

UNO PARA TODOS ¿TODOS PARA UNO?
Un escenario federal para la política educativa
y sus transformaciones.

Apuntes para la discusión

Silvia Novick de Sénen González

Buenos Aires, 2015

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. RESUMEN | 3 |
| 2. AGRADECIMIENTOS | 4 |
| 3. PRESENTACIÓN..... | 5 |
| 4. EL FEDERALISMO REVISITADO..... | 6 |
| 5. APORTES AL TEMA EN ARGENTINA | 9 |
| 6. HACIA EL REDISEÑO DE ESPACIOS FEDERALES | 13 |
| 7. ESCENARIOS Y VINCULACIONES: ¿UNA TRAMA FEDERAL?..... | 14 |
| 8. (RE) CREACIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN | 18 |
| 9. TEMATICAS Y ESTRATEGIAS | 23 |
| 10. LECCIONES Y DESAFÍOS..... | 32 |
| 11. BIBLIOGRAFÍA..... | 34 |

1. RESUMEN

El estudio pretende aportar a la problemática del federalismo educativo, describiendo y analizando un cambio realizado en el funcionamiento del renacido Consejo Federal de Educación (artículo 118 de la Ley Nacional de Educación N° 26206), cuyas *Resoluciones* son ahora de ‘cumplimiento obligatorio’ para los Estados miembros.

Esta versión busca elaborar un conjunto de apuntes que vayan construyendo los pasos de la investigación. A modo de anticipo permitirá sentar las bases para una profundización de la discusión de temas vinculados a las políticas educativas.

En esta versión se revisan diversos aportes al tema, realizados desde la Sociología y la Ciencia Política. También se buscará pensar desde la investigación sobre gobierno y gestión educativa, el contexto de las relaciones inter jurisdiccionales y los ámbitos de decisión vinculados con los ejes de las políticas educativas.

Quedan pendientes otros temas de investigación a futuro, como analizar el alcance de las decisiones tomadas, y escuchar las voces de actores políticos que presentan diferentes perspectivas sobre el tema. ¿Cómo impacta la decisión de la obligatoriedad en la búsqueda de consensos entre las jurisdicciones? ¿Qué cambios se registran en la transición de la estructura de funcionamiento prevista en la Ley Federal de Educación, a la actual? ¿Qué consecuencias tienen las modificaciones incorporadas? ¿Qué mecanismos y compromisos se manifiestan para lograr consensos? ¿Cómo se aborda la discusión federal? ¿Cómo se negocian las diferencias? ¿Cómo influye el contexto político local y nacional? ¿Qué cambió de ayer a hoy? ¿Cómo repercuten las transformaciones sobre los vínculos federales? ¿Hay más dispersión? ¿Se aplica una ‘mayoría automática’? ¿Cómo llegan a las escuelas los resultados de estas decisiones?. Muchas de estas preguntas quedarán pendientes hasta la elaboración de la versión final del estudio.

2. AGRADECIMIENTOS

Especial agradecimiento a la Profesora Graciela Bar, por sus sugerencias y aportes.

3. PRESENTACIÓN

Una cita de Pierre-Joseph Proudhon¹ expresa el optimismo de ciertos pensadores del siglo XIX (filósofos e ideólogos socialistas y liberales), en las bondades del federalismo, para iniciar el siglo veinte como “la era de las federaciones”². Los autores, Cameron y Falleti, afirman que la profecía parece cumplida, ya que cerca del 40% de la población mundial “vive en países que pueden ser considerados o admitidos como federales”³.

Varios autores, entre ellos Axel Rivas, evidencian la escasez de estudios e investigaciones acerca del federalismo y sus impactos en la educación⁴. En esa dirección se encamina este estudio, pues pretende poner luz sobre una institución específica de la política educativa: el Consejo Federal de Educación y su funcionamiento a partir de la Ley de Educación Nacional, del año 2006.

Una crónica periodística⁵ informaba a mediados de 2003, que “*los ministros de Educación de todas las provincias acompañados por su par de la Nación, Daniel Filmus, desembarcaron ayer en el Salón Blanco de la Casa Rosada para encontrarse con el presidente Néstor Kirchner. Pero el Presidente no estuvo. En su lugar hizo un discurso de ocasión el jefe de Gabinete, Alberto Fernández. No fue ése el único traspie en el debut del Consejo Federal: la designación del secretario general de ese organismo puso en evidencia una interna política feroz.*” La lucha al interior del Ministerio nacional se cobró dos altos funcionarios en el flamante equipo del ministro de Educación. Este hecho

¹ “*The twentieth century will open the age of federations, or else humanity will undergo another purgatory of a thousand years*” (“El siglo veinte abrirá la era de las federaciones; o bien la humanidad atravesará otro purgatorio por miles de años”); Citado en Cameron M , Falleti T. *Federalism and the Subnational Separation of Powers*; Oxford University Press; 2005.

² Citado en Cameron M , Falleti T. *Federalism and the Subnational Separation of Powers*; Oxford University Press; 2005

³ Cameron M , Falleti T. *Federalism and the Subnational Separation of Powers*; Oxford University Press; 2005

⁴ Rivas A. *La política educativa ante el abismo del federalismo*. Propuesta Educativa n° 33. Año 19; Junio 2010; Pág. 50-53.

⁵ *Página 12*, 27 de junio de 2003, “El País”. Disponible, a la fecha 29/07/2015, en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-21925-2003-06-27.html>

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

anecdótico encabezó la marcha de un organismo que tendría un papel singular en la vida democrática de la educación en Argentina, como intentaremos revelar.

Estos apuntes se presentan para la discusión y reflexión de docentes e investigadores, para mejorar el quehacer diario en la escuela y abrir las mentes y los corazones de quienes pueden protagonizar los cambios.

4. EL FEDERALISMO REVISITADO

Un análisis realizado hace varios años destaca que, en el federalismo asociado con el régimen democrático, es el *orden político* el que tiene valor de supraordinación sobre otros sistemas. Pues refleja la constitución del régimen político -formal y/o real- y entre ambos se produce una fuerte imbricación que deja su impronta sobre la organización social y territorial, y establece límites y formas para su desenvolvimiento.

Mientras en los países unitarios la soberanía del Estado se ejerce sobre un mismo ámbito territorial, en los federales existen diferentes espacios. Según Loewenstein, se verifica "*el enfrentamiento entre dos soberanías separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado miembro, y a la inversa*"⁶.

Se trata, pues, de una forma de asociación sociopolítica que combina dentro de los mismos límites nacionales varias formas de convivencia entre actores. La característica del federalismo es, precisamente, la de un **principio de organización social** que genera un orden. "*El federalismo es un sistema organizativo para lograr flexibilidad estructural, en momentos de crisis, preservando la identidad y el mayor grado posible de libertad de los federados, a la vez que estableciendo un cauce institucional para la consecución de fines comunes (o sea, de la confederación o federación)*"⁷. El Estado federal mantiene sus instituciones que funcionan en forma independiente de los Estados miembros, y éstos, a su vez, conservan diversos grados de autonomía e iniciativa. Esta asociación, tiene diferentes grados de flexibilidad y puede llegar a expresar una alta dosis de confrontación, ya que los Estados federados son heterogéneos en su composición social y cultural, conformación

⁶ Loewenstein, K. *Teoría de la Constitución*. - Ed. Ariel, Barcelona, 1979

⁷ González Arzac, F. *El acuerdo de reafirmación federal*, Boletín CFI, Número 7, Buenos Aires, agosto-septiembre 1990.

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

territorial y económica, y por lo tanto, se integran al Estado federal con distintas posibilidades de cooperación o de conflicto.

La asimetría entre actores, o sea, Estado federal y Estados miembros así como relaciones interprovinciales o interestadales, es un ingrediente importante en el análisis de casos concretos de la realidad latinoamericana. No debe desestimarse tampoco la posibilidad de conflicto entre los Estados federados, en el cual la nación podría jugar el papel de un árbitro.

En América Latina el federalismo ha sido denominado de varios modos. Esta diversidad pone de relieve las dificultades que presenta esta forma de relación política a lo largo de la historia latinoamericana. Así, por ejemplo, en Argentina algunos autores hablan de "*federalismo formal*"⁸ y "*federalismo centralista*"⁹ para indicar las distorsiones que ha sufrido el régimen federal debido a la fuerza del centralismo y a las pugnas con los Estados miembros para imponer sus puntos de vista y sus decisiones. De este modo se ha intentado explicar la aparente paradoja de una distribución de poder establecida en la Constitución y la realidad de una fuerte concentración de recursos económicos y políticos en el gobierno central.

Las tendencias centrípetas en el Estado federal latinoamericano han estado muy presentes, reforzadas durante los períodos de gobiernos militares con su impronta homogeneizadora que vulnera la autonomía y la legitimidad del gobierno nacional y de los Estados federados.

Puede decirse que el Estado federal se constituye en base a los ámbitos preexistentes históricamente¹⁰, que actúan en procura de sus propios fines, y, a la vez, delegan una parte

⁸ Fernández Lamarra.N. *Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación*_Consejo Federal de Inversiones-Buenos Aires, mayo de 1987.

⁹ Esteso.R. *Crisis y descentralización estatal: reflexiones sobre el federalismo centralista argentino*. IPAS. Buenos Aires, 1987.

¹⁰ Ciáccera, Velázquez, Senén, Mayer *Nuevas claves para el federalismo*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, 1996

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

de sus atributos o competencias naturales en el centro (federación) para poder realizar objetivos propios del conjunto¹¹.

El planteo acerca del espacio de decisión en los sistemas federales permite hablar de dos alcances: el gobierno federal por un lado y los Estados federados por otro. A veces existen hasta tres espacios cuando se incorpora al municipio, como ocurre en la prestación de educación primaria en Brasil. Como en otros casos, se enfrenta la posibilidad de situaciones de conflicto ante la resolución de competencias compartidas, que se ejerzan con criterios diferentes y aún contrapuestos o imposiciones políticas que pretenden ejercer la dominación de una jurisdicción sobre otra.

¿Cómo se encuadra la gestión de políticas entre dos niveles territoriales de gobierno? ¿Es un ejercicio de concertación, de cooptación, o de conflicto? ¿O se juega en todos a la vez? Son algunas de las preguntas que surgen al pensar en la interacción y convivencia de los distintos actores que intervienen.

En el caso de los países federales, la primera dimensión del espacio de decisión abarca la relación entre la nación y las provincias, que puede tener diferentes connotaciones, que van desde la amenaza velada hasta la pugna abierta. Es bueno advertir que si bien la negociación y el entendimiento son en teoría la esencia de un federalismo cooperativo y democrático¹², la realidad de nuestros países latinoamericanos suele mostrar con mayor frecuencia facetas de conflicto y enfrentamiento entre los niveles de gobierno. En la segunda dimensión se plantea la potestad de los Estados miembros para desarrollar sus propias políticas. Al interior de cada Estado federado se desarrolla el proyecto político del grupo gobernante con sus potencialidades y limitaciones. No puede ignorarse que en ese ejercicio, las competencias del Estado federal ejercen una considerable presión en el ámbito provincial o estadual, limitando o condicionando su autonomía. A la vez, el Estado miembro debe procesar el impacto que las políticas nacionales provocan sobre su ámbito de acción donde pueden dejar huellas no deseadas ni previstas.

¹¹ González Arzac, F. *El acuerdo de reafirmación federal*, - Boletín CFI, número 7, Buenos Aires, agosto-septiembre 1990.

¹² Idem anterior

Este es el telón de fondo con el cual se desarrolla la gestión y funcionamiento del Consejo Federal de Educación.

5. APORTES AL TEMA EN ARGENTINA

En Argentina se realizaron varios estudios sobre los órganos federales de coordinación que cubren diversos sectores, un tema que parece haber ganado interés entre los investigadores, que reseñaremos en este apartado. Dichos trabajos se realizan desde diferentes perspectivas, como veremos. En algunos domina la visión sobre el predominio de los actores nacionales por encima de los provinciales, y reflejan luchas por el poder en determinadas situaciones históricas. Algunos autores en el campo educativo son Pronko y Vior (1999); Nosiglia, Finkelberg y Rebello (2000); y Bereau (2003) y Potenza (2005). Otros trabajos entienden a los Consejos Federales como ámbitos en los cuales las jurisdicciones provinciales poseen poder de veto, o por lo menos adquieren una posición de fuerza, respecto de las iniciativas nacionales, y ‘empoderan’ a los gobernadores, como Falleti (2001) y Rodrigáñez Riccheri y Tobar (2003). La conclusión es que en el campo de las ciencias sociales hay un debate inconcluso, que está abierto. Hay posturas divergentes relacionadas con el predominio de un nivel jurisdiccional sobre otro, como se ha visto. La contribución al tema, desde la perspectiva de Argentina, se relaciona con argumentos sostenidos en una mirada pos-neoliberal, con los procesos de privatización y reducción del papel del Estado, cuyas consecuencias revierten en miradas diferentes sobre los efectos de la descentralización (otorgar mayor autonomía a los espacios políticos locales).

Los trabajos de Maximiliano Rey presentan hipótesis de gran interés para la discusión pos - neoliberal sobre el Estado federal¹³, las relaciones intergubernamentales y los nuevos actores emergentes. En forma clara y directa, el autor señala que *“la problemática subyacente es la dificultad de ponerse de acuerdo en un sistema federal (más aún si es descentralizado), la cual encuentra su origen en la propia naturaleza de tal sistema: al estar compuesto por un conjunto de actores autónomos, con ideas e intereses no necesariamente concurrentes, existe la posibilidad de contrapuntos en lo atinente a las políticas públicas a desarrollar.”*

¹³ Rey, M. *Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad.* Año 1 - Nro. 2 - Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social”. Agosto 2011.

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

El autor destaca que, si bien las partes involucradas son *autónomas* y tienen competencias establecidas en la Constitución Nacional, también son *interdependientes*. Y, en consecuencia, *“para que realmente exista una federación como tal, y no una colección de provincias inconexas, es necesario cierto grado de acuerdo entre las diferentes jurisdicciones”*¹⁴.

El marco de ideas que elabora Rey encuentra soporte en un paradigma que analiza las etapas históricas en la constitución de las capacidades administrativas del Estado. Este proceso abarca desde el esquema burocrático weberiano, que predominó en países europeos desde fines del siglo XIX, pasando por el modelo ‘managerial’, con resonancias empresariales, producto de conceptos de la etapa neo-liberal, hasta definir un nuevo modelo que encuadra el análisis desde dos dimensiones: *horizontal*, a partir de las vinculaciones intranivel jurisdiccional y *vertical*, estableciendo las relaciones entre los distintos niveles jurisdiccionales. Estos conceptos permiten establecer etapas históricas en el desarrollo administrativo, *“fruto de dinámicas históricas de conformación de la nación y de procesos de ampliación de los servicios tendientes a satisfacer los derechos de ciudadanía...”*¹⁵ que afectan la evolución y cambio de los sistemas de gobierno.

Desde un enfoque centrado en las relaciones intergubernamentales, Bernazza y De Pascual utilizan un modelo basado en el análisis de los cruces e imbricaciones entre el conjunto de actores y prácticas que transcurren a través de relaciones –formales e informales- entre niveles estatales, *“con la convicción de que éstas no rompen ni debilitan las instituciones, sino que “juegan” en su trama, creándola, recreándola, o simplemente, discurriendo en ella.”*¹⁶

Siguiendo a Benton¹⁷ en su estudio sobre el federalismo argentino afirma que *“mientras los gobernadores han sido actores protagónicos en tiempos de crisis, la autoridad presidencial también ha sido un factor clave a la hora de enfrentar estos escenarios.”* El

¹⁴ Rey, M. *Relaciones Intergubernamentales en Argentina¿ Hacia mecanismos de coordinación de políticas?* 21º Congreso Mundial de Ciencias Políticas, Santiago de Chile, julio 2009

¹⁵ Rey, M. *Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad.* Año 1 - Nro. 2 - Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social”. Agosto 2011.

¹⁶ Bernazza, C De Pascual *El revés de la trama del federalismo argentino: reglas y prácticas en las relaciones Nación - Provincias – Municipios.* Buenos Aires, 20 de junio de 2013.

¹⁷ Citado en Bernazza y De Pascual.

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

mismo autor demuestra la existencia de ejecutivos nacionales fuertes que existen con dirigentes provinciales de envergadura, que se refleja en *“cómo la elaboración de políticas centralizadas coexiste con la atención a los intereses locales, y cómo las delegaciones de las provincias con intereses propios coexisten con partidos nacionales disciplinados. Sin embargo, a pesar de que esas instituciones coexisten, también demuestro que no siempre lo hacen pacíficamente”*. De este modo se produce un proceso de “adaptación” y “cambio” en las instituciones que mutan desde escenarios de conflicto a ámbitos de negociación y consenso.

Bernazza y De Pascual destacan que en Argentina *“...la autoridad presidencial ha conservado la investidura y las potestades que se le otorgaron en la segunda mitad del siglo XIX, jugando un papel relevante y excluyente en la vida nacional.”* Según el mismo Benton, en Argentina *“los presidentes poderosos y las instituciones federales fuertes no son mutuamente excluyentes, sino que coexisten”*. Es así que la nación, en la trama democrática institucional, está en las provincias, y las provincias, de diferentes modos, se reflejan en la nación.

Son múltiples los ejemplos de esta coexistencia que oscila en una amplia franja, entre el consenso y el conflicto. Se trata de una consecuencia de políticas privatizadoras y descentralizadoras de la década de los 90, bajo el modelo ‘menemista’, que ‘achicaron el Estado’ dejando un reguero de conflictos, funciones transferidas, situaciones precarias, muchas de las cuales fueron cubiertas por niveles subnacionales.

Así se encuentran vigentes numerosos ejemplos de dependencias de la administración nacional que representan y ejecutan las competencias nacionales en las jurisdicciones. Se trata de cubrir el territorio para ejercer las funciones de regulación, pero también las de difusión de programas y políticas, o las de desconcentración administrativa, o las de control y monitoreo. Hay numerosos casos, como las oficinas locales de los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Salud; Turismo, Interior, entre otros. Asimismo se crean subdivisiones para acercar las competencias a los actores territoriales, como ejemplifican las regiones sanitarias, las delegaciones administrativas, los departamentos judiciales, las gerencias sectoriales, entre otras.

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

Estas unidades existen junto a entes con mayor autonomía que reflejan la coexistencia interniveles, así como un modelo similar de funcionamiento: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Superintendencia de Salud, Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), Dirección Nacional de Migraciones, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción, Parques Nacionales, entre otros.

Esta desconcentración de funciones genera una ‘cohabitación’ entre jurisdicciones que suele servir también como observatorio de la política local, o de reclutamiento de cuadros técnico-políticos vinculados a la dirigencia local.

Valeria Palanza¹⁸ realiza una descripción somera y análisis comparado de los Consejos Federales de Cultura y Educación, del Trabajo, de la Salud, y de Desarrollo Social. El texto tiene interés *“tanto para comprender los desafíos que enfrenta el federalismo en este país como para descubrir los conflictos que los consejos ayudan a destrabar (o añadir).”* La autora indica que, *“a pesar del complejo diseño institucional para la conducción de los asuntos comunes y la resolución de los conflictos de interés entre los estados subnacionales, las disidencias al interior de los estados federales suelen conllevar complejos problemas de acción colectiva.”*

Es este el caso del análisis del Consejo Federal de Educación, tal como fue reformulado luego de la sanción de la Ley Federal de Educación, y tomando en cuenta sus antecedentes, ofrecía un modelo de trabajo que atravesaba diversos procesos e instancias: elaboración de documentos, formas de aprobación de “arriba hacia abajo” a través de rondas de consultas, y una modalidad sistemática de búsqueda de consensos para superar las divergencias.

¹⁸ V. Palanza *Espacios de consenso alternativos: los Consejos Federales de la política social en Argentina.* Documento 71. Junio de 2002

6. HACIA EL REDISEÑO DE ESPACIOS FEDERALES¹⁹

En el marco de las relaciones federales, presenta especial interés para esta ponencia conocer en qué medida el texto de las leyes sancionadas durante la ‘larga década’²⁰ configura, entre otros temas centrales, un rediseño del Consejo Federal de Educación, ya que, como dice Ball²¹ “*los textos no son necesariamente claros, no están cerrados o completos*” sino que son el producto de compromisos, negociaciones y presiones.

Algunos de los interrogantes que surgen son: ¿Cuál es el punto de partida de un nuevo relacionamiento entre nación y provincias? ¿Qué papel cumple el marco legal establecido a partir de la gestión de gobierno²² que se inicia en mayo de 2003, o sea, durante la ‘larga década’?. ¿Estuvieron las condiciones y acuerdos políticos, capacidades técnicas y recursos alineados en favor de la puesta en marcha de las leyes²³?

El federalismo parece un tema poco tratado en la agenda pública de los políticos argentinos, sacudida por fronteras y estados de ánimo móviles que transitan entre la armonía, la cooptación y el conflicto. Según Loewenstein²⁴ se trata del “*enfrentamiento entre dos soberanías separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado miembro y a la inversa*”. La característica del federalismo es, precisamente, un principio de organización social que genera un orden político²⁵. Estas relaciones han enfrentado dificultades y ponen de relieve las alteraciones que se registran en esta forma de vinculación política a lo largo de nuestra historia. La fuerza del centralismo y las pugnas con los Estados miembros constituyen el condimento de la federación. En la realidad,

¹⁹ Adaptado de mi texto “*Asedio al Federalismo: nuevo centralismo y periferias en la Educación Argentina*”, 2007 Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada, September 5-7, 2007.

²⁰ Senén González S. *Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica*. En Perazza R. (comp.) *Pensar en lo público*. AIQUE Educación. Abril de 2008

²¹ Ball, S. *Education reform. A critical and post-structural approach*. Open University Press. 1994. Capítulo 2

²² Senén González, S. *Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica*. En Perazza, R. (comp.) *Pensar en lo público*. AIQUE Educación. Abril de 2008

²³ Idem anterior

²⁴ Loewenstein K. *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel, Barcelona, 1979

²⁵ Senén González, S. *La descentralización educativa y el orden político: países unitarios y federales*, en Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. UNESCO-OREALC n° 33. Abril 1994.

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

existe una discrepancia entre “*la distribución de poder establecida en la Constitución y la realidad de una fuerte concentración de recursos económicos y políticos en el gobierno central*”²⁶.

Dentro de este marco general, este documento analiza la figura del ámbito federal educativo de mayor envergadura: el Consejo Federal de Educación, espacio político rediseñado y rebautizado en la Ley de Educación Nacional 26.206²⁷.

7. ESCENARIOS Y VINCULACIONES: ¿UNA TRAMA FEDERAL?

¿Cuál es el peso del federalismo en la construcción del sistema educativo? ¿Qué Consejo Federal se necesita en estos nuevos escenarios? ¿Cuál debería ser su relación con las jurisdicciones provinciales, con el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y con la Nación?

A partir de la asunción del gobierno de Néstor Kirchner, académicos y legisladores hicieron contribuciones para elaborar un marco normativo que ampliara el plexo de las políticas educativas, y para “recuperar el sentido político del discurso educativo”. Ello implicaba “*abordar la complejidad del contexto sociopolítico, en términos de necesidades postergadas y de satisfacción de demandas de actores sociales*”²⁸. En ese escenario, uno de los instrumentos para superar la fragmentación y establecer ‘pisos’ comunes de regulación y funcionamiento fue “la reinención y reconstrucción del antiguo Consejo Federal de Cultura y Educación”. Cabe señalar que de las seis leyes educativas aprobadas entre 2003 y 2006²⁹, cinco proponen roles y funciones para el Consejo, en temas de control, definición de pautas y criterios, seguimiento y evaluación de diversas temáticas. En cambio, solo la Ley 25.864, que establece los 180 días de clase, no lo menciona. Este hecho destaca la visión de los legisladores de reforzar un ente interjurisdiccional, quizás

²⁶ Idem, página 60

²⁷ Palanza, V. *Espacios de consenso alternativos: los Consejos Federales de la política social en Argentina*. Documento 71. Junio de 2002

²⁸ Senén González S. *Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la macropolítica*. En Perazza (comp.) *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el estado*. Editorial AIQUE, 2008

²⁹ Idem anterior.

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

como respuesta para el reaseguro de la integración del sistema educativo y de la unidad de los argentinos.

En relación a estos objetivos, uno de los cuestionamientos a la Ley Federal de Educación consistió en las dificultades para transformar la estructura tradicional del sistema educativo, que no logró instalarse en la mayor parte de las jurisdicciones. Ese desajuste no fue solo un problema de falta de planificación o de recursos, sino la imposición de un modelo cuyo funcionamiento resultaba desconocido y extraño para casi toda la población, los docentes y los alumnos. Los sindicatos docentes lo rechazaron, y las autoridades de las jurisdicciones, salvo excepciones³⁰, demoraron la puesta en marcha o no alcanzaron a completar el ciclo de implementación. Ecos de este rechazo resonaron en la discusión en el Congreso³¹, que llevó a una senadora a expresar que “hoy ni siquiera podemos hablar de veinticuatro sistemas distintos: tendríamos que hablar de muchos más; un sistema fragmentado, anarquizado, que ha fomentado la desorientación de las instituciones educativas y de sus principales protagonistas.”

Haciendo un recorrido cronológico, fue la Ley 25.053 que creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente en 1998, la que estableció para el entonces Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) y para las Organizaciones Gremiales Docentes con personería nacional *un vínculo de quasi paritaria*. En forma conjunta, por el artículo 13, ambos debían definir criterios para avanzar hacia un sistema más homogéneo de asignación de los distintos cargos docentes. El artículo 14 indicaba acordar los criterios básicos para elaborar un régimen normativo que estableciera condiciones de trabajo para la actividad docente que debería ser puesto en vigencia durante 1999

Estas mismas funciones de negociación con las organizaciones gremiales se mantuvieron al sancionar la Ley 25.919, en 2004, conservando el CFCyE las potestades indicadas en el párrafo anterior.

³⁰ Pueden mencionarse las provincias de Buenos Aires, La Pampa y Córdoba.

³¹ Debate Cámara de Senadores de la Nación -30° Reunión - 27° Sesión ordinaria - 6 XII 2006- República Argentina. Versión Taquigráfica

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

Ya se señaló que el Consejo no se menciona en la Ley 25.864, ni en el Convenio que le da sustento, para Garantizar el Cumplimiento de un Ciclo Lectivo Anual Mínimo, ausencia que no tiene muchas explicaciones debido al rol de ejecutores y garantes de la política que cumplen las jurisdicciones en el terreno educativo. El Consejo reaparece a fines del año 2005, con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075. *“La Argentina cuenta desde diciembre de 2005 con la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), un instrumento novedoso que modificó la estructura del financiamiento de la educación e introdujo cambios significativos en las relaciones políticas y financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Su principal objetivo es el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología, con el fin de alcanzar el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) en un periodo de cinco años. Para lograr este incremento, la norma compromete con metas particulares de inversión al gobierno nacional, a los gobiernos de las 23 provincias y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)”*³². Para llegar a este resultado, se reunieron en muchísimas oportunidades el ministro de Educación nacional, los responsables jurisdiccionales de la educación, los ministros de Economía de las provincias, legisladores nacionales y miembros de las Comisiones de Educación y de Presupuesto del Congreso. Así se pudo establecer una metodología para determinar el acuerdo y los porcentajes a recibir por cada estado miembro.

Este texto se acordó con el fin de aumentar la inversión pública en educación, ciencia y tecnología, para hacerlo con un criterio de eficiencia y eficacia, y en función de parámetros concertados de calidad y equidad educativa. La Ley dispone que el CFCyE cumpla funciones de definición de pautas, evaluación de aspectos específicos de la inversión educativa, control y retención del gasto de las jurisdicciones. El alcance de la intervención del Consejo es diverso. En el artículo 9 se establece que la iniciativa para fijar criterios de asignación de las compensaciones salariales es el Poder Ejecutivo Nacional con la participación del CFCyE. O sea, la iniciativa la toma la nación y el Consejo participa de ella. Algo similar ocurre en el artículo 10, pero relativo a la definición de un convenio marco para coordinar diversos temas de la tarea laboral docente. En cambio, el artículo 16 otorga al CFCyE la función de evaluador del financiamiento de los sistemas de infraestructura física y financiera. Es decir, con un margen de autonomía. El artículo 17

³² Vera A. Bilbao *La apuesta de invertir para una mejor educación. Evaluando la ley de financiamiento educativo en Argentina 2006-2010*. CIPECC-PREAL 2010

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

establece una *responsabilidad conjunta* entre la nación y el Consejo, relativa a la retención de fondos de las jurisdicciones que no cumplan con las pautas fijadas por la ley.

También la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 otorga al Consejo la función de aprobación de carreras, perfiles y definición de criterios básicos para la educación técnica y la formación profesional. También lo hace responsable en el artículo 43 por la definición de parámetros de calidad para las instituciones que aspiren a integrar el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional y los criterios y parámetros para la homologación de los títulos técnicos medios y técnicos superiores no universitarios y de las certificaciones de formación profesional. En esa misma dirección, la Ley aprueba que sea el CFCyE el encargado de acordar los procedimientos de gestión del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional y los parámetros para la distribución jurisdiccional. De este modo, el Consejo adquiere competencias para la regulación del diseño y la organización del sistema técnico profesional, un desafío técnico y política de enorme trascendencia.

¿Cómo manejar el hecho de que para discutir la educación técnica haya otros agentes que se suman por fuera de las élites gobernantes? Se trata de las cámaras de empresarios, sindicatos, gremios, asociaciones mutuales, cuya distribución en el territorio es dispersa y asociada a factores históricos del desarrollo de las regiones.

En cuanto a las facultades otorgadas por la Ley N° 26.150 que crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, el artículo 6 dispone que es el Ministerio Nacional, en *consulta* con el CFCyE, quien define los lineamientos curriculares del programa. En este caso, hay una débil intervención del Consejo.

Esta red de normas regulatorias va dando perfiles y competencias a las instituciones del Estado y a los actores privados. Los textos, las leyes, como dice Ball³³, no dicen qué hacer, pero definen las condiciones para las prácticas. Si bien ni los técnicos ni los políticos pueden controlar el significado de sus textos, debido a la pluralidad de lecturas de los múltiples sujetos, ellos tratan de armonizar esfuerzos para lograr una “lectura correcta”.

³³ Ball, S. *Education reform. A critical and post-structural approach*. Open University Press. 1994. Capítulo 2

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

El momento culminante del proceso de la política educativa en los años de gestión kirchnerista fue la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, que incluía la derogación de la Ley Federal de Educación N° 24.195. Como se dijo, fue el sindicato docente quien más influyó sobre esta decisión política, pero no el único. Dos jurisdicciones –Neuquén y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- **nunca** aplicaron la ley. Los ministros de Educación de las provincias eran voceros del fracaso de la estructura de la EGB 3 y Polimodal debido a cuestiones organizativas, de recursos humanos, presupuestarias, y al rechazo de los padres y otros actores sociales. También los legisladores nacionales recibían estas demandas y así comenzaron a reunirse con el ministro Daniel Filmus, una contraparte sensible.

El proceso de generación de la Ley Nacional fue muy breve, y estuvo diseñado y controlado por las autoridades nacionales. Numerosos recursos se utilizaron: encuesta on line, foros on line, repositorio de documentos digitales, consulta con cuestionarios en diarios dominicales, entrega de cuestionarios en parques y lugares de mucho tránsito, mesas de ayuda y esclarecimiento, jornadas de discusión obligatorias en las instituciones educativas de todo el país con suspensión de clases. Hubo participación de universidades, como las Jornadas de Reflexión “La educación en debate: desafíos para una nueva ley” que organizó la Universidad Nacional de Córdoba entre el 8 y el 10 de agosto de 2006. En esa fecha todavía no se sabía si el Poder Ejecutivo iba a presentar una nueva ley o reformaba la “vieja” Ley Federal. Las Cámaras hicieron sus propias consultas, para diferenciarse. La presión desde el gobierno para informar a los ciudadanos fue intensa. El tiempo de debate fue corto y el procedimiento parlamentario se hizo en breve plazo: el 14 de diciembre la ley era sancionada. En realidad, la reforma de la “vieja” ley federal o su reemplazo no era prioridad de ninguna agenda pública. Pero el gobierno nacional tuvo una visión estratégica para ubicar el tema y la oportunidad de incorporarlo: lo hizo poco antes que se iniciaran los procesos electorales en las provincias y que el eje de la atención se trasladara a temas del sistema político.

8. (RE) CREACIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN

La Ley de Educación Nacional rediseñó el Consejo y volvió a nominarlo en referencia a su propio y específico ámbito de acción: nace así el *Consejo Federal de Educación*. ¿Cómo juegan las relaciones federales en un contexto de incremento de los recursos fiscales

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

nacionales y politización de las decisiones del Estado? ¿Cómo se articulan los centros de decisión con las instancias periféricas?

El Consejo Federal de Educación (CFE) se crea por el artículo 116, como “*organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional*”. Al igual que su antecesor, estará presidido por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción más tres representantes del Consejo de Universidades, según lo establecido en la Ley N° 24.521. Se mantiene la forma de integración con un Comité Ejecutivo, un Secretario General y la Asamblea Federal como órgano superior del Consejo.

Una importante modificación en el funcionamiento del Consejo es el artículo 118 de la LEN que dispone que “*las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos casos*”. Históricamente las decisiones del Consejo tuvieron el carácter de *recomendaciones* para sus integrantes, lo que aliviaba una situación de ‘no cumplimiento’. No obstante, algún ministro confesó³⁴ que en los años 90 se hacía tanto trabajo previo desde la nación con los referentes provinciales, que las posturas para tomar decisiones eran casi unánimes. Sin embargo, algunos voceros sobre todo del mundo académico, argumentaron que esta modalidad de decisión era un menoscabo para la ejecutividad de la política educativa. Otra visión apuntó a buscar las formas de respetar las decisiones políticas de cada jurisdicción, en base a las autonomías provinciales.

Una voz autorizada³⁵ se refirió a esta innovación considerándola “*insuficiente porque, si bien describe sus órganos, omite establecer los requisitos para adoptar sus decisiones*”.

³⁴ Senén González, S. *Ajuste y reforma educativa: dos lógicas en pugna*, III Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, UNICAMP, Campinas, julio de 1997

³⁵ *La Nación*, 16 de abril 2007, “Opinión”, Groisman E. “*La ley de educación y la ilusión de las palabras*”. Disponible, a la fecha 29/07/2015, en <http://www.lanacion.com.ar/900473-la-ley-de-educacion-y-la-ilusion-de%20las-palabras>

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

Afirma que, si bien la decisión aparenta definirse como “producto del consenso, o sea, unánime”, hay situaciones que parecería que no fueron considerados durante el proceso de elaboración del texto legal. “El artículo 118 da pie para interpretar que podrán adoptarse por mayoría e imponerse a los disidentes ‘cuando la Asamblea así lo disponga’. Pero para ello sería necesaria la previa adhesión de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, requisito no previsto en la ley”. El Dr. Groisman agrega que *“aún cuando se sortearan estas dificultades cabría objetar que el Estado Nacional quede sometido a las decisiones del Consejo Federal, en detrimento de las atribuciones que la Constitución otorga al Congreso (artículo 75, inciso 19)”*.

Durante la discusión de la LEN en el Senado, un senador por la minoría propuso -pero sin éxito- avanzar en el esclarecimiento de estas Resoluciones, que serán “de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga...” y propuso que se agregue “...y se refieran a aspectos generales de organización y armonización de la política educativa...”, continuando luego el artículo tal como fue redactado en el proyecto original. A su entender, esta modificación que no fue aceptada, era lo suficientemente amplia para darle al Congreso de la Nación todas las facultades para actuar y toda la fuerza a la ley nacional, preservando adecuadamente al mismo tiempo las facultades de los estados provinciales.

Hemos encontrado cuatro formas de respuesta para analizar el texto de la ley y comprender a qué obliga o qué omite en términos de la distribución de funciones entre los distintos integrantes. Estas modalidades corresponden a diferentes funciones:

- Iniciativas que emanan del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT)
- Iniciativas que emanan del Consejo Federal de Educación (CFE)
- Concertación plural
- Concurrencia

| FUNCIONES | ARTICULO LEY | CONTENIDO |
|-----------------------------------|---------------------|--|
| Iniciativas que emanan del | 36 | En acuerdo con el CFE, establecerá las políticas, los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación y de articulación |

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

| | | |
|---------------------------------------|-----|--|
| MECyT | | relativos a los Institutos de Educación Superior |
| | 45 | En acuerdo con el CFE creará las instancias institucionales y técnicas necesarias para la orientación de la trayectoria escolar más adecuada de los/as alumnos/as con discapacidades, temporales o permanentes. |
| | 51 | En acuerdo con el CFE es responsable de definir las medidas necesarias para que los servicios educativos de las zonas rurales alcancen niveles de calidad equivalente a los urbanos, teniendo como criterios orientadores la instrumentación de programas especiales de becas y el aseguramiento de servicios asistenciales. |
| | 79 | En acuerdo con el CFE fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación. |
| | 85 | En acuerdo con el CFE para asegurar la calidad, cohesión e integración nacional y garantizar la validez nacional de los títulos definirá estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria y establecerá mecanismos de renovación periódica total o parcial de dichos contenidos. Para lo que contará con el <i>Consejo de Actualización Curricular</i> previsto en el artículo 119 inciso c) de esta ley. |
| | 103 | Crearé un Consejo Consultivo de representantes de los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, de los organismos representativos de los anunciantes publicitarios y del Consejo Federal de Educación, con el objeto de promover mayores niveles de responsabilidad y compromiso de los medios masivos de comunicación con la tarea educativa. |
| Iniciativas que emanan del CFE | 32 | Fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen temas curriculares y organizativos de la Educación Secundaria. |
| | 87 | Obligatoriedad de la enseñanza de al menos un idioma extranjero en todas las escuelas de nivel primario y secundario del país. |
| | | La política de información y evaluación se |

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

| | | |
|----------------------------|----|--|
| Concertación plural | 96 | concertará en el ámbito del Consejo Federal de Educación, con la participación de las jurisdicciones en su desarrollo e implementación, verificando la concordancia con las necesidades de la comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad. Y apoyará y facilitará la autoevaluación de las unidades educativas. |
| Concurrencia | 74 | El MECyT y el CFE acordarán las políticas y los planes de formación docente inicial y los lineamientos para la organización y administración del sistema y los parámetros de calidad que orienten los diseños curriculares. Y garantizarán el derecho a la formación continua a todos/as los/as docentes del país, en todos los niveles y modalidades, como así también la gratuidad de la oferta estatal de capacitación. |

En este análisis se observa un predominio de las iniciativas del Ministerio nacional, pese a que el Consejo aparece como participante necesario de la mayor parte de esas funciones. Nuevamente y frente al incremento de funciones técnicas de diseño, evaluación, planeamiento, etc., nos preguntamos: el Consejo, como institución ¿Tiene los recursos técnicos y financieros para desarrollar estas funciones? ¿Cómo construye las herramientas necesarias para desempeñarse en campos tan diferentes como el financiamiento y la calidad educativa? ¿No será éste un camino para ampliar su dependencia de la instancia nacional? ¿Cómo se articula el texto con el discurso de la práctica? ¿Qué es “una estructura homogénea”, en las representaciones del Ministerio de la Nación y en las de las Provincias?

De acuerdo con algunos referentes provinciales, hay asimetrías en el cumplimiento de la LEN. Algunos tiempos de implementación son más ejecutivos, en tanto otros van a ritmo menor. Por ejemplo, algunas jurisdicciones ya tienen en marcha todo el nivel Secundario, en tanto otras lo iniciaron por ciclos, y otras por año.

Según observadores provinciales, una gran diferencia con la implementación de la Ley anterior se registra en las estrategias para la puesta en marcha de las reformas en cada nivel. Pues algunas jurisdicciones definieron procesos participativos de consulta con supervisores, sindicatos, comunidades, etc. en cambio, otras, decidieron elaborar las reformas desde el nivel central provincial, con la exclusiva participación de equipos

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

técnicos seleccionados para esa oportunidad o con los equipos de planta permanente de las Direcciones de nivel o de Planeamiento. Algunos temas que expresan estas reformas se refieren a cuestiones que requieren ser reguladas y adaptadas a la diversidad de situaciones jurisdiccionales. Se trata de cuestiones que requieren solvencia técnica, como diseños curriculares, normativa concursal, cargos otorgados, acuerdos de convivencia, planes de mejora, participación de Centros de estudiantes, gobierno de las instituciones, seguimiento y evaluación de la gestión educativa, entre otras.

El marco normativo articulado alrededor de la LEN constituye una amplísima trama que ordena y regula diferentes aspectos de la complejidad del sistema educativo en Argentina. A diferencia de momentos de improvisación del pasado, este escenario de normas y acuerdos federales estaría representando una mayor voluntad política y mayor flexibilidad de los actores, en el camino de la implementación de la LEN. La práctica del consenso que abre el ‘nuevo’ CFE puede tener significados para mejorar el abordaje de las políticas educativas federales.

9. TEMATICAS Y ESTRATEGIAS

En este recorrido se advierten diferencias remarcables con el pasado. Una es la presencia activa del Consejo Federal de Educación, que acumula una larga experiencia deliberativa y suma nuevos actores a la discusión. Como se mencionó, se destaca la decisión de dar valor de obligatoriedad a las Resoluciones que emanan de la Asamblea del organismo (artículo 118 de la Ley de Educación Nacional 26.206). La LEN dispone que dichas normas sean de cumplimiento obligatorio, lo que obliga a las jurisdicciones a darles concreción, a fin de evitar el ‘incumplimiento’ que sufrió la puesta en marcha de la estructura por ciclos y los diseños curriculares gestada en la Ley Federal de Educación. Se trata de un tema de discusión, ya que la autonomía relativa de las provincias les permite tomar decisiones distintas a las de la jurisdicción nacional, siempre que no contradigan la legislación nacional.

Durante el período 2010-2014 el total de Resoluciones emitidas se elevó a 145, discriminadas del siguiente modo:

| AÑO | Cantidad total de Resoluciones | Cantidad de Resoluciones clasificadas en el informe |
|-----|--------------------------------|---|
|-----|--------------------------------|---|

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

| | | |
|------|----|----|
| 2010 | 34 | 23 |
| 2011 | 37 | 21 |
| 2012 | 28 | 26 |
| 2013 | 17 | 14 |
| 2014 | 29 | 18 |

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Disponible a la fecha de 29/05/2015 en: <http://portal.educacion.gov.ar/elministerio/ministros-de-educacion/>

Dentro de la ‘larga década’ el lugar del Ministro fue ocupado por tres funcionarios, algunos reconocidos académicos y de destacado prestigio nacional e internacional. Daniel Filmus, Juan Carlos Tedesco y Alberto Sileoni fueron la ‘cara visible’ de la política educativa nacional y tuvieron distintos escenarios de acción, así como diferentes estilos de gestión.

El lustro que se ha seleccionado para identificar las Resoluciones (años 2010 a 2014) abarca la etapa de puesta en marcha de la Ley de Educación Nacional, con la que el Congreso dio una vuelta de tuerca y eliminó la cuestionada e incumplida Ley Federal de Educación.

De las 145 Resoluciones aprobadas por el CFE en el período, en nuestra opinión, 102 tienen directa incidencia con la puesta en marcha de la Ley Nacional de Educación. Se trata en gran medida de:

- establecer regulaciones para operativizar los artículos de la ley en las jurisdicciones,
- elaborar normas que flexibilicen la puesta en marcha de procesos y resultados educativos en contextos diversos,
- identificar actores y roles necesarios para la implementación de las regulaciones establecidas
- identificar instrumentos para homogeneizar resultados,
- construir capacidades técnicas asimilables en contextos que difieren en aspectos significativos

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

La presentación de los temas a los que responden las Resoluciones seleccionadas se organizaron siguiendo las ejes principales de la política educativa argentina, lo que permite reconstruir un camino a lo largo de este tiempo.

Estos ejes son:

- 1.- asegurar las transformaciones curriculares institucionales para la mejora de la calidad de los niveles y modalidades del sistema educativo argentino
- 2.- favorecer la inclusión pedagógica – social y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo obligatorio
- 3.- fortalecer la profesionalización docente
- 4.- garantizar la mejora de la educación técnico profesional y su vinculación con el trabajo y la producción

Es difícil establecer categorías coherentes para agrupar conjuntos de decisiones de muy diferente metodología y alcance. La categorización realizada permite visualizar los “paquetes” de decisiones, si bien no indican las formas de llegar a establecer los consensos, tema que se tratará con profundidad en la segunda etapa de esta investigación.

A continuación se presenta la información organizada en categorías vinculadas a los ejes de las políticas educativas nacionales.

Sustento normativo a través de las Resoluciones del Consejo Federal de Educación 2010-2014

1.- ASEGURAR LAS TRANSFORMACIONES CURRICULARES INSTITUCIONALES PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS NIVELES Y MODALIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| R122- Orientaciones para el mejoramiento de las trayectorias escolares reales de | R164- Aprueba Ed Domic. Hospitalaria | R174-Pautas. Fed.nivel. inicial.prim.y regulación | R202 –Aprueba Doc Educ Domiciliaria y Hospitalaria | R215- Aprueba Sist Integ de Info Educ |

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

| | | | | |
|---|---|--|--|---|
| niños, niñas y jóvenes” | | | | |
| R111-EdArtes | R163- Aprueba Bach. Informática | R 180 NAP | R210- IncorporaNuevas orientaciones | R220- Aprueba Módulo SiniDE |
| R110- Ed Sist Carcel | R154-Pautas Fed Trayectorias esc | R181 NAP | R200 –Aprueba Plan EstratValidezNac- 2014- 2016 | R221- Registro Nac Firmas Educativas |
| R105-Ed. Bilingüe | R151-Ed Sup Social Humanistico | R182 NAP | | R222- Aprueba modif |
| R104-Ed artística | R144-Doc Educ Especial | R195- DocBaseTecnatura SupBibliotecologia | | |
| R99 –Plan de Eval.Calid Edu | R141--NAP | R194- DocBaseTecnatura ComunicacionSocial | | |
| R97-NAP | R136-NAP | R193- ApruebaTecnatura Segurid Publ Ciudadania Policial | | |
| R99-Aprueba Plan Accion Evaluac Calidad | R135-NAP | R192- ApruebaMarcosRef Arte Audiovisuales | | |

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------------|---|--|-------------|-------------|
| R107-Marcos Ref Sec. y Superior | R134.Se debe profundizar polit.educ.de calidad. Estrategias p/todos los niveles | R179- Marco Ref Sec. Artes | | |
| R109- Educac. Rural | R129-Marco Refer. ETP | R186- Encomienda al MEN elaborac estrateg mejora ciencias y matemát . | | |
| R116-ONE cada 3años | R130- Marco Refer. ETP | R190- Marco Ref Ed Secund | | |

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

| | | | | |
|--|------------------------------|---|--|--|
| R118- Doc Educ Permanente Jóvenes y Adultos | R137- Marco Ref Educ. Sec. | R191-Aprueba Doc Ciclo Orientado Secundaria | | |
| R119-Educ Intercultural | R142- Marco Ref Educ. Sec. | | | |
| R120-Criterios Grales Secundaria de Artes | R143- Marco Ref Educ. Sec. | | | |
| R127-Educ Privados de Libertad | R162- Marco Ref Bach Agrario | | | |
| R128- La Educac Rural en el sistema educativo nacional | | | | |

2.- FAVORECER LA INCLUSIÓN PEDAGÓGICA – SOCIAL Y LA PERMANENCIA DE LOS ESTUDIANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO OBLIGATORIO

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--|--------------------------|---------------------------------------|---|
| R100- Movilidad estudiantil en Educ obligatoria | R123- Aprueba Doc Conectar Igualdad | R138-Ofertas Educ-A-Dist | R196- Pisos de TIC en Esc. Secundaria | R227-Adecua;Manual OperativoConectarIgualdad |
| R102-Pautas federales movilidad estudiantil en Educ obligatoria | R114- Subsume OLPC en Conectar Igual | R159- CriteriosEd-A-Dist | | R226-CreaLineaTelef GratisxViolenciaEscolar |
| R103-Prop inclusión y/o regularizac de trayectorias escolares Educac Secund | R139- Manual operativo Conectar Igualdad | | | R217-ApruebaGuiaFed OrientacionesSitCom plejasVidaEscolar |
| | R155- Aprob Modalidad Educac Especial | | | |

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | R156- Marco Ref Edu Secund | | | |
| | R161- Núcleo Común Ciclo Orient Ed Secundaria | | | |

3.- FORTALECER LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|--|--|--|
| R124-Doc. Sist.Fed.Títulos yCertif | R159- Aprueba Ofertas Educ A Distancia | R188. Plan.Nac.Ed.y Form.Docente-2012-16 | R206- Aprueba Prog.Nac. Formac. Permanente + 7 Jornadas trabajo Institucion al | R219- ApruebaCrite rios Prog Nac Formación Permanente |
| R117-Crea MarcoFedPostitulo sDoc | R140- Lineas de plan.y org.del Sist.Forma dor | R167-Plan Nac.Form.Doc 2012-15 | R201- ApruebaPr og Nac Formación Permanente | R222- Modifica Sist Federal de Títulos y Certificacione s |
| R98-Objetivos y Acciones de Formac Docente | R132- Lineam fed Planeam y Organiz instit Sis Formador | R182-NAP—Validez de títulos, prof | R211- Prórroga Ed A Distancia al 31-12- 15 | |
| R101-Objetivos y Acciones de Formac Docente | | R184- VigenciaDictamenes Ed A distancia | | |
| | | R168.ApruebaSist.Fed.T itulos y Certif analíticos | | |
| | | R169- DesignaComiteEjecutivo | | |
| | | R170.Constituir Comité Ejecutivo y Estudio Ausentismo Docentes y | | |

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

| | | | | |
|--|--|-------------------------------|--|--|
| | | Alumnos | | |
| | | R183- Cbio nominac de títulos | | |

4.- GARANTIZAR LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL Y SU VINCULACIÓN CON EL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------------|---|--|--|---|
| R106-Aulas Móviles | R145-Aprueba PerfilesTécnicos | R175—ETP-Distribuye Fondo Nac | R197-Prog.Fed. Asist. Instit. ETP | R216 –Aprueba Prog CLAN |
| R108-Perfiles Prof | R146-Aumenta Inversion Edific Reparación | R176- Programa Fed Aulas Móviles | R203- ApruebaConst Edificios ETP | R229-Lineam Curriculares ETP y secundario superior |
| R115-Doc Formación Prof | R158-Aprueba PerfilesTécnicoa | R177-Marcos De Ref. Gestión Ambiental Com Intern | R204 –Aprueba Perfil Gasista | R230-Aprueba Disposición Bienes + Servicios Instituc ETP |
| R125- Aumentar inversión | R149-Aprueba Autom, Mecánico, Electric, otros | R178- Marco Ref ETP | R207-Aprueba Docs Biología Radiología | R R231-Prórroga Prog Cursos CLAN |
| | | | R208-Aprueba Doc Materias Pendientes ETP-FINES | R235- Lineam p/Planificación ETA |
| R126-Prórroga Prog.Nac.FD para ETP | R131- Extender plazo Formac Doc ETP | | R213-Aprueba Compra Insumos ETP | R236-Aprueba régimen Alternancia Instituc ETP |
| | R147- Ampliac Prof Sec. ETP | | R209- Encomienda al MEN Elab Crit Org Inst y Lin Curric Ed Técnica Super | R237-Aprueba Fondos Reparaciones Menores |
| | R148- Marco Ref ETP | | | R238 –Aprueba Criterios Distribución Aportes Instituc ETP |
| | R149- Marco Ref ETP | | | R243- Lineamientos |

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

| | | | | Funciones Nac Talleres | Red Aula |
|--|-------------------------|--|--|------------------------------|-------------|
| | R150- Marco Ref ETP | | | | |
| | R157- Marco Ref. ETP | | | | |

FUENTE: Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Disponible a la fecha de 29/05/2015 en: <http://portal.educacion.gov.ar/documentos/consulta-de-resoluciones/>

A continuación se indican algunas Resoluciones Complementarias, que encuadran temas y consensos de carácter organizativo y vinculadas con recursos humanos.

Vinculadas con el Calendario Escolar: R94-Calend Escolar (2010), R133-DíaTrabInf (2011), R189- Incorporac del 8 de Mayo (2012), R212-Dia Ana Frank y R199-Jornadas Flia y Comunidad para docentes (2013), R242 –Incorpora Día de la Juventud, R240-IncorporaDia Cultura Afro y R234-Incorpora Día Recuperación Esc Técnica

Declaración de interés educativo: R96-Cong del Bicentenario, R112-Cong Iberoam Educ y R121Cong en Cba (2010), R218-Define Perfiles para Censo, R223- Aprueba Congreso OEI, R225 – Aprueba Escuelas Red Mundial del Papa y R232- Aprueba Interés Iniciativa Censo Nac. Personal Educat (2014)

Designaciones como Secretario del CFE: R152 y R166 (2011) y R214 (2014), como representante ante Comisiones que funcionan en diferentes ámbitos, especialmente en la de Educación A Distancia, R113 (2010), R153 y R160 (2011), R171, R172, R173, R185 y R187 (2012), R198 y R205 (2013) y R228 y R241 (2014) y como representante ante el Consejo de Universidades, R224 (2014).

Apoyo a decisiones políticas del Poder Ejecutivo Nacional: R95 A 34 años Golpe Militar (2010) y R233- Obligatoriedad Sala de 4 años del Nivel Inicial (2014).

Frente a la nueva modalidad de dar *obligatoriedad* a las Resoluciones que emanan de la Asamblea del organismo (artículo 118 de la Ley de Educación Nacional 26.206), podría pensarse que algunas jurisdicciones “se ausentan” del recinto de la Asamblea, como una

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

forma de diluir enfrentamientos o evitar conflictos. Se tomó la lista de jurisdicciones ausentes, y se encontró que el dato se registra a partir del año 2012, como se indica abajo.

Provincias no asistentes a reuniones del CFE 2010 – 2014:

| 2014 | | 2013 | | 2012 | | 2011 | 2010 |
|----------|--|----------|---|----------|--|---|---|
| 05-04-14 | 2 miembros CIN -Corrientes -Entre Ríos | 07-05-13 | -Jujuy -Santa Cruz -Santiago del Estero | 05-12-12 | -La Rioja | No figuran las provincias ausentes | No figuran las provincias ausentes |
| 27-05-14 | -Formosa -Santa Cruz -San Juan -Tierra del Fuego | 10-06-13 | -Misiones -Santa Cruz | 01-11-12 | -Corrientes -Formosa | | |
| 03-07-14 | -Corrientes -Misiones -San Juan | 21-08-13 | -Corrientes -Neuquén | 26-09-12 | -Formosa -Santa Fe -San Luis | | |
| 08-09-14 | -Formosa -La Pampa | 29-10-13 | -Santa Cruz -Tucumán | 15-08-12 | -Corrientes -Buenos Aires | | |
| | | 17-12-13 | -Corrientes -Misiones -Formosa -Tierra del Fuego -Santa Fe | 13-06-12 | -La Rioja | | |
| | | | | 08-05-12 | Un miembro CIN | | |
| | | | | 13-06-12 | -La Rioja | | |
| | | | | 28-03-12 | -Tierra del Fuego -Ciudad Autónoma de Buenos Aires | | |

FUENTE: Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Disponible a la fecha de 29/05/2015 en:

<http://portal.educacion.gov.ar/elministerio/ministros-de-educacion/>

Los datos analizados no demuestran reiteraciones o modos de acción deliberados para ausentarse de las reuniones. Parece más un fruto del azar, ya que hay provincias del norte,

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

sur y centro, en forma aleatoria. Este dato será chequeado con los representantes políticos de las jurisdicciones, en la segunda etapa de la investigación.

10. LECCIONES Y DESAFÍOS

Los treinta y dos años de democracia (1983- 2015) han aportado nuevos escenarios a la educación argentina, generando lecciones del pasado y proyectándolas hacia el futuro. En este caleidoscopio la Argentina ha atravesado circunstancias de gran complejidad, que marcan diferencias entre la primera etapa y la última ‘larga década’.

Los treinta y dos años de vida transcurridos desde 1983, implican que casi dos generaciones nacieron y viven en el sistema democrático. Esta estabilidad, marca una gran diferencia entre ellos y sus padres y abuelos, quienes experimentaron frecuentes interrupciones del orden constitucional, que impactaron en sus vidas, patrimonios, expectativas, y trayectorias vitales.

En esta ‘larga década’ se han producido cambios educativos que significan una ruptura y un avance en relación a décadas anteriores y otros que han constituido una continuidad. Balances y perspectivas, sujetos a distintas evaluaciones según diferentes marcos teóricos y valoraciones. Las políticas educativas han acompañado y/o promovido estos cambios y se han modificado - en el buen y a veces en el mal sentido- tanto la estructura social como las prácticas educativas.

La vigencia e implementación de la Ley de Educación N° 26.206 en Argentina representa sin lugar a dudas tanto la cristalización de una fuerte y legítima vocación de extender las bases y condiciones de inclusión al sistema educativo a sectores cada vez más relegados de nuestra población, cuanto el enorme desafío de diseñar y aplicar estrategias relacionadas con la calidad de la educación que éste brinde.

Por estos escenarios han transitado durante la ‘larga década’ los actores, las políticas educativas y las propuestas de acción, junto con el ejercicio concreto de las prácticas. Las leyes, si bien no producen las prácticas, crean las circunstancias para que ellas se realicen en concordancia o en conflicto con el contexto.

A diferencia de momentos de improvisación del pasado, este escenario de normas y acuerdos federales que se comenzó a analizar, estaría representando una mayor voluntad política y mayor flexibilidad de los actores, en el camino de la implementación de la LEN. La práctica del consenso que abre el ‘nuevo’ CFE puede tener significados positivos para mejorar el abordaje de las políticas educativas y ampliar la equidad educativa en un país federal.

Las lecciones aprendidas se refieren a la construcción de consensos. El CFE se destaca como órgano para dar legitimidad a las decisiones de política, y obtener resultados con el acuerdo de la comunidad educativa. El camino iniciado hace ya casi diez años parece estar dando lugar a aprendizajes colectivos y generando nuevos desafíos. Se advierte una sinergia.

Según una figura destacada de la escena de la educación nacional³⁶ *“el Consejo Federal de Educación, es un ámbito propicio para el consenso y la concertación de las políticas educativas nacionales. Permite contar con un proyecto educativo nacional que nos da identidad. Pero, como la generación e implementación de las transformaciones, depende de los perfiles profesionales y políticos de sus integrantes, se visualiza una gran disparidad en el conjunto de provincias argentinas.”* Estas consideraciones advierten sobre la necesidad de construcción de capacidades en las jurisdicciones, tarea que nunca fue encarada con la suficiente envergadura y continuidad.

En esta misma línea, la especialista Graciela Bar, destaca que *“la puesta en marcha de las Resoluciones difieren en tiempos y calidad, posiblemente debido a que las provincias no cuentan con suficientes equipos técnicos o recursos financieros.”* Estos desafíos repercuten en el Ministerio de la Nación, *“que transfiere importantes partidas presupuestarias para el desarrollo de programas (preferentemente de formación continua), aunque no acompaña técnicamente su implementación.”*

³⁶ Entrevista a la Profesora Graciela Bar, Rosario, 9 de julio de 2015.

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

La nación y las jurisdicciones enfrentan grandes desafíos en el campo de las políticas educativas, que requieren cooperación, sinergias y un clima compartido de trabajo, más allá de las diferencias partidarias. En ese sentido se visualiza que la labor del Consejo Federal de Educación actúa como motor de estos ejercicios de macro y microplanificación³⁷, mediante la persuasión y la negociación, para construir una política pública que adquiera solidez y genere confianza.

11. BIBLIOGRAFÍA

- Ball, S. *Education reform. A critical and post-structural approach*. Open University Press. 1994. Capítulo 2
- Bereau, Pablo, “El Sistema Educativo Nacional, sus instituciones y la gobernabilidad”, documento presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública “Reconstruyendo la Estatalidad: Transición, Instituciones y Gobernabilidad”, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Córdoba, 27 al 29 de noviembre, 2003.
- Bernazza, C De Pascual *El revés de la trama del federalismo argentino: reglas y prácticas en las relaciones Nación - Provincias – Municipios*. Buenos Aires, 20 de junio de 2013.
- Cameron M , Falleti T. *Federalism and the Subnational Separation of Powers*; Oxford University Press; 2005
- Ciácerá, Velázquez, Senén, Mayer *Nuevas claves para el federalismo*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires
- Esteso.R. *Crisis y descentralización estatal: reflexiones sobre el federalismo centralista argentino*. IPAS. Buenos Aires, 1987.
- Fernandez Lamarra.N. *Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación*. Consejo Federal de Inversiones-Buenos Aires, mayo de 1987.
- Gonzalez Arzac,F. *El acuerdo de reafirmación federal*, Boletín CFI, Número 7, Buenos Aires, agosto-septiembre 1990.
- La Nación*, 16 de abril 2007, “Opinión”, Groisman E. “*La ley de educación y la ilusión de las palabras*”. Disponible, a la fecha 29/07/2015, en <http://www.lanacion.com.ar/900473-la-ley-de-educacion-y-la-ilusion-de%20las-palabras>
- Loewenstein,K. *Teoría de la Constitución*.- Ed.Ariel, Barcelona,1979

³⁷ Entrevista al Dr. Juan Pablo Bensadon, Director de Asistencia Técnica Administrativa del Consejo Federal de Educación, 19-03-2015

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

-Nosiglia, Catalina; Finkelberg, Laura; y Rebello, Gabriel, *El papel del Consejo Federal en el establecimiento de políticas educativas*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2000.

-Página 12, 27 de junio de 2003, “El País”. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-21925-2003-06-27.html>

-Palanza, V. *Espacios de consenso alternativos: los Consejos Federales de la política social en Argentina*. Documento 71. Junio de 2002

-Perazza, R. *Lo político, lo público y lo educativo*. En Perazza R. (comp.) *Pensar en lo público*. AIQUE Educación. Abril de 2008

-Potenza Dal Masetto, María Fernanda, “Federalismo y políticas sociales: una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de educación y salud”, Buenos Aires, Fundación PENT (Documento de Trabajo; N° 002), 2005.

-Pronko, Marcela y Vior, Susana (1999): “*Consejo Federal de Cultura y Educación ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?*” En Vior, S. (dir): *Estado y educación en las provincias*, Miño y Dávil

-Rey, M. *Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad*. Año 1 - Nro. 2 - Revista “*Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*”. Agosto 2011.

-Rey, M. *Relaciones Intergubernamentales en Argentina ¿Hacia mecanismos de coordinación de políticas?* 21° Congreso Mundial de Ciencias Políticas, Santiago de Chile, julio 2009

-Rivas A. *La política educativa ante el abismo del federalismo*. Propuesta Educativa n° 33. Año 19; Junio 2010; Pág. 50-53.

-Senén González, S. *Ajuste y reforma educativa: dos lógicas en pugna*, III Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, UNICAMP, Campinas, julio de 1997

-Senén González, S. *La descentralización educativa y el orden político: países unitarios y federales*, en Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. UNESCO-OREALC n° 33. Abril 1994.

-Senén González, S. *Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica*. En Perazza, R. (comp.) *Pensar en lo público*. AIQUE Educación. Abril de 2008

-Vera A. Bilbao *La apuesta de invertir para una mejor educación. Evaluando la ley de financiamiento educativo en Argentina 2006-2010*. CIPECC-PREAL 2010

Uno para todos ¿todos para uno? Un escenario federal para la política educativa y sus transformaciones. Lic. Silvia Novick de Senén González-UNSAM

Normativas, leyes y resoluciones consultadas;

Ley de Educación Nacional N° 26.206

Ley 25.864

Ley 25.053

Ley 25.919/2004 FONDO NACIONAL DE INCENTIVO DOCENTE

Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075

Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058

Ley N° 26.150 PROGRAMA NACIONAL DE EDUC SEXUAL INTEGRAL

Ley Federal de Educación N° 24.195

Ley N° 24.521