

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN ARGENTINA: HERENCIAS DE LOS '90, CONTRADICCIONES Y TENDENCIAS DE "NUEVO SIGNO"

MYRIAM FELDFEBER**

NORA GLUZ***

RESUMEN: El artículo analiza las políticas educativas en Argentina a partir del año 2003, en el marco de las contradicciones en las orientaciones socio-económicas y de coexistencia de tendencias tanto de continuidad como de cambio respecto de las políticas hegemónicas de la década de los '90. El análisis se divide en dos períodos: el primero, se centra en el estudio de las políticas educativas durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), caracterizadas por transformaciones importantes a nivel de la legislación y menores avances en términos de políticas concretas que garanticen su efectivización. El segundo período, examina las políticas en curso del actual gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), en el que se observan avances en las políticas destinadas a la inclusión social.

Palabras clave: Políticas educativas. Derecho a la educación. Estado. Reforma educativa. Desigualdad.

EDUCATION POLICIES IN ARGENTINA: LEGACY OF THE 1990S, CONTRADICTIONS AND TRENDS TOWARDS A "NEW SIGN"

ABSTRACT: This paper analyzes the education policies in Argentina from 2003 onwards, amidst socio-economical guideline contradictions in a dynamics of continuity and change in the policies that used to prevail in the 1990s. Such analysis is divided into two periods: The first one is the Nestor Kirchner administration (2002-2007), whose characteristics were transformations at the level of legislation and minor advances in terms of concrete policies to guarantee their enforcement; the second one is the current Cristina Fernández de Kirchner administration (2007-2011), whose policies are directed towards social inclusion.

Key words: Education policies. Right to education. State. Education reform. Inequalities.

* Este trabajo se inscribe dentro del Proyecto de investigación UBACYT F112, "Los modos de construcción de la política pública en el campo educativo", con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

** Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación, profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). *E-mail:* mfeldfeb@filo.uba.ar

*** Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación, profesora e investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y de la UBA. *E-mail:* gluzn@yahoo.com.ar

POLITIQUES D'ÉDUCATION EN ARGENTINE: L'HÉRITAGE DES ANNÉES 1990, LES CONTRADICTIONS ET LES TENDANCES VERS UN "NOUVEAU SIGNE"

RÉSUMÉ: cet article analyse les politiques d'éducation en Argentine à partir de 2003 dans le cadre des contradictions des orientations socioéconomiques et de tendances aussi bien à la continuité qu'au changement des politiques hégémoniques des années 1990. Cette analyse est divisée en deux périodes: la première est celle du gouvernement Nestor Kirchner (2002-2007), caractérisé par des transformations au niveau légal mais peu de progrès en termes de politiques concrètes pour garantir leur application; la seconde est celle des politiques actuelles du gouvernement Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) qui révèle des progrès vers l'inclusion sociale.

Mots-clés: Politiques d'éducation. Droit à l'éducation. État. Réforme de l'enseignement. Inégalités.

Introducción

América Latina está atravesando por una coyuntura compleja y contradictoria en la que convergen gobiernos de nuevo signo con otros que continúan aplicando políticas de corte neoliberal vinculadas con el modelo del Consenso de Washington. Las consecuencias de los procesos de reforma del Estado y de aplicación de las políticas derivadas del modelo neoliberal, han sido similares en casi todos los países de la región en términos de primacía del sector financiero de la economía, polarización social, profundización de la pobreza y crecimiento del desempleo; y disolución de los lazos de integración ciudadana fundados en políticas de aspiración universal, entre otras. En forma esquemática podemos señalar la presencia de tres tipos de Estado en América Latina: los neoliberales, donde México constituye uno de los ejemplos emblemáticos; los países que buscan refundar el Estado – como Bolivia, Ecuador y Venezuela – y los estados que recomponen capacidad regulatoria y de inversión, como en los casos de Brasil y Argentina (Sader, 2008). El denominador común de los gobiernos de nuevo signo en la región es la relativamente amplia oposición al consenso político reformista de los '90 y la recuperación de la centralidad del Estado en la implementación de políticas más inclusivas (Moreira et al., 2008). Sin embargo, estas políticas siguen conviviendo con viejas modalidades de intervención estatal.

En el caso de la Argentina, una profunda crisis no sólo económica sino también política culminó con la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa en diciembre de 2001.¹ El período de recuperación que se inicia luego de las elecciones presidenciales del 2003 ha sido objeto de análisis e interpretaciones encontradas entre aquellos que plantean que no hay cambios sustantivos en la matriz de redistribución social a pesar de las mejoras en el nivel de ocupación y en los salarios (Basualdo, 2008; Bonnet, 2008), y los que sostienen que se está en condiciones de transitar hacia un nuevo "patrón

de acumulación” (Tenewicki, 2007). Entre unos y otros, los análisis que consideran que no hay ni continuidad lineal ni ruptura radical (Svampa, 2007). Algunos estudios destacan la recuperación del poder político frente a la lógica economicista de los '90 pero se observa una escasa eficiencia administrativa para fortalecer la política pública a largo plazo (Aronskind, en prensa); otros la recuperación del papel del Estado en la implementación de políticas sociales hacia la ciudadanía aunque sin superar los mecanismos de control propios de los modelos asistencialistas (Hintze y Costa, 2010).

En este trabajo, nos proponemos analizar las política educativa a partir del 2003 en el marco de profundas contradicciones en las orientaciones socio-económicas y de coexistencia de tendencias tanto de continuidad como de cambio respecto de las políticas hegemónicas de la década de los '90.

El análisis se divide en dos períodos: el primero, se centra en el estudio de las políticas educativas durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), caracterizadas por transformaciones importantes a nivel de la legislación y menores avances en términos de políticas concretas que garanticen su efectivización. El segundo período, examina las políticas en curso del actual gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), en el que se observan avances en las políticas destinadas a la inclusión social. Recuperaremos en primera instancia en forma esquemática las principales características de los '90 para luego identificar la presencia de políticas de “viejo y nuevo” signo en el campo educativo en la Argentina.

La transformación educativa de los '90

El proceso de transformación educativa desarrollado durante la década de los '90 se inscribe en el proceso de reforma del Estado y de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales, encontrando puntos de coincidencia con los procesos de reforma estructural que se implementaron en casi todos los países de América Latina.

Los cambios en la regulación estatal direccionaron, en buena medida, las reformas implementadas. El neoliberalismo argentino se caracterizó más que por la construcción de un Estado mínimo, por un proceso de reingeniería estatal bajo la retórica de lograr un Estado eficiente – que no interfiera en la eficiencia del mercado –; “más que un vaciamiento o achicamiento del Estado”, se trató de su reorientación e institucionalización en un sentido específico: el de la limitación administrativa del poder del demos en el proceso de configuración de la política pública (Morresi, 2007). La recentralización en términos de regulación política fue una característica distintiva del accionar estatal en los '90, limitando la soberanía de las jurisdicciones en la definición de políticas.

Estos cambios fueron desplazando la responsabilidad del Estado hacia las instituciones y los sujetos en el marco de las nuevas orientaciones de las políticas sociales. La política social del modelo del Estado de Bienestar Keynesiano de aspiración universalista y, de acuerdo con la legislación, con derechos accesibles para todos los ciudadanos experimentó una reorientación vinculada con la focalización en grupos meta y la lucha contra la pobreza (Stahl, 1994).

El Presidente Menem (1989-1999) llevó a cabo durante sus dos presidencias una reforma de carácter fundacional tendiente a expandir el sistema educativo sobre nuevas bases.² La autodenominada "transformación educativa" buscó establecer nuevos criterios de gestión en el funcionamiento del sistema basados en los principios de autonomía y responsabilidad individual por los resultados educativos. Los cambios también estuvieron destinados a la contención de los sectores socialmente excluidos (Feldfeber, 2003).

La legislación constituyó uno de los instrumentos fundamentales que apuntaló la reforma. Entre las principales bases que orientaron la transformación encontramos la Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario (n. 24.049, sancionada en 1991 y promulgada en 1992) mediante la cual se transfirieron las instituciones de dependencia nacional hacia las provincias y la Ciudad de Buenos Aires; la Ley Federal de Educación (LFE) (n. 24.195, 1993) que fue la primera ley nacional que abarcó todo el sistema educativo y el Pacto Federal educativo (suscripto en 1994 y convertido en Ley n. 24.856 en 1997) como herramienta para concertar federalmente las acciones y los recursos para la implementación de la LFE. También se sancionó la Ley de Educación Superior (n. 24.521, 1995) que plasma un modelo de estado evaluador asociado a la lógica de mercado y se modificó, en la Reforma Constitucional de 1994, la cláusula acerca de las leyes de organización y de base del sistema educativo que debe sancionar el Congreso que incluye juntos los principios de gratuidad y equidad³ (art. 75, inc. 19).

La LFE introdujo profundas transformaciones en la organización del sistema, estableció una nueva estructura académica y extendió a 10 años la obligatoriedad escolar. En función de la ley se definieron Contenidos Básicos Comunes y se implementó un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. También se establecieron mecanismos de acreditación y evaluación de las instituciones de educación superior. El papel del Estado se presenta en forma ambigua: en algunos aspectos aparece como principal e indelegable y en otros como subsidiario o secundario otorgando un rol importante a las familias, la Iglesia y el sector privado. Por otro, concentra las funciones de control en manos del gobierno central. Esto se deriva tanto del importante rol del PEN en el logro de los consensos para la implementación de la Ley como de las funciones que se le asignan en el texto de la Ley a este Ministerio sin escuelas (Paviglianiti, 1993). La Ley incluyó a la educación privada dentro del concepto de lo público, diferenciando por el tipo de gestión: educación pública de gestión estatal y

educación pública de gestión privada (Feldfeber, 2003). En materia docente las políticas estuvieron centradas, luego de la transferencia de las Instituciones de Formación Docente de dependencia nacional a los estados subnacionales, en las demandas de profesionalización y autonomía y en la discusión de nuevos criterios para definir la carrera laboral de los docentes. Para “compensar” las desigualdades se desarrollaron políticas asistenciales y compensatorias a través del Plan Social Educativo (PSE).

Las políticas focalizadas compensatorias constituyen un ejemplo paradigmático de esta forma de intervención estatal. Se proponen compensar las desigualdades de origen de los estudiantes concentrando los recursos en la “población objetivo”: los más pobres entre los pobres. Estas políticas se fundaron en el principio de equidad, concebida como no dar lo mismo a quienes no son iguales, y se convirtieron en la estrategia de combate a la pobreza a través de las distintas líneas de acción desarrolladas desde el PSE que funcionó desde 1993 hasta 1999 y que incluyó entre sus iniciativas: infraestructura escolar; material didáctico, útiles escolares, estímulo a las iniciativas escolares y becas para estudiantes cuyas condiciones económicas ponían en riesgo la continuidad de los estudios.

El PSE operó centralizadamente, ya que la definición de prioridades y líneas de acción se hicieron en el Ministerio Nacional, mientras que las provincias se limitaron a seleccionar las escuelas que debían entrar a los distintos programas que lo componían perdiendo soberanía en la definición de la política hacia sus escuelas (Gluz, 2009), a la vez que las escuelas perdían autonomía en definir sus propios proyectos que quedaron condicionados a las directivas del programa acerca del destino de los recursos (Duschastzky y Redondo, 2000).

Este modo de hacer política, implicó un cambio de los modelos de prestación de aspiración universal basados en la reciprocidad que supone la educación como derecho y que se había expresado a lo largo de la historia del sistema educativo nacional en la progresiva expansión de una educación común.

La implementación de la reforma de los '90 redefinió el rol docente del Estado, trasladó la responsabilidad a las jurisdicciones a la par que recentralizó mecanismos de control en manos del gobierno nacional; profundizó las diferencias entre las jurisdicciones y las tendencias a la fragmentación del sistema; agudizó los irresueltos problemas del federalismo; deslegitimó el saber de los docentes frente al saber de los expertos y colocó a los estudiantes en condición de pobreza en el lugar de sujetos asistidos.

La política del gobierno del Presidente Néstor Kirchner (2003-2007)

Después de la crisis de fines de 2001 y principios de 2002 y de un período de transición caracterizado por la inestabilidad institucional, la mega-devaluación de la moneda (con la consecuente baja del salario real), el aumento del desempleo y la

instalación de la protesta social en las calles, el gobierno de Néstor Kirchner implementó una política económica centrada en la recuperación del mercado interno y del empleo. El núcleo central de esta estrategia fue la política cambiaria, que consistió en mantener un tipo de cambio real alto, que sirvió a la vez para proteger a la industria nacional de la competencia externa y a impulsar las exportaciones. Esta política potenció el crecimiento económico (que en el período 2003-2007 fue de un 40%), ayudado por un cambio de precios relativos favorable a los productos de exportación del país, que permitió contar por primera vez en décadas, con superávit externo y fiscal conjuntos.

Luego del default declarado en 2002, el peso de la deuda pública se redujo significativamente, pasando del 139,1% del PIB en 2003 al 51% del PIB en 2007. Este resultado estuvo influido por un lado, por la renegociación que se llevó a cabo en 2005, y por otro por efecto del fuerte crecimiento de la economía. El crecimiento de las reservas también permitió saldar la deuda pendiente con el FMI en 2005 y ampliar de este modo el margen de la autonomía en la determinación de las políticas internas. El crecimiento de la economía fue motorizado fundamentalmente por el sector productivo, a diferencia del crecimiento vinculado al sector financiero y de servicios no transables que caracterizó a la década del '90 (Aronskind, en prensa). No obstante, persisten los debates sobre la continuidad, con algunos retoques, del modelo económico impuesto desde la última dictadura militar (Tenewicki, 2007).

Los impactos sobre la reducción de la pobreza fueron importantes, fundamentalmente por la disminución del desempleo, y potenciados por algunas de las políticas gubernamentales, como la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo como instrumento de negociación salarial, la recomposición de los ingresos de los jubilados, la incorporación de 2 millones de beneficiarios al sistema jubilatorio, entre otras. También contribuyó la progresiva implementación de planes que promovieron formas asociativas y autogestivas de trabajo, sustentados en la concepción del trabajo como mecanismo de inclusión. Sin embargo, estas políticas aún permanecieron ligadas a los patrones asistenciales de la década anterior (Hintze, 2006).

A partir del año 2003 se revierte la tendencia al aumento de la desigualdad, sin embargo la reducción de la brecha entre los sectores más ricos y más pobres de la población apenas se ubica en los niveles que tenía a mediados de los '90, lejos de la distribución de la riqueza que en los '70 colocaban al país entre los más igualitarios de América Latina.

En el 2007, en un contexto de alto crecimiento, comenzaron a surgir las presiones inflacionarias, que no se habían producido anteriormente debido a que existía una importante capacidad ociosa en casi todos los sectores productivos. La estrategia del gobierno de intervenir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y de alterar las mediciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC), no sólo no ayudó a

controlar la inflación, sino que generó desconfianza en las estadísticas oficiales y una proliferación de mediciones alternativas de consultoras privadas que alimentaron las expectativas inflacionarias. Asimismo, resta credibilidad a las mediciones sobre la pobreza y sobre la mejora en las condiciones de vida de la población.

El área en que se produjeron cambios más significativos fue la de los derechos humanos. El gobierno asumió como política de Estado la condena a la violación de los derechos humanos durante la última dictadura militar (1976-1983), impulsó la derogación de las Leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, sancionadas bajo presión militar durante el gobierno de Raúl Alfonsín, y los indultos decretados por Carlos Menem, reabrió las causas para que pudieran ser juzgados quienes habían sido indultados y descabezó la cúpula militar. También se produjo el recambio de la Corte Suprema de Justicia.

Como veremos, las ambigüedades evidenciadas en el campo de las políticas sociales y económicas del período también se expresaron en el campo educativo.

La política educativa del período y las transformaciones en el plano legislativo

La legislación constituyó el instrumento privilegiado para orientar las políticas educativas del período 2003-2007. En un primer momento a través de las leyes se buscó paliar algunas de las consecuencias más nefastas de la implementación de la LFE. Sin embargo, en algunos casos, hubo ausencia de políticas para materializar los principios contenidos en las leyes, y en otros, la propia dinámica de funcionamiento del particular federalismo en nuestro país, no logró generar las condiciones necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de las mismas. En un segundo momento la derogación de la LFE y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación constituyó un punto de quiebre relevante respecto de lo que fue la ley emblemática de los '90. Durante el período 2003-2007 se sancionaron las siguientes leyes:⁴

- *Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase* (n. 25.864, año 2003). Fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, para los establecimientos educativos de todo el país y estipula que en caso de incumplimiento, los gobiernos provinciales deberán adoptar las medidas necesarias a fin de compensar los días de clase perdidos. Contempla la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional para las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, con el fin de garantizar la continuidad de la actividad educativa.
- *Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente* (n. 25.919, año 2004), que prorrogó por el término de 5 años o hasta la aprobación de una Ley de

Financiamiento Educativo Integral el fondo creado en 1988 para otorgar aumentos salariales a través de una suma fija para todos los docentes del país, luego de que la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) lograra mediante la protesta en la "carpa blanca" nacionalizar la discusión sobre el financiamiento educativo.

- *Ley de Educación Técnico Profesional* (n. 26.058, año 2005), que regula y ordena la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario y la Formación Profesional. Se propone entre sus objetivos "estructurar una política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional", área que fue totalmente relegada en la LFE.⁵
- *Ley de Financiamiento Educativo* (n. 26.075, año 2005) estableció el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el PIB en función de objetivos establecidos como destino de las inversiones.⁶ La Ley buscó incrementar la participación relativa de la Nación en el presupuesto consolidado destinado a educación. La ley creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, para contribuir a compensar las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe que, a pesar del esfuerzo financiero y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades.
- *Ley Nacional de Educación Sexual Integral* (n. 26.150, año 2006), que establece que todos los estudiantes "tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal".
- *Ley de Educación Nacional* (n. 26.206, año 2006). Por último, nos detendremos por su alcance y centralidad en la Ley de Educación Nacional (LEN). La derogación de la LFE y su sustitución por una nueva Ley de Educación Nacional constituyó un acto simbólico de cambio del rumbo y expresión en el campo educativo del quiebre del consenso reformista de los '90. Sin embargo, la ley evidencia tanto elementos de ruptura como continuidades con lo establecido en la reforma de la década de los '90. Estas tendencias encontradas se expresan tanto en el proceso previo a la definición de la ley como en su articulado final.

En términos de procedimientos, aunque no constituye la expresión de un consenso social amplio, incorporó al diálogo a distintos sectores sociales, entre ellos a

los sindicatos docentes. Sin embargo, aunque se presentó oficialmente como una estrategia de participación, el mecanismo de consulta ha sido cuestionado en tanto no se generaron las condiciones en términos de espacios, tiempos y circulación de información y tampoco se definieron los procedimientos a través de los cuales las diferentes opiniones fueron ponderadas e incorporadas a la propuesta final (Feldfeber, 2006). Efecto probablemente de las limitaciones del proceso de consulta, pero también de las históricas relaciones de poder entre Estado, Iglesia y otras corporaciones, muchas de las definiciones sobre la educación pública de los '90 perduran en el texto de ley junto con otras que expresan sentidos contrapuestos.

El primer aspecto a destacar es la conceptualización de la educación como bien público y como derecho social y la centralidad del Estado en la garantía de este derecho. Estos principios se yuxtaponen con la formulación de la educación como un derecho personal y con el rol de la familia como agente natural y primario de la educación tal como lo establecía la LFE de 1993.

Otro aspecto central se vincula con la necesidad de establecer una estructura académica común. La Ley de Educación Nacional modifica nuevamente la estructura de niveles y ciclos que había sido reformada con la LFE e implementada de modo dispar en cada una de las provincias. Vuelve a los niveles de educación primaria y secundaria (en lugar de la Educación General Básica y el Polimodal) pero sin lograr unificar la duración de cada uno de estos dos niveles, postergando a futuro esta cuestión central que se vincula con la unificación del sistema. Como ejemplo, la Provincia de Buenos Aires que concentra aproximadamente el 40% de la matrícula del país cuenta con una educación primaria de 6 años y una secundaria de igual duración; mientras que su vecina Ciudad de Buenos Aires, tiene una escuela primaria de 7 años y una secundaria de 5 años, lo que genera dificultades en la equiparación entre las trayectorias escolares de los estudiantes de estas jurisdicciones.

No menos polémica resulta la cuestión del federalismo, si bien, el conjunto de las leyes sancionadas en el período incluyen en mayor o menor medida aspectos relativos a la gestión federal de la educación dotando de un mayor protagonismo al Estado nacional en lo relativo a la direccionalidad de la política educativa y, a los intentos de integración del sistema, persisten los problemas vinculados con la articulación de las políticas nacionales y jurisdiccionales para garantizar el derecho a la educación. Problema que trasciende el campo educativo y se vincula, entre otras cuestiones, con el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Hay que recordar que, la federalización del sistema de la década de los '90 no significó su democratización ni la superación de las desigualdades entre las jurisdicciones. Sin desconocer que se trata de un sistema federal, la LEN creó el Consejo Federal de Educación (CFE) que reemplazó al Consejo Federal de Cultura y Educación. Al igual que el anterior Consejo es el organismo de concertación, acuerdo y

coordinación de la política educativa nacional, que debe asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Está presidido por el Ministro de Educación e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. A diferencia de lo que sucedía anteriormente, la ley estableció que las resoluciones del CFE serán de cumplimiento obligatorio, cuando la asamblea así lo disponga, de acuerdo con la reglamentación que la misma establezca para estos casos. Sin embargo no queda claro si este principio que permite al Consejo tomar decisiones de carácter vinculante para dotar de unidad al sistema, puede entrar en contradicción con la autonomía de las provincias para definir las políticas para las escuelas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Novick de Senén Gonzalez (2008) considera que la idea de una ley “nacional” proporciona un sentido de integración social y busca reforzar el sentido de nacionalidad que estaba ausente en la LFE del año 2003.

En lo que respecta las políticas de formación docente, la LEN creó el Instituto Nacional de Formación Docente (INFED) como organismo regulador nacional responsable de impulsar políticas de fortalecimiento que articule los niveles nacional, jurisdiccional e institucional. Cuenta con el asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del CFE, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico. Se extendió a cuatro años la duración de la formación inicial y se estableció la capacitación gratuita como obligación del Estado hacia el sistema público de educación. En las propuestas para el sector docente observamos un desplazamiento discursivo desde las políticas basadas en los imperativos de la profesionalización de los '90 hacia modelos de desarrollo profesional de los docentes. Sin embargo, queda el interrogante de si se trata sólo de un cambio de lenguaje o si estamos asistiendo a nuevos modos de definir e implementar las políticas para y con los docentes (Feldfeber, 2010).

Por último, uno de los temas a nuestro juicio más sensibles, es el haber sostenido la concepción de que todas las escuelas son “públicas”, centrando las diferencias en la gestión: estatal o privada (Feldfeber, 2003). Sobre la base de esa definición, se incorporan dos nuevos tipos de gestión: las escuelas de gestión social y cooperativa, reconociendo de este modo las experiencias educativas que desde la crisis están desarrollando distintas organizaciones de la sociedad, incluidos los nuevos movimientos sociales (Gluz, 2008).

En lo que respecta a las políticas en materia de educación superior, si bien existe cierto consenso generalizado acerca de la necesidad de derogar la cuestionada Ley de Educación Superior sancionada en 1995, no podemos afirmar que se haya instalado una nueva agenda que de cuenta de una ruptura significativa respecto de

la agenda reformista instalada en los '90 en torno al modelo del estado evaluador. Los trabajos de Chiroleu (2006) y Suasnabar (2005) señalan que a pesar de ciertos avances, como por ejemplo el incremento del presupuesto en ciencia y tecnología, hay una inercia o continuidad de la agenda de los '90 y una ausencia de una política integral en materia de educación superior.

Las políticas socio-educativas y las críticas al asistencialismo

Las políticas hacia los sectores más vulnerables en el campo escolar expresaron cambios fundamentalmente en los discursos acerca de la relación entre pobreza y educación. El primero de ellos es el desplazamiento de la preocupación por la equidad a una mayor preocupación por la inclusión, la "igualdad" y la necesidad de reinstalar políticas de inspiración universal. Se establecieron así becas estudiantiles destinadas a la población no escolarizada para que reingrese al sistema junto con propuestas institucionales de acompañamiento a través del Programa Nacional de Inclusión Escolar y sus componentes "Volver a estudiar" y "Todos a la escuela".⁷ No obstante, junto con estas nuevas becas se mantuvieron las becas del PSE de carácter focalizado y meritocrático, destinadas a un cupo de estudiantes en condición de vulnerabilidad.

La misma ambigüedad caracterizó al Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que reemplazó al PSE como intervención hacia las escuelas que atendían a la población de mayor vulnerabilidad y que confrontó con el discurso de la carencia de los estudiantes enfatizando las condiciones de enseñanza y partiendo de la idea de que "todos pueden aprender". Se definió como una propuesta transversal que buscaba sostener políticas comunes para todo el nivel. Sin embargo, junto a estos cambios, mantuvieron mecanismos de intervención propios de los '90, como la modalidad de organización por programa, con un equipo específico, con rituales y prácticas propias, que establecieron una identidad diferente a la de las escuelas comunes: el ser "escuelas PIIE" (Gluz y Chiara, 2007).

Otro cambio que se expresó en el PIIE pero también en otras políticas como en las de formación docente, fue la construcción, aún incipiente, de una dinámica de trabajo más federal frente a las intervenciones directas sobre las provincias o sobre las escuelas típicas de los años '90 (Gluz, 2009). Uno de los propósitos del PIIE fue fortalecer el acompañamiento al trabajo que venían desarrollando las jurisdicciones de modo de no imponer un único esquema de trabajo. Sin embargo, no hubo una política activa en términos de mejorar la tecno-burocracia provincial. El resultado fue que aquellas menos dependientes económica y profesionalmente de la nación pudieron apropiarse de las orientaciones nacionales redefiniéndolas en función de las problemáticas propias del nivel priorizadas por la gestión provincial; mientras que en aquellas provincias con altos índices de vulnerabilidad y que por lo tanto

contaban con una mayor cantidad de “escuelas PHE”, con menor presupuesto provincial para el desarrollo de líneas propias de actuación, equipos regulares más reducidos y con menor capacidad de gestión estatal, adoptaron los lineamientos nacionales sin variaciones y sin redefinir la relación con el nivel central prevaleciente en los '90 (Gluz y Chiara, 2007).

En síntesis, las transformaciones en la política educativa del período muestran importantes avances y no pocas ambigüedades. Los cambios legislativos y en la política nacional permitieron un incremento – aunque aún insuficiente – de la inversión educativa, el establecimiento de un piso salarial docente en todo el país, un intento de recuperar políticas de inspiración universal y una mayor preocupación por la articulación del sistema educativo federal. No obstante, no se avanzó en la discusión respecto de qué es lo público en educación sosteniendo la definición de las escuelas en función del tipo de gestión (estatal, privada, social y cooperativa), continuaron con modalidades de intervención por programas hacia los sectores en condición de pobreza superponiendo objetivos universales y particulares y no se han logrado articular políticas que ayuden a resolver los problemas de larga data vinculados con la gestión federal de la educación y con la fragmentación del sistema.

Las actuales políticas del Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

Cristina Fernández de Kirchner, primera mujer presidenta electa por el voto popular, asume en diciembre de 2007, recibiendo el bastón de mando por parte de su esposo, el ex presidente Néstor Kirchner.

Al poco tiempo de asumir creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, cuya misión es “orientar la ciencia, la tecnología y la innovación al fortalecimiento de un nuevo modelo productivo que genere mayor inclusión social y mejore la competitividad de la economía Argentina, bajo el paradigma del conocimiento como eje del desarrollo”.

En el año 2008 se sancionó la Ley n. 26.241 que transformó en política de Estado el Programa de repatriación y vinculación con científicos argentinos que residen en el exterior (Raíces).

En su primer año de gobierno, que se planteó como profundización del rumbo iniciado en el 2003, nacionalizó la aerolínea de bandera que había sido privatizada en los '90. Una de las decisiones de mayor envergadura fue la re-estatización del sistema jubilatorio, poniendo fin al sistema de capitalización individual administrado por empresas privadas que funcionó desde el gobierno de Carlos Menem.

En términos legislativos, logró la aprobación de la Ley de Servicios Audiovisuales en reemplazo de la ley vigente desde la última dictadura militar y la Ley de

Matrimonio igualitario que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo. Ambas iniciativas significaron y significan duros enfrentamientos con importantes grupos económicos de los medios de comunicación y con la jerarquía eclesiástica.

Los enfrentamientos con la fracción agraria del poder económico, cuando el gobierno intentó imponer retenciones móviles a la renta extraordinaria del sector sojero, generaron uno de los conflictos más serios que vivió el país luego de la crisis del 2001 y que terminó con una derrota del gobierno en el parlamento (Aronskind, en prensa).

A fines del 2009, retomando los debates instalados por el Frente Nacional contra la pobreza, la presidenta estableció por decreto del PEN (n. 1.602/09) la Asignación Universal por Hijo (AUH). Se trata de una política que otorga una prestación no contributiva a los sectores desempleados y a los empleados precarios similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales. Si bien no se trata de una política estrictamente universal, puesto que sólo apunta a aquellos sectores que no perciben la asignación por medio del régimen contributivo, el diseño del mismo avanza en una propuesta más inclusiva. Quedan excluidos del beneficio los trabajadores del sector informal que perciben ingresos mensuales que superen al Salario Mínimo Vital y Móvil vigente. A diferencia de los planes y programas asistenciales de las décadas anteriores, la AUH se integra dentro del conjunto de las políticas de seguridad social.

Un aspecto destacado de la AUH en el caso argentino es su magnitud ya que supera tanto en términos relativos como en prestación por hogar a todos los restantes programas de transferencias condicionadas de ingreso de la región en América Latina (representa actualmente 0,6% del PIB y se prevé que llegue al 0,8% del PBI cuando se logre la meta de 4.000.000 de niños) (Agis et. al., 2010).

En el decreto de la AUH se reconoce que la medida no implica el fin de la pobreza pero sí ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por las políticas económicas de corte neoliberal y que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza se vincula con el crecimiento económico y con la creación constante de puestos de trabajo.

El impacto de esta medida en la mejora de las condiciones de vida de la población es difícil de evaluar por los problemas, anteriormente mencionamos, en la medición por parte del INDEC de variables tan centrales como el nivel de pobreza y la inflación.

Políticas sociales y escolarización

La AUH está sujeta a condicionalidades sanitarias y educativas: los beneficiarios deben presentar los certificados requeridos de vacunación y asistencia escolar que se vuelcan en una libreta específica, sujeta a estrictas normas de seguridad y

que permiten el seguimiento de la trayectoria escolar de cada hijo de beneficiario. A diferencia del salario familiar que perciben los trabajadores formales, esta forma de seguimiento entra en contradicción con los principios de corte más universal que se pretenden establecer y corre el riesgo de instalar a los beneficiarios en una relación de tutela y estigmatización más afín al asistencialismo neoliberal que a los derechos ciudadanos. De este modo, acceso a la asignación familiar e inclusión escolar se articulan, aunque aún tensionados entre la lógica del derecho y la asistencia social a través de mecanismos de control a los beneficiarios.

A diferencia de lo que sucedía en los planes asistenciales anteriores, en los que la condicionalidad educativa recaía en la responsabilidad de los beneficiarios, se establece una mesa interministerial de la que participa el Ministerio de Educación que se compromete a garantizar los procesos de inclusión escolar necesarios para que puedan cumplir con dicha condicionalidad. En este sentido, el CFE en diciembre de 2009 resolvió que a los fines de acompañar la efectiva implementación de la AUH “las autoridades educativas elaborarán una agenda de trabajo para generar las medidas pedagógicas y socioeducativas que posibiliten que todos los niños y jóvenes cumplan la educación obligatoria y, a la vez, logren una experiencia escolar valiosa que les permita el ejercicio pleno de su ciudadanía y el acceso a los bienes culturales disponibles” (Resolución n. 89/09). En dicha resolución se señala que la Asignación Universal por hijo, “significa una de las medidas de justicia social más importante de las últimas décadas, que profundiza en este sentido las políticas educativas que se vienen desarrollando, tendientes a garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la educación en la República Argentina” (art. 1).

No contamos a la fecha con datos precisos sobre el impacto de esta política en el aumento de la escolarización.

Las políticas para garantizar la inclusión en el sistema educativo

En materia educativa, el año 2009 marcará un punto de inflexión importante en las políticas del sector que, como dijéramos, estuvieron centradas en transformaciones legislativas sin correlatos claros en materia de intervenciones efectivas. Las políticas educativas desarrolladas por el Ministerio de Educación, van a enfatizar la inclusión de los sectores excluidos del sistema para cumplir con la obligatoriedad escolar establecida en la LEN. En esta línea se inscriben además de la AUH anteriormente descrita, las políticas para la escuela secundaria obligatoria y el desarrollo de un programa de inclusión digital a través del programa “Conectar-Igualdad”.

Las políticas hacia la educación secundaria se dirigen centralmente a revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel. El discurso oficial enfatiza la necesidad de construir una escuela secundaria capaz de motivar, incluir y retener a los

jóvenes y adolescentes, otorgando especial importancia a la recuperación de quienes abandonaron la escuela. Para ello proponen una revisión integral que abarca desde los contenidos hasta el gobierno escolar. En mayo del 2009 el CFE aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria. Al año siguiente se lanza el Plan de Mejora Institucional para la Educación Secundaria, con una inversión de 2.132,7 millones de pesos para reformas de las condiciones materiales, edilicias, tecnológicas, pedagógicas, institucionales y en nuevos planes curriculares, con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y acompañar las trayectorias pedagógicas de los estudiantes. La Propuesta de Apoyo Socioeducativo para alumnos, escuelas y jurisdicciones se propone promover el derecho a la educación de jóvenes y adolescentes, así como garantizar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.

Otra medida relacionada con las anteriores es la creación del Programa Conectar Igualdad, tendiente a la inclusión digital a través de la entrega de netbooks a cada alumno y docente de educación secundaria de escuela pública, educación especial y de Institutos de Formación Docente; junto con el desarrollo de contenidos digitales que se utilicen en propuestas didácticas. Esta medida es visualizada como un medio para democratizar el acceso al conocimiento.

Aunque es posible establecer algunas conjeturas, resulta aún apresurado aventurar impactos de intervenciones que tienen apenas más de un año de implementación.

Estas medidas estuvieron acompañadas por el incremento del financiamiento educativo: en el año 2009 la inversión superó la meta prevista llegando al 6,4 % del PBI. Sin embargo, el crecimiento de los recursos no ha logrado modificar los desiguales niveles de inversión educativa entre provincias (CIPPEC, 2011). En la actualidad está pendiente la sanción de una nueva Ley de financiamiento que contemple además la educación secundaria obligatoria.

En lo que respecta a la implementación de Ley de Educación Sexual Integral, a partir de la aprobación de los Lineamientos Curriculares en el año 2008, se creó en el ámbito del Ministerio de Educación el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, en la actual coyuntura signada por fuertes debates con los sectores más conservadores que se oponen al tratamiento de estos contenidos en las aulas.

Otras facetas de la política educativa en cambio se mantienen aún en el plano de los discursos sin avanzar hacia su plena concreción como por ejemplo, los mecanismos para garantizar que las jurisdicciones cumplan con la ley de 180 días de clase. O la derogación y sanción de una nueva Ley para la Educación Superior que reemplace la ley vigente desde 1995.

A modo de cierre

Es difícil analizar un proceso en curso, al tiempo que no se puede prever el rumbo que finalmente tomarán los cambios en el sistema escolar ya que el impacto de las políticas educativas solo se podrá evaluar a largo plazo. Sin embargo hemos podido mostrar algunas continuidades y algunos cambios respecto de los objetivos y modos de construcción de la política pública en el campo educativo.

Las políticas sociales y educativas, a partir del año 2003, se proponen, desde un discurso fundado en el derecho ciudadano, construir modelos más integrales de intervención. Resulta significativo el cambio de rumbo en algunas de las políticas que podemos reconocer como de “nuevo signo” basadas en un rol más activo del Estado en la garantía del derecho a la educación, en la promoción de la unidad del sistema educativo nacional y en el diseño de políticas inclusivas y más igualitarias fundadas en principios universales.

No obstante, los desarrollos del período no han transformado ciertos aspectos básicos de la política educativa de los '90 como la redefinición de la educación pública, los mecanismos de control que acompañan las intervenciones hacia los sectores en condición de pobreza, la efectivización de los principios estipulados en algunas leyes, o las dificultades para construir un verdadero federalismo sin por ello renunciar a la unidad nacional.

Sin lugar a dudas muchos de estas cuestiones trascienden el campo de la educación, no obstante ello, las políticas educativas en Argentina aún tienen deudas pendientes con el efectivo cumplimiento del derecho a la educación.

Notas

1. “Que se vayan todos y no quede ni uno solo”, en referencia a la clase política, fue uno de los lemas que aglutinó muchas de las movilizaciones populares de esos años
2. La profunda crisis del sistema encuentra sus antecedentes en la última dictadura militar (1976-1983) cuando se quiebra un modelo de mayor inclusión social a través del sistema educativo.
3. En Argentina la introducción del concepto de Equidad como principio filosófico orientador de las políticas estuvo caracterizada por un contexto de polémica (Feijó, 2002). Mientras para algunos refuerza las nociones de gratuidad e igualdad, para otros las relativiza.
4. En el año 2005 también se sancionó la *Ley n. 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, que establece expresamente en su articulado el derecho a la educación.
5. La Educación Técnica de larga historia en nuestro país fue subsumida dentro del nivel polimodal perdiendo su especificidad en términos formativos.
6. Algunos de esos objetivos son cuantificables y otros han sido definidos con gran nivel de generalidad difícil de evaluar.
7. El primero era para la educación obligatoria, desde los 6 hasta los 14 años; el segundo para finalización del entonces polimodal, de 15 a 18 años.

Referencias

- AGIS, E.; CAÑETE, C.; PANIGO, D. *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE-CONICET, 2010. Disponible en: <http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf, 2010>.
- ARONSKIND, R. Un Estado siempre en deuda. In: RINESI, E.; MORRESI, S. (Ed.). *Las transformaciones en las formas de intervención del Estado de 1976 al presente*. Buenos Aires: UNGS, [s.d.]. (no prelo).
- BASUALDO, E. La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales. In: CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). *Memoria Anual 2008*. Buenos Aires, 2008.
- BONNET, A. *Kirchnerismo: el populismo como farsa. Periferias: Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. 11, n. 14, p. 97-114, 2007.
- CHIROLEU, A. Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades. *Revista SAAP*, Buenos Aires, v. 2, n. 3, p. 563-590, 2006.
- CIPPEC. *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo: cuarto informe anual 2010*. Buenos Aires, feb. 2011.
- DUSCHATZKY, S.; REDONDO, P. Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. In: DUSCHATZKY, S. (Comp.). *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós, 2000. p. 121-186.
- FELDFEBER, M. (Comp.). *Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Novedades Educativas, 2003.
- FELDFEBER, M. De la profesionalización al desarrollo profesional: algunas notas para pensar las políticas de formación docente. In: OLIVEIRA, D.A.; FELDFEBER, M. (Comp.). *Nuevas regulaciones educativas en América Latina: políticas y procesos del trabajo docente*. Lima: Fondo Editorial Universidad de Ciencias y Humanidades, 2010. p. 81-108.
- GLUZ, N. *La construcción socio-educativa del becario: la productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires: IPEE-UNESCO, 2006.
- GLUZ, N. Las relaciones nación-provincias en las políticas educativas de los 90: Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma. *Revista NCE*, Buenos Aires, v. 17, n. 27, p. 99-120, 2009.
- GLUZ, N.; CHIARA, M. *Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE)*. Momento 1: La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto. Buenos Aires: DINIECE; MECYT, abr. 2007. (Documento de trabajo).

HINTZE, S. *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacios, 2007.

HINTZE, S.; COSTA, M. *De la sociedad de beneficencia a la asignación universal*; ponencia presentada en el Ciclo de Debates 2010 "El Conurbano Bonaerense" frente al Bicentenario: balances y perspectivas". Buenos Aires: Instituto del Conurbano, UNGS, 2010.

MOREIRA, C.; RAUS, D.; GOMEZ LEYTON, J.C. (Coord.). *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*. Montevideo: FLACSO; UNLA; UARCIS; TRILCE, 2008.

MORRESI, S. ¿Más allá del neoliberalismo?: Estado y neoliberalismo en los años noventa. In: RINESI, E.; NARDACCHIONE, G.; VOMMARO, G. (Ed.). *Los lentes de Víctor Hugo: transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo, 2007. p. 117-150.

NOVICK DE SENÉN GONZÁLEZ, S. Política, leyes y educación: entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica. In: PERAZZA, R. (Comp.). *Pensar lo público: notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique, 2008. p. 81-118.

PAVIGLIANITI, N. *La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina*. Buenos Aires: CEFYL, 1993.

SADER, E. *Refundar el Estado: posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA-CLACSO, 2008.

STHAL, K. Política social en América Latina: la privatización de la crisis. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 131, p. 48-71, 1994.

SUASNABAR, C. Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Temas y Debates*, Buenos Aires, v. 9, n. 10, p. 83-93, 2005.

SVAMPA, M. Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. *Cuadernos del CENDES*, Caracas, v. 24, n. 65, p. 39-61, mayo/ago. 2007.

TENEWICKI, M. Brillos y penumbras de la gestión económica y de la distribución del ingreso durante el gobierno de Néstor Kirchner. *Revista Ciencias Sociales*, Buenos Aires, n. 69, p. 21-23, dic. 2007.

Recebido em abril de 2011.

Aprovado em junho de 2011.