de los problemas del análisis de políticas es tomar el lenguaje de la gestión como lenguaje del análisis. En la medida en que problematizamos el lenguaje de la gestión, nos vemos en la necesidad de problematizar el uso del concepto “inclusión educativa” y de redefinir el tema de este apartado.

³³ La Dirección Nacional de Programas Compensatorios, creada en los ‘90, fue redefinida como Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas a partir de 2009.

³⁴ Más información: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps> [último acceso: 15/12/2015].

³⁵ http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=1390 [último acceso 11/01/2016]



- Extensión educativa “Abrir la escuela” (que abarca los Centros de Actividades Juveniles - CAJ- y el Turismo Educativo).
- Parlamento juvenil del Mercosur.
- Orquestas y coros infantiles y juveniles para el Bicentenario.
- Ajedrez educativo.
- Educación solidaria³⁶.
- Mesas socioeducativas para la inclusión y la igualdad.
- Red de organizaciones sociales por el derecho a la educación.
- Aporte para la movilidad.
- Apoyo a escuelas de educación especial.
- Apoyo socioeducativo a escuelas con albergue anexo.
- Libros: textos escolares, obras literarias y colecciones de aula.
- Ludotecas.

En ciertos casos (como la provisión de libros escolares o las ludotecas), el programa socioeducativo acerca a las instituciones recursos que permiten ampliar las oportunidades educativas de niños/as o adolescentes. En otros, los recursos se dirigen a generar espacios educativos complementarios a la escolaridad formal y prolongados en el tiempo –CAI, CAJ Orquestas y coros). Hay también iniciativas que toman la forma de un subsidio puntual, como el aporte para la movilidad o los recursos que apoyan la organización de mesas socioeducativas para la inclusión y la igualdad. En términos del discurso oficial, se busca también profundizar los vínculos entre las escuelas, las familias, las organizaciones sociales y la comunidad mediante la implementación de proyectos colectivos.

Los programas socioeducativos –en particular los que proponen actividades formativas fuera de la escolaridad formal– ampliaron el tiempo de participación de niños/as y adolescentes en actividades educativas y, de este modo, también sus trayectorias educativas. Las nuevas figuras docentes que proponen estos programas ponen a los su-

jetos en relación con otras modalidades del vínculo educativo.

Políticas relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación

Durante décadas, la incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) a la educación argentina se produjo sin un impulso central de las políticas educativas. Esto dio lugar a que el equipamiento tecnológico en las escuelas fuera notoriamente desigual según localización y sector de gestión, y a abordajes variados de las potencialidades educativas de las tecnologías. El Estado –a través de programas específicos (como el *Plan Social Educativo* o el *Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Enseñanza PRODYMES*)– intervino en este proceso de manera focalizada. Mientras se daban estos desarrollos, las transformaciones culturales hicieron que la integración de las TIC a la educación ya no fuera una innovación opcional sino un requerimiento para ajustar el sistema escolar a la contemporaneidad, y un imperativo de justicia para reducir la denominada “brecha digital”.

Durante el gobierno del FPV se dio la primera iniciativa estatal para universalizar la incorporación de las TIC al sistema escolar, comenzando por la educación secundaria y la formación docente: el programa *Conectar Igualdad* (PCI). Antes de ahondar en este programa, repasemos un informe sobre la *Encuesta Nacional sobre Integración de TIC en la Educación Básica* (Tedesco, Steinberg y Tófaló, 2015).

Durante el segundo semestre de 2013, Unicef Argentina realizó esta encuesta nacional sobre una muestra representativa de instituciones educativas de nivel primario y secundario –incluyó gestión

³⁶ Que, como vimos, también aparece categorizado como “programa transversal”.



estatal y privada, ámbito urbano y rural concentrado—. Estuvo destinada a dimensionar no solo el grado de equipamiento e infraestructura de las escuelas, sino también la presencia de las políticas TIC, los modos en que los distintos actores —directivos, docentes y estudiantes— incorporan estas tecnologías en su tarea pedagógica, sus percepciones, valoraciones y expectativas con respecto al uso de estas herramientas, así como los avances en términos de capacitación y las necesidades insatisfechas. Los resultados son una aproximación interesante al estado de situación de la integración de TIC en la educación argentina, que no se restringe a las computadoras sino que abarca otros dispositivos y recursos (DVD, televisión, celulares, pizarras electrónicas, conexión a Internet, cámaras digitales, redes internas, proyectores, etc.).

A diferencia de lo que señalaban estudios realizados una década atrás, los datos de esta encuesta registran avances significativos en el nivel de equipamiento tecnológico de las escuelas de educación básica. Sin embargo, aún hay un 18% de escuelas sin computadoras para enseñar y aprender (situación que se evidencia más en el sector estatal que en el privado). Un aspecto débil de la posibilidad de aprovechamiento de los dispositivos electrónicos es la conectividad: solo un tercio de los establecimientos de educación básica están en condiciones de ofrecer Internet e intranet, valor que se eleva a dos tercios si se toman las escuelas con algún tipo de conexión en funcionamiento (Internet o red interna). Aquí la situación es también más crítica en el sector estatal.

Se verifican además avances importantes en la capacitación de los docentes para el uso de las TIC: el 64% de los docentes capacitados había realizado cursos de formación entre 2010 y 2013, y este guarismo era mayor entre los profesores del nivel secundario estatal (72%). Sin embargo, resta aún avanzar en la formación continua (la mitad de los docentes en ejercicio no han participado en acciones de formación en este tema); la incorporación

de la formación en TIC a la formación inicial de los docentes, si bien se ha iniciado, no alcanza al importante número de docentes en ejercicio.

En el informe basado en la encuesta se formulan reflexiones referidas al futuro de las políticas públicas para el sector. El déficit de conectividad es un aspecto relevante que requiere ser atendido en sincronía con el avance en la distribución de los recursos —algo que no depende solo de las políticas educativas—.

Siempre según el informe, los niveles de uso efectivo de las TIC en el aula son bastante bajos. La mayor intensidad de uso se asocia con la posibilidad de contar con equipamiento completo (computadoras, Internet y red interna) y, particularmente, con los recursos de apoyo específico para integrar las herramientas tecnológicas en la enseñanza. Se destaca así la necesidad de mejorar la presencia de recursos humanos en las escuelas abocados al proceso de integración de estas tecnologías (administradores de red, referentes técnicos, coordinadores o facilitadores TIC). Un hallazgo de la encuesta es que el modelo de integración de las computadoras que prevalece en las instituciones es un factor que incide: así, se observa una mayor utilización de computadoras entre los docentes que se desempeñan en instituciones con modelo 1:1, en comparación con aquellos que tienen que utilizar las computadoras en el laboratorio o en otro espacio fuera del aula.

En cuanto al uso de las TIC según las diferentes asignaturas, señala: “Contra lo que cierto sentido común podría anticipar, los más bajos niveles de uso se registran en las disciplinas científico-técnicas. Este fenómeno puede ser explicado por los niveles de exigencia en el manejo de las TIC como dispositivo didáctico que requiere cada campo disciplinar” (Tedesco, Steinberg y Tófaló, 2015: 87).

El informe finaliza señalando las prioridades para las políticas públicas en el área: infraestructura básica en las escuelas, actualización y mantenimiento



de los recursos, capacitación docente, presencia de perfiles de apoyo a la integración pedagógica de las TIC, producción y disponibilidad de recursos didácticos digitales *off line* allí donde aún no es posible garantizar el acceso a Internet.

Conectar Igualdad constituyó, como se dijo, la principal iniciativa nacional para incorporar las TIC al proceso educativo. Creado por Decreto 459/10³⁷, fue diseñado e implementado en conjunto entre la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la Jefatura de Gabinete de Ministros y los ministerios de Educación y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El programa provee *netbooks* a estudiantes y docentes de escuelas de Educación Secundaria, Educación Especial e Institutos de Formación Docente de gestión estatal. Las instituciones fueron equipadas con un piso tecnológico que conecta las computadoras entre sí y con el servidor escolar. Un propósito inmediato fue disminuir la “brecha digital” mediante la provisión tecnológica; un propósito mediano –y más difícil de alcanzar– es favorecer los procesos de aprendizaje mediante el acceso a nuevas fuentes de información y la actualización de las formas de enseñanza. Las *netbooks* tienen instalados recursos estructurados por destinatario y disciplina; a su vez, la provisión de conectividad amplía las posibilidades pedagógicas y de acceso a la información. Según datos oficiales, desde de 2010 hasta 2014 se entregaron 4.700.000 *netbooks*, se completaron numerosas cohortes de la Especialización Docente de Nivel Superior en Educación y TIC y se desarrollaron contenidos digitales para estudiantes y docentes (ME, 2015a)³⁸.

Si bien el PCI presentó la llegada de las *netbooks* como una medida casi fundacional de una nueva escuela, debe señalarse que la incorporación tecnológica y la transformación del modelo de trabajo docente no fueron de la mano. De aquí el interés por conocer el estado de situación del PCI en las escuelas, para lo cual de momento sólo hay dos estudios cualitativos conveniados por el Mi-

nisterio nacional con la Organización de Estados Iberoamericanos, y realizados con la participación de universidades nacionales (ME, 2011 y 2015a)³⁹.

En el primer estudio, de 2011, participaron once universidades nacionales. En cuanto a la retención y promoción escolar, se apreció una mayor motivación de los adolescentes para asistir a la escuela y la reinserción de muchos de ellos, interesados por la posibilidad de acceder a las *netbooks*. Se valora la apropiación realizada por parte de los alumnos, el cuidado que dispensan a sus *netbooks*, a las que sienten propias⁴⁰. Se registran trabajos colaborativos y solidarios entre docentes, entre alumnos, y entre alumnos y docentes, “generando lógicas impensables dentro de un esquema tradicional de enseñanza” (ME, 2011: 62). El estudio también expuso la existencia de una fuerte demanda de capacitación docente en relación con las TIC. Otro aspecto destacado es el impacto de la posibilidad de que los estudiantes puedan llevar las *netbooks* a sus hogares, a lo que se atribuye un potencial multiplicador para las familias.

En mayo de 2012 se realizó un nuevo estudio durante el segundo año de implementación del pro-

³⁷ La base completa: <http://portales.educacion.gov.ar/conectarigualdad/documentos/normativa-y-documentos-operativos/> [último acceso: 03/01/16].

³⁸ Las políticas sobre TIC son un ejemplo de la dificultad de limitar el análisis a las iniciativas nacionales. Conectar Igualdad se desarrolló con fuertes inversiones financieras efectuadas por el Estado nacional y por algunos estados provinciales. Ciertas provincias generaron programas orientados al nivel primario: el Joaquín V. González (La Rioja, 2010), el Conexión Total (Córdoba, 2010), el S@rmiento (CABA, 2011) y la Política Pública de Educación Digital (provincia de Buenos Aires, 2011) (Tedesco, Steinberg, y Tófaló, 2015).

³⁹ Durante 2015 se desarrolló un tercer estudio sobre el programa, cuyos resultados no estaban disponibles cuando se preparó este informe.

⁴⁰ El Decreto 76/11 estableció la cesión definitiva de las computadoras provistas por el PCI a los estudiantes cuando finalizan y aprueban el nivel de educación secundaria en cualquiera de sus modalidades.



grama, en el que participaron quince universidades nacionales. Este ofrece conclusiones en tres dimensiones: institución, formación y práctica docente, estudiantes. En la primera, identifica diferencias notorias en los niveles de apropiación del PCI, y advierte tres situaciones: escuelas en “estadio de iniciación” (la atención está centrada en resolver problemas de acceso, infraestructura tecnológica o técnicos), escuelas en “estadio de adopción” (la tecnología está medianamente generalizada y prevalece el uso para la búsqueda y organización de la información y para la comunicación), y escuelas en “estadio de transformación” (“donde las tecnologías impulsan cambios más extendidos, significativos y creativos en los contenidos, las estrategias didácticas y la gramática institucional” [ME, 2015a: 86]) –se trata de escuelas con experiencia en el uso de las TIC previo a la llegada del PCI–

En cuanto a las prácticas docentes, se encontrarían en un proceso de cambio. Se registra un incremento en el uso de los escritorios del alumno y del docente. También hay docentes que definen su rol como de “curadores de contenidos” (buscan y clasifican materiales y los comparten con sus estudiantes a través de *blogs* abiertos de gestión propia). Otro grupo reconoce la falta de integración de las TIC en sus prácticas, y en general se observa una mayor apropiación pedagógica en las escuelas de educación técnica (mediante aplicaciones y programas específicos).

En la dimensión de los estudiantes, éstos refieren la adquisición de saberes sobre las TIC a partir del contacto con las *netbooks*, la importancia del acceso, ubicuidad y posibilidades de organización y almacenamiento de la información, y su valoración del aumento de las posibilidades que suponen en el futuro laboral y de formación. El informe revela una visión cada vez más naturalizada de las *netbooks* en la vida cotidiana y en la escuela, así como una “hibridación” de soportes y lenguajes. Casi 9 de cada 10 estudiantes secundarios utilizan las computadoras, portátiles o no, para efectuar tareas escolares fuera de la escuela.

A lo que se suma un uso extendido de Internet como herramienta para estudiar y preparar trabajos escolares.

Al ser un programa de alcance universal, el PCI marca –según ambos estudios– una diferencia cualitativa en términos de igualdad, y despierta la conciencia del derecho al conocimiento y al uso de tecnologías. De acuerdo con la *Encuesta Nacional*, el 34% de los estudiantes que recibieron una *netbook* a través del PIC no contaba con computadora en el hogar. Este dato puede interpretarse de diferentes modos: por un lado, que la provisión de la *netbook* ha sido la oportunidad para los adolescentes de las familias más pobres de acceder a este recurso, pero también que “cabe revisar la necesidad y la viabilidad de sostener estas iniciativas de distribución masiva de computadoras personales, y tal vez concentrar los esfuerzos en algunos contextos particulares en los cuales aún se registran brechas significativas en este sentido” (Tedesco, Steinberg y Tófaló, 2015: 82).

El PCI fue una iniciativa organizada y desarrollada velozmente, y que requirió una inversión importante. Ése es uno de sus puntos más controversiales: para este programa, la provisión de *netbooks* es un gasto recurrente (todo estudiante que accede al nivel secundario recibe su *netbook*), y en la operatoria eso se financia con fondos de la ANSES, destinados fundamentalmente a jubilaciones y pensiones. Tal vez a futuro deba revisarse este modo de financiamiento.

También a través del portal *Educ.ar* se produjeron materiales en apoyo a la enseñanza. En 2015 se lanzó el Repositorio Nacional de Recursos Educativos Abiertos, “que abre a la comunidad educativa materiales para las prácticas innovadoras, adaptables a nuevos usos más ligados a la producción que al consumo”. Cuenta con 20.000 recursos digitales que se pueden descargar, retener, reutilizar, *remixar* y volver a compartir, revisados en dos instancias: disciplinar- pedagógica y editorial.



La cuestión del financiamiento educativo

Uno de los aspectos más destacados de la política educativa del período fue el debate, aprobación en 2005 y aplicación posterior de la Ley 26075 de Financiamiento Educativo. Esta ley estableció un incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de CABA, en forma progresiva, hasta alcanzar en 2010 el 6% en el PBI del país.

Se trata de una decisión sin precedentes en la historia educativa y merece una consideración específica en la descripción de las políticas en educación en los gobiernos del FPV. La ley estableció los rubros a los que debía aplicarse este incremento del gasto en educación, a través de los objetivos formulados en su artículo 2°. Tomamos el texto de la Ley:

Tabla 4
Objetivos establecidos en la Ley 26075 de Financiamiento Educativo

ARTICULO 2° – El incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará, prioritariamente, al logro de los siguientes objetivos:

- a) Incluir en el nivel inicial al CIEN POR CIENTO (100%) de la población de CINCO (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de TRES (3) y CUATRO (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.
- b) Garantizar un mínimo de DIEZ (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el TREINTA POR CIENTO (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.
- c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional.

d) Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.

e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.

f) Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal.

g) Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua.

h) Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.

i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua.

j) Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional.

k) Jerarquizar la investigación científico-tecnológica y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico- tecnológico nacional.

Fuente: www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm [último acceso: 28-12-2015]

En este punto es posible advertir la relación entre las políticas que hemos descripto y los objetivos de la Ley de Financiamiento, con la salvedad de que ésta fue redactada en los términos de la ley educativa vigente por entonces, la Ley Federal de Educación⁴¹.

Se ha dado una discusión acerca del cumplimiento efectivo de la Ley, tanto en lo referido al logro de

⁴¹ A eso se debe, por ejemplo, que el objetivo b) limite la obligatoriedad a diez años (la sala de 5 y los nueve años de la Educación General Básica) o refiera a “alumnos de educación básica”, o que el objetivo d) hable de “nivel medio/polimodal”.



las metas (que retomaremos en el balance final) como al cálculo de la inversión real –la meta del 6% de PBI–. Haremos una breve consideración sobre este segundo punto.

Según Doberti (2015), la inversión en educación aumentó de un 3,2% del PBI en 2004 a un 5,3% en 2012, un récord histórico con un crecimiento del 66%. De modo que aún no se alcanzó la meta del 6% del PBI planteada en la Ley: “Si bien se supuso que en el año 2009 se había llegado al objetivo legal del 6% del PBI como presupuesto público educativo, el recálculo del PBI del año 2014 alteró el cómputo, disminuyendo esta participación. Este inconveniente forma parte de las dificultades de medición derivadas de las debilidades del sistema estadístico del INDEC” (Doberti, 2015: 11, nota al pie n° 3).

Por su parte, investigadores del CIPPEC abocados al monitoreo de la Ley de Financiamiento proponen que **“es incorrecto afirmar que la ley no se cumplió sobre la base de una serie de PBI que no existía al momento de su implementación: cuando se sancionó la ley con la vieja serie del producto, la inversión en educación, ciencia y tecnología equivalía al 4,6% del PBI de 2005 y se aspiraba a alcanzar el 6% en 2010, lo que representa un aumento del 31%. En cambio, con la nueva serie de PBI se partió de un indicador del 3,8% que en 2010 ascendió al 5%, lo que también representa un aumento del 31%. Esta evolución, junto con la de otros indicadores de inversión complementarios, manifiesta un crecimiento del financiamiento educativo muy destacado que concluyó con el mayor nivel de inversión por alumno en términos reales del que se tenga registro histórico”** (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2014: 1. Destacado en el texto citado).

Un punto de interés lo aporta Vera (2015) cuando observa que la Ley de Educación Nacional establece, en su artículo XI, un presupuesto para educación no menor que el 6% del PBI. La Ley de

Financiamiento Educativo establecía el mismo porcentaje, pero se incluía el gasto en Ciencia y Tecnología. Cumplir con el mandato de la LEN implicará mayor inversión, dado que en la actualidad la inversión se encuentra –según Vera– en el 5,1% del PBI, y el 6% es un piso, no un techo, de la inversión exigida por la ley.

En la perspectiva que anima este trabajo, la Ley de Financiamiento Educativo constituye un gran avance, no solo por las metas planteadas sino además por su grado de cumplimiento histórico. De todos modos, conviene señalar que, si bien la iniciativa política es un mérito del FPV, la implementación no puede considerarse exclusivamente como obra del gobierno nacional, pues una parte muy importante del incremento de la inversión descansó en los gobiernos provinciales. Según un informe de CIPPEC, “cerca del 70% de la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología es financiado por las provincias, para lo cual consagran una cuarta parte de su presupuesto. Por su parte, el gobierno nacional financia el 30% restante, que representa 8% de su presupuesto, y dentro de esta finalidad presupuestaria, solo una tercera parte se destina a educación no universitaria. De este modo, las provincias están a cargo de financiar 88% de la educación no universitaria, al tiempo que participan en el financiamiento del 25% de la inversión del nivel universitario y 5% de ciencia y técnica” (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012: 17).

3. Balance del período

Como cierre, presentamos nuestras reflexiones sobre avances, dificultades y asuntos pendientes en educación al finalizar los doce años en el que el FPV gobernó el país. Esta suerte de balance no pretende ni puede ser exhaustivo, como tampoco lo es la caracterización previa de las políticas; es el resultado del análisis propuesto y de la mirada específica que se tiene sobre la educación, como una cuestión pública que hace a lo común, un derecho que es obligación principal del Estado.



En los últimos meses se han realizado varios balances, y quien esté interesado en un panorama más completo de lo que distintos actores identifican como logros, dificultades y asuntos pendientes puede recurrir a ellos. Se puede consultar entre otros, por ejemplo, el balance oficial del Ministerio nacional (ME, 2015b), el que propuso el CIPPEC (Veleda, Mezzadra y Rivas, 2015), los denominados “Diálogos de Política Educativa” organizados por profesionales de diversas instituciones⁴², y el reciente trabajo “La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo”, compilado por Juan Carlos Tedesco (2015).

La situación educativa en el cierre del ciclo del FPV

En los doce años de gobierno del FPV la situación macroeconómica del país se modificó sustancial-

mente. Aunque excede el alcance de este trabajo, corresponde señalar que las graves situaciones que se vivían a comienzos de la década de los 2000 mil habían sido superadas. Durante mucho tiempo el incremento de los recursos del Estado le permitió una fuerte presencia en distintas áreas de la vida social. Como consecuencia de ello se produjeron las inversiones y el impulso de políticas en educación descriptas antes.

Así, en educación los indicadores macro dieron muestra de mejoras significativas. Para este balance, elegimos algunos de ellos. Comenzaremos por los que ofrece el Ministerio de Educación, que cotejaremos con los que seleccionamos entre los propuestos por el Ministerio para caracterizar la situación al inicio de los gobiernos del FPV. El cuadro contiene datos que permiten reconocer mejoras en distintos niveles educativos, con una situación más rígida en el nivel secundario.

Tabla 5
Indicadores educativos al comienzo y hacia el final del período bajo análisis según el Ministerio de Educación de la Nación

Porcentaje de analfabetos entre la población de 10 años y más	2,6% en 2001	(1)	1,9 en 2010	(1)
Asistencia a la sala de 5 años en el nivel inicial	no se consigna		96,3% en 2010	(10)
Asistencia a la sala de 4 años en el nivel inicial	48,2% en 2001	(2)	81,5% en 2010	(2)
Promoción efectiva en el nivel primario	91,7% en 2003	(3)	97,1% en 2013	(3)
Abandono interanual en el nivel primario	2,4% (años 2003/2004)	(4)	0,8% (años 2012/2013)	(4)
Egreso del nivel primario	88,9% en 2003)	(5)	95,3% en 2013	(5)
Promoción efectiva en el nivel secundario	80,1% en 2003	(6)	80,3% en 2013	(6)
Abandono interanual en el nivel secundario	11,6% en 2003	(7)	10,1% % 2013	(7)
Egreso del nivel secundario	39,5% en 2003	(8)	45,4% en 2013	(8)
Población 25-29 años con secundaria completa	58,9% en 2003	(9)	71,4% en 2013	(9)

Fuente: Ministerio de Educación, 2015b. (1) y (2) páginas 51; (3) (4) y (5) página 66; (6) página 86; (7) página 87; (8) y (9) página 89; (10) página 54.

⁴² Profesionales de OEI, FLACSO, CIPPEC, IPE-UNESCO y UNSAM desarrollaron estos diálogos sobre cinco dimensiones de la política educativa: Gobierno, Sistemas de Información y Evaluación, Docencia, Niveles Inicial y Primario, Educación Secundaria.



Otro modo de realizar el balance del período es revisar las metas de la Ley 26075 de Financiamiento Educativo y evaluar su cumplimiento⁴³. Como se consignó, esta ley estableció un incremento de la inversión hasta alcanzar en 2010 el 6% del PBI. Nos basamos para eso en un informe del CIPPEC (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012) del que tomamos la siguiente síntesis (ver cuadro 3).

Según los datos presentados, ciertos objetivos están próximos a los definidos en la ley, o van en esa dirección (como la inclusión del 100% de la población de 5 años y la incorporación creciente de la de 3 y 4 años), en tanto que otros muestran un movimiento mínimo (como el objetivo de que el 30% de los alumnos de educación básica/primaria accedan a escuelas de jornada extendida o com-

Cuadro 3

Evolución de indicadores educativos relacionados con la Ley de Financiamiento Educativo. Educación Básica

Objetivo	Indicador	Fuen-te	Línea de Base (2005)	Ultima actualización
Inclusión del 100% de la población de 5 años e incorporación creciente de los niños de 3 y 4 años en el nivel inicial	Tasa de asistencia de la población de 3 a 5 años	1	64,5%	72,9% (2010)
10 años de escolaridad obligatoria para los niños y jóvenes y universalización del nivel medio	Tasa de asist. de la población de 6 a 12 años	1	98,9%	99,3% (2010)
	Tasa de asistencia de la población de 13 a 17 años	1	91,3%	92,6% (2010)
30% de alumnos de educación básica (primaria en la ley de educación nacional) con acceso a escuelas de jornada extendida o completa	Porcentaje de alumnos en oferta de jornada extendida o completa (educación común, sector estatal y privado)	2	5,5% (jornada completa) No hay datos de jornada extendida	5,4% (jornada completa) 2,9% (jornada extendida) (2010)
Inclusión de niños y jóvenes por debajo de la línea de pobreza	Tasa neta de escolarización (primaria y secundaria) del primer quintil de ingresos	1	98,5% (primaria) 67,4% (secundaria)	99,1% (prim. 2010) 78,4% (sec. 2010)
Erradicación del analfabetismo	Tasa de analfabetismo en la población adulta (mayor 15 años)	3	1,5%	1,0% (2010)
Mejora de la calidad y equidad del sistema educativo nacional	Evolución de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad (% de alumnos con resultados ubicados en las categorías alta y media)	2	70,3% (lengua 6º prim.) 59,6% (mate. 6º prim.) 61,6% (lengua 5º sec.) 48,3% (mate. 5º sec.)	72,3% (2010) 64,3% (") 73,7% (") 70,1% (")
	Evaluaciones PISA: puntaje promedio	9	(2006) 374 Comp. Lectora 381 Matemática 391 Ciencias	(2009) 398 Comp. Lectora 388 Matemática 401 Ciencias
Incorporación de tecnologías de la información y comunicación en los establecimientos	Alumnos por computadora para fines pedagógicos en el sector de gestión estatal (educación formal)	2	93 al./com.	63 al./com. (2009)
Extensión de la enseñanza de una segunda lengua	Porcent. de cargos docentes de enseñanza de lengua extranjera en el nivel primario del sector de gestión estatal (sobre cargos docentes frente a alumnos)	2	1,3% (corresponde al 2006)	1,7% (2008)
Fortalecimiento de la educación técnica y formación profesional	Escuelas beneficiadas con financiamiento de proyectos de mejora	4	En 2005 no existía el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional	1.715 (2009) Acumulado 2006/2009: 7.177 proyectos en 2.412 instituciones
Mejoramiento de las condiciones laborales y salariales de los docentes	Evolución del salario docente real (maestro de educ. primaria con 10 años de antig. y jornada simple, prom. provincias. Salario Bruto. Promedio provincial. Pesos de 2010)	5	\$ 2.585	\$ 3.188
Mejoramiento de la calidad de la formación docente inicial y continua	Incremento en los años de estudio de la formación docente inicial	6	3 años	4 años

Fuente: Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012, cuadro 8, pág. 30.

⁴³ Las metas j) y k) no se consideran en este balance, de acuerdo con las restricciones formuladas en la apertura.



pleta: ha habido extensiones de jornada hasta llegar al 2,9% de las escuelas en 2010, y no hay incrementos en la proporción de escuelas de jornada completa). Entre los aspectos salientes del cumplimiento de la Ley se destaca el incremento del salario real de los docentes, los avances en la escolarización en el nivel inicial, la construcción de escuelas, los progresos en equipamiento informático y en educación técnica (que se explica también por sus propias fuentes de recursos y mecanismos de asignación). Los objetivos que muestran mayor déficit se vinculan con la jornada completa o extendida en educación básica, la garantía de diez años de educación básica (la tasa de asistencia de la población de 13 y 14 años apenas se ha movido, aun cuando la obligatoriedad escolar se prolongó todavía más en el período), la extensión de la enseñanza de una segunda lengua y las mejoras en la calidad de la educación (en el restringido significado de “resultados en pruebas estandarizadas”).

El informe de referencia ofrece una lectura que queremos retomar: señala que muchos objetivos de la Ley de Financiamiento eran tendenciales, y que en esos casos se requiere una planificación más precisa que determine metas parciales y grados de avance. Vuelve el tema del planeamiento, que ya habíamos señalado como déficit de la primera

etapa del gobierno del FPV y también como una función recuperada a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional. También se señala que, si bien se cumplieron las metas globales de inversión, hubo provincias que invirtieron por debajo del monto que les correspondería para que el país alcanzara el 6% del PBI –efecto compensado por la mayor inversión de otras–. En este sentido, hace falta un Estado nacional que compense las desigualdades (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012).

Otras evaluaciones son coincidentes: “El incremento permitió recomponer el salario docente desde los niveles muy bajos en que se encontraba desde la crisis del año 2001, financiar distintos programas de equipamiento e infraestructura y acompañar iniciativas de masificación del sistema educativo en los niveles inicial, medio y superior. Sin embargo [...] subsisten problemas de cobertura de la educación obligatoria (especialmente en el nivel medio) y no se ha logrado la meta establecida del 30% de jornada extendida en las escuelas primarias” (Doberti, 2015: 10).

Datos aportados por otras instituciones corroboran la situación favorable respecto del inicio del período. Tomemos el perfil educativo de la población adulta. Hacia 2010, la población

Cuadro 4

Años promedio de escolaridad primaria, secundaria y/o terciaria completados por la población adulta (25+), países seleccionados de América Latina. 1960-2010.

País	1960	1980	1990	2000	2010	Ratio 2010/1960	Ratio 2010/2000
Argentina	5,3	6,7	7,9	8,6	9,5	1,8	1,1
Brasil	2,5	2,9	4,0	5,8	7,7	3,1	1,3
Chile	5,0	6,4	8,0	8,8	9,7	1,9	1,1
Colombia	2,8	4,3	5,5	6,5	8,5	3,0	1,3
México	2,3	3,9	5,6	7,1	8,3	3,6	1,2
Perú	2,9	5,3	6,5	8,3	8,7	3,0	1,0
Uruguay	4,6	6,3	7,1	7,9	8,1	1,8	1,0

Fuente: Rivas, 2015, página 205, cuadro 26 ⁴⁴

⁴⁴ La fuente que consigna Rivas es una elaboración del CIPPEC sobre la base de datos Educational Attainment for Population Aged 25 and Over, disponible en www.ba-

rrolee.com, consultado por última vez por el autor el día 29/03/2015.



adulto argentino alcanzaba un promedio de 9,5 años de escolaridad, sólo superado por Chile (9,7 años) y lejos de Uruguay (8,1) y Brasil (7,7). Además, según señala Rivas (2015), en 2000 se observaba una desaceleración del ritmo de crecimiento de la escolaridad respecto de las comparaciones entre décadas anteriores (incluyendo el período de aplicación de la LFE), en tanto que en 2010 parece recuperarse ese ritmo (*ver cuadro 4*).

En cuanto al analfabetismo de la población adulta, la Argentina se encontraba ya en 1980 en una situación comparativamente favorable (6,1%), debido a su conformación histórica de un alto nivel de cobertura educativa. De todos modos, los índices de alfabetización evolucionaron desde entonces, razonablemente a un ritmo menor: se registró una disminución del 2,8 en 2000 al 2,1 en 2012 (Rivas, 2015, gráfico 22)⁴⁵.

Señalemos que –durante el período analizado– el discurso estatal contribuyó al conocimiento ciudadano de las desigualdades en el ejercicio de ciertos derechos (identidad, elección de género, protección social, etc.). En educación, potenció el reconocimiento de grupos tradicionalmente excluidos de derechos que las leyes nos reconocen a todos. En esos años tomó forma y se sostuvo un discurso sobre la educación de carácter inclusivo y en términos de derecho que, a la luz de algunas discusiones sociales aún no saldadas, corresponde valorar. Aunque las políticas no han sido enteramente correspondientes con ese discurso (en educación secundaria faltaron, como se dijo, políticas que apuntaran a la matriz organizacional, y las cifras muestran lo poco que evolucionó la dinámica histórica de incorporación y exclusión propia del nivel), sí queda como saldo favorable y herramienta para el futuro la convalidación normativa de una importante ampliación en las concepciones sobre el derecho a la educación y la responsabilidad del Estado en su aseguramiento.

Consideraciones sobre asuntos pendientes

Sin dejar de reconocer los importantes logros de la etapa, identificamos también asuntos pendientes. Algunos, por las elecciones que realizó el FPV acerca de qué priorizar; otros, porque la educación es un derecho progresivo en el que ciertos logros empujan los objetivos y los hacen más exigentes. Subrayaremos apenas cuatro asuntos pendientes (que no son todos, sino sólo los que podemos plantear en virtud del análisis realizado):

- El gobierno de la educación.
- Las políticas hacia el sector docente.
- La educación secundaria.
- Los aprendizajes que son posibles en las escuelas.

El gobierno de la educación

El gobierno de la educación argentina se encuentra en constante reelaboración. En el período estudiado se produjeron definiciones normativas y prácticas de gobierno que le dieron mayor estructuración a un esquema federal de gobierno de la educación, pero el asunto sigue abierto. Frente a un nuevo ciclo presidencial con otro signo político, es claro que ese esquema puede reconfigurarse.

El problema del gobierno de la educación en nuestro federalismo educativo es de antigua data. A partir de las leyes de transferencia y de la sanción de la Ley Federal de Educación, se reconfiguró ese esquema hacia lo que en distintos momentos de este trabajo caracterizamos como federalismo frágil. Tiramonti (2007) ha señalado los déficits que generó para la regulación del sistema una descen-

⁴⁵ Gráfico 22. Tasa de analfabetismo en la población de 15 años o más. Países seleccionados, 1980, 1990, 2000 y 2012. Rivas, 2015, gráfico 22, página 206, elaboración CIPPEC sobre la base de UIS-UNESCO.



tralización que no fue acompañada por instituciones (normativas y organizacionales) que hicieran posible la coordinación, regulación y unidad del sistema. La LFE asignó funciones específicas al Consejo Federal de Cultura y Educación, como un órgano consultivo que actuaba como espacio de construcción de consenso, y el Estado nacional quedó con escasa capacidad de direccionar el sistema –podía actuar mediante proyectos cuya aplicación dependía de los gobiernos de las jurisdicciones-. Por cierto, el modelo que describe Tiramonti no impidió que el Estado nacional lograra impulsar políticas tan potentes como la Red Federal de Formación Docente Continua o el Plan Social Educativo, pero ese esquema de poderes no constituyó una institucionalidad fluida para la implementación de políticas que aseguraran la unidad del sistema –podía suceder (y sucedió) que los consensos alcanzados en el Consejo Federal no se tradujeran en políticas jurisdiccionales–.

El caso de la aplicación de la estructura del sistema escolar establecida en 1993 en la Ley Federal de Educación es ilustrativo de este punto. Hirschberg (2005) mostró cinco modelos prevalecientes de estructura: a) la ubicación de los tres ciclos de la EGB en un mismo establecimiento; b) la localización del Tercer Ciclo junto con el Nivel Polimodal; c) el Tercer Ciclo separado del resto de la EGB y del Nivel Polimodal; d) todos los niveles en un mismo establecimiento y e) el modelo articulado, que consiste en ubicar al séptimo grado junto con la EGB 1 y 2 y a los grados octavo y noveno junto con el Nivel Polimodal. Además, algunas jurisdicciones conservaron la tradicional escuela primaria. La implementación de la 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, los márgenes de autonomía fueron muy altos y las modalidades de implementación muy diversas. El proceso de modificación de la organización institucional del sistema educativo se desarrolló sobre los problemas que cada sistema

provincial presentaba antes de la Ley Federal. En tal sentido, reiteramos, es inadecuado reducir los problemas que hoy presentan los sistemas a la implementación de la Ley o al proceso mismo de reforma, considerando las problemáticas previas que enfrentaba cada sistema educativo jurisdiccional. Estos problemas eran diversos, y explican en buena medida las diferencias en los márgenes de acción que tenía cada provincia a la hora de resolver la reorganización institucional. Pero las decisiones jurisdiccionales, tomadas en un esquema de gobierno como el descrito, produjeron un importante desacoplamiento del sistema, que se diversificó sin las regulaciones que un sistema federal requiere para que la diversidad no devenga diferenciación o atomización.

En el período de gobierno del FPV, y con la sanción de la Ley de Educación Nacional, este esquema tuvo algunas redefiniciones de importancia, según ya sintetizamos. La LEN estableció el cumplimiento obligatorio de las resoluciones adoptadas por el Consejo Federal de Educación cuando éste así lo disponga; en la visión ministerial, “el Consejo Federal adquirió facultades para la toma de decisiones y para la gestión del sistema” (ME, 2015b: 343). Este nuevo esquema obligó a generar mecanismos de producción de consensos político-técnicos para llevar al Consejo Federal proyectos de resolución que los ministros pudieran aprobar y luego sostener. En distintos momentos se pusieron en funcionamiento mecanismos de producción de definiciones políticas. El Consejo Federal de Educación se reunió con mucha asiduidad, lo que permite reconocer una agenda sostenida de decisiones de política educativa. Los Planes Nacionales de Educación Obligatoria promovieron los Convenios Bilaterales establecidos en la Ley de Financiamiento Educativo, y añadieron mecanismos adicionales, como las Mesas Federales por niveles educativos.

Debe señalarse que la LEN estableció tres Consejos Consultivos (de Políticas Educativas, Econó-



mico Social y de Actualización *Curricular*) cuyo funcionamiento durante el período fue —en el mejor de los casos— esporádico. Una perspectiva que se abre para el ciclo que se inicia es explorar las potencialidades de estos Consejos para generar nuevas situaciones de debate de las políticas educativas, que puedan sumarse a las que ya han adquirido un funcionamiento regular.

Finalmente, señalemos que en el período no hubo iniciativas que generaran condiciones para una mayor participación social en educación. En sentido estricto no se trata de un pendiente, pues no ha formado parte del proyecto del FPV para la educación. El gobierno generó y recuperó mecanismos institucionales para asegurar un mayor juego político en la toma de decisiones en educación, siempre dentro de los canales instituidos por los sistemas de representación, lo que no es poco dada la crisis institucional inicial. En determinados niveles del sistema, ha generado formas de participación de los actores institucionales (en el nivel secundario con los centros de estudiantes, en el superior con los consejos consultivos). En distintos momentos deliberativos, en especial alrededor de la sanción de leyes para educación, los sectores concernidos con niveles importantes de organización (sindicatos, asociaciones profesionales, partidos políticos, sectores empresariales) han activado sus capacidades de interpelación al Estado para hacer conocer sus intereses. Pero, al menos desde nuestra perspectiva, y aun mediando la búsqueda de construcción del federalismo, la concepción sobre lo educativo ha conservado la tradición centralista propia de la educación argentina, sin interacciones instituidas entre los niveles centrales y los locales (escolares en este caso) para la toma de decisiones.

En nuestro país es difícil discutir formas de participación social sin que esa discusión se asimile a retiro del Estado o delegación de responsabilidades —como la delegación en las asociaciones cooperadoras del financiamiento de los gastos corrientes de las escuelas o las reparaciones edilicias meno-

res—. Sucede igual con la participación social: se asimila a formas de veeduría o auditoría sobre la educación, a mecanismos de vigilancia de la gestión escolar independientes de los mecanismos de supervisión que el Estado y sus instituciones implementan. Consideramos de interés explorar otras formas de participación en el funcionamiento cotidiano del sistema escolar: instancias de interlocución sistemática con familias o grupos de crianza de niños/as y adolescentes, así como formas de participación escolar en la gestión local con otras áreas del Estado y con organizaciones sociales.

Las políticas hacia el sector docente

Conviene recordar que nuestro país experimentó desde fines de la década de los '70, en plena dictadura militar⁴⁶, y hasta mediados de los '90, durante el gobierno de Carlos Menem⁴⁷, un proceso de reestructuración de su sistema escolar mediante leyes que transfirieron a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires las instituciones y servicios educativos que estaban a cargo del Ministerio Nacional. Previamente, las jurisdicciones tenían ya bajo su competencia escuelas de distintos niveles educativos y, al recibir por transferencia a los docentes nacionales, debieron hacerse cargo de sostener el servicio y, por ende, a su personal docente. Como señala Perazza (2015), la responsabilidad por las políticas, las decisiones presupuestarias y la administración de sus recursos humanos y materiales fueron tres acciones compartidas por todas las gestiones provinciales tras reconfigurarse sus sistemas educativos. Este proceso contribuyó a fragmentar el debate salarial y sobre las condiciones y regulaciones del trabajo entre los sindicatos do-

⁴⁶ Leyes de la dictadura 21809 y 21810 de 1978; leyes 22367 y 22368 de 1980 (Perazza, 2015).

⁴⁷ Ley 24049 de 1991, promulgada en 1992. Esa Ley excluía a las Escuelas Normales e Institutos Superiores pero facultaba al Ejecutivo a disponer ulteriores transferencias, lo que sucedió poco tiempo después.



centes y el gobierno, y condujo a conflictos destacados en la historia educativa reciente tanto a nivel provincial como a escala nacional.

Durante los años del FPV se produjo un reposicionamiento del Estado nacional en las políticas hacia el sector docente: desde la creación del INFD y la generación de nuevas regulaciones para la formación docente —ya mencionados—, hasta el restablecimiento del régimen especial de jubilación para docentes⁴⁸ y la regularización de las paritarias como ámbito de negociación salarial y de condiciones laborales —que es esencial consignar también— configuran un escenario distinto de actividad del gobierno nacional hacia este sector. Este reposicionamiento constituyó un movimiento de reversión respecto de lo acontecido como consecuencia de la transferencia, y fue de la mano de una participación importante de los sindicatos docentes (en especial de la CTERA) en el debate sobre las políticas educativas y sobre las leyes para el sector.

Sin embargo, un aspecto sin grandes iniciativas en este tema es la carrera docente. Como señala Perazza (2015), la norma laboral docente con la que se cuenta en la actualidad en la mayoría de las provincias sigue la lógica y los contenidos de la norma nacional aprobada en 1958, el Estatuto del Docente (Ley 14473). Así, la carrera docente sigue siendo exclusivamente escalafonaria, y aún no se debatieron nuevos caminos que permitan a maestros y profesores otras perspectivas de desarrollo profesional.

La carrera docente requiere modificaciones que acompañen las transformaciones que el propio trabajo docente ha experimentado desde la sanción de la norma estatutaria. No se trata, sin embargo, de proponer cambios que abonen a la lógica de la amenaza o de la confrontación entre el gobierno y el sindicalismo, sino de estructurar una carrera laboral atractiva, formativa y que incorpore aspectos de definición institucional del trabajo docente ausentes en la forma original.

La educación secundaria

Los datos muestran que, en contraste con otros niveles educativos, el secundario no logra modificar sustantivamente sus indicadores para alcanzar el objetivo de universalización. La mayor retención es a costa de mayor repitencia, las tasas de egreso mejoran pero muy lentamente, y son muchos los jóvenes que, a casi diez años de la LEN, no logran su certificado. Se tratar entonces de entender por qué, pese a los cambios en las políticas educativas, la situación de la escolarización secundaria no mejora, o no lo hace a la velocidad que se espera.

Cuando analizamos las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad, señalamos que las políticas generales no abordaron el problema de la matriz organizacional y el régimen académico de la educación secundaria. No es que no haya habido políticas para este nivel, sino que —por razones que falta discutir— parecen haber partido de la hipótesis de que en las iniciativas necesarias para dar pleno cumplimiento a la obligatoriedad no tenía prioridad el problema del modelo organizacional. Las escuelas secundarias han sido beneficiarias de los *Planes de Mejora Institucional*, han recibido las *netbooks* del PCI, han creado centros de estudiantes, han participado de muchas de las iniciativas nacionales y jurisdiccionales bajo la forma de programas como los *CAJ*, el *Parlamento Juvenil*, etc.; pero no se ha reestructurado el puesto de trabajo de los profesores⁴⁹, se mantiene marcadamente la clasificación⁵⁰ de los planes de

⁴⁸ El Decreto 137/05 reestableció el régimen especial de jubilación para docentes, derogado en 1994.

⁴⁹ Según Perazza (2015), la figura de los profesores por cargo completo o parcial ha sido incorporada al régimen laboral docente en la normativa de Chaco, Corrientes y CABA, con distintos grados de avance en su implementación.

⁵⁰ La mayor parte de los contenidos se transmiten en unidades curriculares cerradas (las asignaturas), y las fronteras con las demás están claramente delimitadas.



estudio, y la formación de los profesores no ha podido modificarse para el conjunto, a diferencia de lo sucedido para los niveles inicial y primario.

Junto con ello, las jurisdicciones y el Ministerio nacional han generado distintas iniciativas de menor escala, motorizadas por la búsqueda de soluciones para concretar los derechos educativos de los/as adolescentes, en particular de los sectores vulnerabilizados. Ya citamos algunas: el *PIT 14-17* de Córdoba, las *Escuelas de Reingreso* de CABA, los *CESAJ* de la Provincia de Buenos Aires. Son frecuentes en esas experiencias la reorganización interna de las instituciones, la flexibilización de tiempos y espacios, la creación de nuevas funciones en el ámbito institucional. Estas novedades parecen sostenerse en la expectativa de que al modificar las estructuras organizativas de las instituciones será posible lograr transformaciones en el nivel de las prácticas.

¿Por qué esta clase de innovaciones no toma otra escala? ¿Por qué no se han convertido en bancos de prueba para encontrar mejores condiciones para un cambio general en la escolarización? Hay muchas respuestas posibles. Podemos mencionar la prevalencia cultural del modelo clásico de la escuela secundaria, y el debate no resuelto acerca de la fragmentación en que se colocaría al sistema escolar si se generasen iniciativas diversificadas. Ciertos cambios profundos en la lógica organizacional del nivel secundario son resistidos como si fueran versiones de baja calidad frente a las propuestas clásicas. En un período de fuerte crítica a las instituciones escolares —en especial a la escuela secundaria—, parte de la población con mayor nivel educativo suele ser un núcleo de resistencia frente a posibles cambios en el modelo escolar.

Creemos que si las innovaciones impulsadas por las políticas funcionan siempre en baja escala y dejan intacto el modelo organizacional, éste seguirá mostrando signos de agotamiento y producirá candidatos a programas de reingreso, de retención o de terminalidad.

No es que innovar en aspectos organizacionales produzca por sí solo cambios en las prácticas. Muchas propuestas en este sentido encierran una gran complejidad didáctica que, si no es debidamente considerada, reduce las iniciativas a arreglos formales o les hace perder potencia en la resolución de los problemas del nivel secundario. Los/as docentes secundarios cuentan con una formación pedagógico-didáctica que los preparó para un modelo organizacional preciso: el aula monogrado⁵¹. Eso significa que sus saberes pedagógicos y didácticos los facultan para desarrollar un programa unificado de aprendizajes de contenidos de sus materias con un mismo grupo de adolescentes durante un ciclo lectivo. En otros modelos organizacionales (v.g. tutorías, clases de apoyo, cátedras compartidas), requieren formación y apoyo específico para desarrollar prácticas adecuadas. Vuelve así el problema de la formación de los profesores de secundaria, un pendiente en las políticas de formación docente.

Los aprendizajes que son posibles en las escuelas

Dijimos poco sobre los aprendizajes que pueden realizar los/as alumnos/as en las escuelas argentinas. Hablamos de incremento en los años de escolarización, adelantamiento de la asistencia escolar a edades más tempranas, incremento en la duración de la jornada: medidas que expresan el tiempo de asistencia a las escuelas, pero que no dicen nada demasiado específico sobre los aprendizajes que tienen lugar cuando están allí.

Se puede abordar el problema de los aprendizajes desde muchos lugares. Una entrada usual en la literatura asimila aprendizajes y calidad de la educación. Hay en la Argentina una manifiesta

⁵¹ Se desarrolla un programa unificado de aprendizajes con un grupo de niños/as o de adolescentes que cursan un mismo grado de su escolaridad y que va a ser el mismo de principio a fin del ciclo lectivo.



preocupación por la calidad de la educación: se puede apreciar rápidamente en los artículos periodísticos, las agendas de los eventos públicos que discuten la problemática educativa, el discurso oficial de las políticas, los discursos de campaña electoral. Ahora bien, a poco que se profundiza en el contenido de estas expresiones, la aparente convergencia de opiniones desaparece. Decíamos hace diez años: “Pruebe el lector una estrategia sencilla: formule a distintas personas la pregunta *¿qué quiere decir que una escuela primaria es de calidad?*, o busque cómo se contesta esta pregunta en los diarios de la mañana. Constatará respuestas muy diferentes: entre ellas, las que ponderan los niveles de logro en los aprendizajes de los alumnos, medidos de diversas maneras; las que señalan el prestigio de las instituciones a las que se orientan los egresados de cada escuela para continuar sus estudios (‘los chicos de esta escuela van todos a’...); las que ponderan la originalidad de la propuesta pedagógica de la institución o el desarrollo de proyectos distintivos en alguna área; las que destacan los mayores niveles de retención de unas escuelas con respecto a otras que trabajan en condiciones similares en cuanto a la vulnerabilidad educativa de su población; las que subrayan las instalaciones y la dotación de recursos con que cuenta el establecimiento (el aula en red, el centro de recursos multimediales, el laboratorio de idiomas, el gimnasio...), etc.” (Terigi, 2006: 191-2. *Cursivas en el texto transcripto*). Lo dicho para la escuela primaria puede plantearse nivel por nivel y reencontraremos una variedad de posiciones acerca de lo que significa que una institución educativa es “de calidad”, concepto que dista de ser unívoco. Aquí no entraremos de ese modo a la cuestión de los aprendizajes, tanto por los problemas que encierra el concepto “calidad” como por la reducción que implica asimilar calidad (sólo) con aprendizajes.

Otra entrada posible a esta cuestión es considerar lo que el sistema educativo establece que los alumnos deben aprender, que aquí denominaremos *regulación curricular*. Nuestro país ha dedicado muchos

esfuerzos políticos y técnicos a producir definiciones consensuadas acerca de lo que los alumnos deberían aprender, un asunto que es necesario atender vista la estructura federal del gobierno de la educación argentina. ¿Cómo hacer que en provincias tan diferentes se asegure a todos un conjunto de aprendizajes comunes? Una vía priorizada desde la aprobación en 1993 de la Ley Federal de Educación ha sido la prescripción curricular: los Contenidos Básicos Comunes (CBC) en los ‘90, los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) a partir del primer gobierno del FPV. En el caso de los CBC, se esperaba regular a través de ellos los procesos de elaboración curricular de cada provincia, incidir en la producción de nuevos libros de texto, fijar parámetros para la homologación de títulos y certificados, así como para la evaluación nacional, e impactar por todas estas vías en el mejoramiento de la enseñanza. Tanto por razones políticas como por su factura técnica (Terigi, 2005), los CBC no lograron todos estos propósitos, y al comienzo del gobierno del FPV se impulsó una nueva regulación curricular a través de los NAP. Más sintéticos que los CBC, los NAP se convirtieron en el modelo de prescripción federal para distintos niveles del sistema, en especial para la educación obligatoria. Podría decirse que, desde el punto de vista de la regulación, se cuenta desde hace tiempo con una definición razonable, que podría revisarse en ciertos aspectos, que podría eventualmente actualizarse, pero que puede funcionar como regulación. Sin embargo, no es posible asimilar la regulación curricular a los aprendizajes reales, y en verdad el problema que sigue es cómo hacer posible que los *acuerdos sobre aprendizajes* se trasladen a la enseñanza en las aulas y a los *aprendizajes reales* de los alumnos.

Una tercera entrada al problema de los aprendizajes tiende a describirlos en términos de resultados obtenidos por alumnos en pruebas estandarizadas. Al no disponerse de relevamientos a gran escala sobre los aprendizajes en contextos reales de aula, y al haberse desarrollado extensamente las técnicas de la evaluación estandarizada (que, por definición,



no puede ser contextualizada), los resultados de esas evaluaciones son presentados como una aproximación a los aprendizajes escolares. En nuestro país se desarrollan tres instancias de evaluación estandarizada: una nacional (el Operativo Nacional de Evaluación, ONE, que lleva adelante la DINIECE) y dos internacionales (el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA, de la OCDE, y los Estudios Regionales Comparativos y Explicativos, LLECE, de UNESCO)⁵². El gobierno saliente ha reportado pequeñas mejoras en los resultados de estas pruebas: el comparativo de las pruebas ONE 2010 y 2013 entre los alumnos de tercer año/grado de primaria arroja mejoras en los resultados de desempeño en las cuatro áreas evaluadas (Matemática, Lengua, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales); la comparación de las pruebas SERCE (2006) y TERCE (2013) de UNESCO arroja mejoras en los aprendizajes de los alumnos de sexto de primaria en las tres áreas evaluadas (Matemática, Lectura, Ciencias Naturales); al tiempo que acepta que, en términos de las pruebas PISA, Argentina se encuentra por debajo de la media de los países de la OCDE y también de los de América Latina que participan en la evaluación (ME, 2015b).

Tenemos a la vista el esfuerzo de las autoridades salientes para contextualizar la interpretación posible de estos resultados en las condiciones de las escuelas argentinas y para poner en valor estas pequeñas mejoras; tenemos también los cuestionamientos a las evaluaciones internacionales tanto del sindicalismo docente (véase, por ejemplo, Maldonado, 2011) como de sectores del mundo académico⁵³. También tenemos los análisis de quienes consideran que estos datos se relacionan con los aprendizajes reales y que los interpretan con preocupación (por ejemplo Duro, 2015) porque sostienen que expresan los déficits en los logros del sistema educativo. Nos gustaría añadir, por nuestra parte, una crítica a la hipótesis de que la evaluación es en sí misma una estrategia de mejora de la calidad de la educación.

En lo que todos coincidiremos seguramente es en que los aprendizajes escolares dependen de ciertas condiciones, y en que si bien no se trata sólo de condiciones escolares, éstas necesitan ser mejor estudiadas y atendidas si buscamos mejoras en los aprendizajes de los estudiantes, comoquiera que se las determine. En tal sentido, cabe reconocer el esfuerzo por producir algunos medios de enseñanza y ponerlos al alcance de las escuelas⁵⁴, pero también la insuficiencia de estas iniciativas, y lo mucho que resta por hacer para que se produzca el encuentro entre estudiantes y docentes (el ausentismo de unos y otros aparece como un problema que tiene que ser urgentemente atendido) y para que en ese encuentro sucedan eventos de enseñanza en los que los estudiantes tengan oportunidad de aprender y aprendan. La experiencia formativa que los estudiantes pueden tener en las escuelas es sumamente variable, a pesar de la orientación homogeneizadora del sistema escolar, y se trata entonces de encontrar los modos de incidir en las condiciones institucionales que hacen posible o imposible esa experiencia, y que generan desigualdades profundas entre escuelas⁵⁵.

⁵² En Duro (2015) se ofrece una descripción técnica de las tres evaluaciones.

⁵³ Véanse, por ejemplo, la declaración del Grupo de Trabajo “Políticas Educativas y Derecho a la Educación en América Latina y el Caribe” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en 2014, que considera que el programa PISA de evaluaciones “constituye una referencia paradigmática, como símbolo y como dispositivo, de un proyecto político educativo de efectos enajenantes, mercantilistas y estigmatizantes”. En http://www.clacso.org.ar/difusion/Declaracion_GT_politicas_educativas/declaracion_gt_politicas_educativas.htm [Último acceso: 10/1/16.]

⁵⁴ Por ejemplo, las iniciativas para fortalecer la lectura, la enseñanza de las ciencias o la de matemáticas.

⁵⁵ La preocupación por las condiciones de enseñanza en las escuelas primarias en un contexto de desigualdad agravada por la crisis económica que estalló en 2001 llevó en 2004 a la creación del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE).



Por último, una reflexión sobre el problema del rediseño del entorno pedagógico de la escolarización. En su desarrollo histórico, la escolarización ha generado un entorno pedagógico específico: alguien habla y otros escuchan, toman nota, preguntan, estudian, leen textos. Ahora bien, en la medida en que nuevas tecnologías comienzan a entrar en la escuela, pueden producirse cambios significativos en los contenidos de las propuestas formativas. Desde luego, puede ocurrir que esa tecnología simplemente reemplace a un medio técnico tradicional, en cuyo caso no cambia el entorno de la escolarización. Pero también puede suceder que la tecnología permita relaciones novedosas con el saber—como cuando el profesor se conecta a un sitio web para que los estudiantes conozcan algo, o cuando los estudiantes trabajan en sus *netbooks* buscando libremente información—. En ese caso ya no se trata de un nuevo medio técnico que cumple funciones equivalentes, sino que la tecnología logra que sucedan otras cosas. En muchas escuelas hay *netbooks*, pero en el aula pero se reproduce el entorno pedagógico clásico. Para que pase algo de otro orden en términos de las relaciones pedagógicas—en términos de circulación del saber, de la conexión con el afuera de la escuela— se requieren esfuerzos sostenidos en distintas dimensiones.

4. Como cierre

La evidente complejidad del tema analizado debe mantenerse a la hora de pensar el futuro de la educación argentina. Necesitamos evitar soluciones que aparezcan como simples, que descubran pretendidos resortes ocultos para el cambio que se presentan con el peso de lo evidente. El gobierno entrante no ha presentado en su discurso de campaña un detalle de plan de trabajo para educación en el que podamos apoyarnos para estimar continuidades y cambios de las iniciativas aquí resumidas. Tampoco sabemos cuáles de los pendientes considerará prioritarios. Por lo pronto, las características del federalismo de la educación argentina abren un espacio de negociación del Ministerio nacional con las autoridades provinciales, en el que podrá retomar, desconocer o modificar las vías en que se produjo una cierta institucionalización del proceso de toma de decisiones. Los sindicatos docentes serán otros actores destacados en un proceso en el que la forma usual—“afianzar los logros y trabajar sobre los pendientes”—no los encontrará necesariamente con acuerdos inmediatos sobre unos y otros.

REFERENCIAS

Acosta, Felicitas (2012). “La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX”. *Cadernos de História da Educação*, vol. 11.

Almandoz, María Rosa (2010). “Políticas para la educación técnico-profesional en la Argentina”. En Almandoz, María Rosa et al (2010). *Educación y trabajo: articulaciones y políticas*. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco.

Baquero, Ricardo; Terigi, Flavia; Toscano, Ana Gracia; Briscioli, Bárbara y Sburlatti, Santiago (2009). “Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana Buenos Aires”. En: *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Monográfico *Abandono y Deserción en la Educación Iberoamericana*. Volumen 7, n° 4. Octubre de 2009.

Baquero, Ricardo; Terigi, Flavia; Toscano, Ana Gracia; Briscioli, Bárbara y Sburlatti, Santiago (2012). “La obligatoriedad de la escuela secundaria. Variaciones en los regímenes académicos”. En: *Espacios en Blanco*, Revista de Educación N° 22. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Junio de 2012 (pp. 77-112).

Bezem, Pablo; Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel (2012). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe final*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: www.cippec.org/novedadshome/-/asset_publisher/nOpnoML0wnPT/content/monitoreo-de-la-ley-de-financiamiento-educativo;jsessionid=188813BFD22D81ADC68955C5E024307F [último acceso: 04/ 01/ 2016].

Bezem, Pablo; Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel (2014). “¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?”. *Documento de Políticas Públicas* n° 135. Buenos Aires: CIPPEC, Área de Desarrollo Social, Programa de Educación. Junio de 2014.



- Bottinelli, Leandro (2015). “Nuevas leyes, ¿nueva educación?”. En: *Le Monde Diplomatique*. Ed. especial: Hacia dónde va la educación. Los grandes temas de la agenda educativa en el análisis de los principales especialistas. Páginas 8-9. Febrero-marzo de 2015.
- Doberti, Juan Ignacio (2015). “¿En qué se gasta el presupuesto educativo?”. En: *Le Monde Diplomatique*. Edición especial: Hacia dónde va la educación. Los grandes temas de la agenda educativa en el análisis de los principales especialistas. Páginas 10-11. Febrero-marzo de 2015.
- Duro, Elena (2015). “Hacia la mejora continua de la educación”. En Tedesco, Juan Carlos (comp.) (2015). *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dussel, Inés (2011). *Aprender y enseñar en la cultura digital*. VII Foro Latinoamericano de Educación. Buenos Aires: Santillana.
- Hirschberg, Sonia (coord.) (2005). *El Tercer Ciclo de Educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - DiNIECE.
- Jacinto, C. y Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Santillana/ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación- sede París.
- Maldonado, Stella (2011). “¿Evaluación de la calidad o calidad de la evaluación?”. En: *Canto Maestro*, revista de la CTERA, n° 18, Evaluación del sistema educativo”. Buenos Aires, septiembre de 2011. Pp. 1-3.
- Ministerio de Educación (2011). *Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad*. Ministerio de Educación de la Nación. Programa Conectar Igualdad. Disponible <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/96946> [último acceso 9/12/2015].
- Ministerio Nacional de Educación (2013). *Década ganada. Cifras de Educación 2001/2010. Acceso y egreso en el sistema educativo*. Presentación del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016. Buenos Aires. 5 y 6 de Febrero de 2013.
- Ministerio de Educación (2015a). *Cambios y continuidades en la escuela secundaria: la universidad pública conectando miradas. Estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad. Segunda etapa*. Ministerio de Educación de la Nación. Programa Conectar Igualdad. Disponible en <http://portal.educacion.gov.ar/conectarigualdad> [último acceso 9/12/2015].
- Ministerio de Educación de la Nación (2015b). *La política educativa nacional 2003-2015. Inclusión y mejores aprendizajes para la igualdad educativa*. Buenos Aires, noviembre de 2015.
- Morrone, Aldana (2015). *Inclusión social e inclusión educativa, los desafíos de la universalización de la escuela secundaria en el período 2003-2010*. Tesis de Maestría presentada en la Maestría en Investigación en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, diciembre de 2015.
- Pascual, Liliana (2006). “La escolarización primaria en Argentina: ¿en qué punto nos encontramos?” En Terigi, Flavia (comp.) (2006), *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI/ Fundación OSDE.
- Perazza, Roxana (2015). *La norma laboral docente en Argentina: entre la historia y los retos futuros*. Tesis de maestría presentada en la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación de FLACSO – Sede Académica Argentina. Buenos Aires, diciembre de 2015.
- Rivas, Axel (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Tedesco, Juan Carlos (comp.) (2015). *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tedesco, Juan Carlos; Steinberg, Cora y Tófaló, Ariel (2015). *Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Integración de TIC en la Educación Básica*. Argentina. Programa TIC y Educación Básica. Informe general. Primera edición. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Noviembre 2015
- Terigi, Flavia (2005). “Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional”. En Tedesco, Juan Carlos (comp.): *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE Unesco. Pp. 229/290.
- Terigi, Flavia (2006). “Las «otras» primarias y el problema de la enseñanza”. En Terigi, Flavia (comp.) (2006), *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI/ Fund. OSDE.
- Terigi, Flavia (2007). “Estructura del Sistema, Obligatoriedad y Currículum: Desafíos ante la desigualdad y la fragmentación”. En AAVV (2007): *La educación en debate: Desafíos para una Nueva Ley*. Memorias de las Jornadas de Reflexión Pública homónimas. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Pp. 119/134.
- Terigi, Flavia (2008). “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”. En: *Propuesta educativa*, 17 (29), dossier “Reformas de la forma escolar”, pp. 63-71. Buenos Aires, junio de 2008.
- Terigi, Flavia; Briscioli, Bárbara; Scavino, Carolina, Morrone, Aldana y Toscano, Ana Gracia (2014). “La educación secundaria obligatoria en Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala”. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, n° 33, pp. 27-46.
- Tiramonti, Guillermina (2007). “Las transformaciones de la política educativa nacional en los años de la democracia”. *Archivos de Ciencias de la Educación* (4a. época), Año 1, N° 1. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Vanella, Liliana y Maldonado, Mónica (eds.) (2013). *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT)*. Buenos Aires: UNICEF Argentina y Universidad Nacional de Córdoba.
- Vera, Alejandro (2015). “Hacia una mayor institucionalidad en el financiamiento de la educación argentina”. En Tedesco, Juan Carlos (comp.) (2015). *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo XXI.



Autora

Flavia Terigi es Licenciada en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctora en Psicología (Universidad Autónoma de Madrid). Magister en Ciencias Sociales (FLACSO). Investiga sobre aprendizaje, currículum y formación docente, en educación urbana y rural, en políticas de reingreso al sistema escolar y de retención y de mejoramiento de los aprendizajes. Investigadora-Docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento y Profesora Titular de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes.org.ar

ISBN: 978-987-46367-5-1

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

