

Continuidades y rupturas en las políticas educativas del gobierno de Néstor Kirchner.

Manera Teresa y Romer Patricia.

Cita:

Manera Teresa y Romer Patricia (2010). *Continuidades y rupturas en las políticas educativas del gobierno de Néstor Kirchner*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/308>

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

Continuidades y rupturas en las políticas educativas del gobierno de Néstor Kirchner

Teresa Manera, teresamanera@yahoo.com.ar, UBA
Patricia Romer, patriciaromer@hotmail.com UBA

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Proyecto de investigación: Directora Elina Mecke, UBACyT U804, La importancia del análisis crítico de las Políticas Públicas en la caracterización del rol del Estado:
¿Ampliación ciudadana y restricción democrática?

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

Resumen

El objetivo de este trabajo es determinar en qué medida las políticas educativas del gobierno de Kirchner constituyeron una continuidad o una ruptura en las ideas y las propuestas. La Ley de Educación Nacional y las que la acompañaron significaron un cambio de rumbo signado por el análisis de la problemática educativa a partir de la lectura de la realidad socioeconómica que la contiene. Sin embargo, las rupturas se mostraron incapaces para superar las desigualdades en el sistema educativo nacional y alcanzar las metas en cuanto a resultados y calidad de los aprendizajes.

Continuidades y rupturas en las políticas educativas del gobierno de Néstor Kirchner.

“el enorme aumento en la capacidad de producción humana se ha basado crecientemente en el conocimiento y la información, vale decir, en un conjunto cada vez más amplio de personas con muy alto nivel de instrucción –que no necesariamente son profesionales dedicados a la investigación y el desarrollo-. En este ámbito, la riqueza acumulada y el capital intelectual de los países de Occidente a partir de su industrialización le siguen dando al Norte una ventaja enorme, que aún no ha podido ser reducida en medida importante por los países en vías de desarrollo”. Eric Hobsbawm¹

“la educación no alcanza para cambiar una sociedad injusta, pero tiene la capacidad de contribuir a su transformación (...), Hay que ponerla al servicio del Pueblo, para que le ayude a recorrer el largo camino hacia la democracia.” Adriana Puiggrós, 2007²

“La educación necesita un Estado que la financie, regule y garantice a todos iguales oportunidades para acceder a un servicio de calidad.” Néstor Kirchner, 2003³

Las citas ejemplifican la valorización creciente del rol de la educación y nos ayudan a dimensionar el lugar de las políticas del sector en la agenda gubernamental. En toda época, la propuesta educativa expresará el discurso hegemónico y develará la corriente de pensamiento que guía el accionar estatal. En este sentido, la legislación constituye una fuente primaria para el análisis de las ideas dominantes.

¹ Eric Hobsbawm, “Después del siglo XX: un mundo en transición”, en Ricardo Lagos (2008), comp, *América Latina: ¿integración o fragmentación*, Edhasa, 2008.

² Adriana Puiggrós (2007), *Cartas a los educadores del siglo XXI*, Galerna, Buenos Aires.

³ Néstor Kirchner y Torcuato Di Tella (2003), *Después del derrumbe*, Galerna, Buenos Aires.

En la Argentina, la Ley 1420 fue el marco regulatorio vigente por más de cien años. En efecto, desde su promulgación en 1884 no hubo grandes cambios a nivel normativo hasta la reforma de la década de 1990. En 1993, la Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195 fue anunciada como el arribo a la modernización pendiente en el campo educativo, sin embargo, a tan sólo trece años de su promulgación entra en vigencia otra: la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206.

La última, sancionada en la administración de Néstor Kirchner, identificada con las fuerzas progresistas, correspondería a un proyecto nacional construido a partir de una concepción ideológica opuesta al neoliberalismo. El objetivo de este trabajo es determinar en qué medida las políticas educativas de este gobierno, de los niveles inicial, primario y secundario, constituyen una continuidad o una ruptura con las ideas y la implementación de las políticas educativas, en especial a partir de la sanción de la LEN. Con tal fin, revisaremos sintéticamente la reforma educativa de los años 90, para luego centrar la atención en la concepción de la educación y el rol del Estado, y por último la implementación de las políticas educativas.

1. Antecedentes: La reforma educativa de los '90

En la década de los noventa se implementó una reforma en el sistema educativo impulsada por las políticas neoliberales como parte de la reestructuración del Estado. El gobierno de Carlos Menem siguió los consejos de los organismos internacionales y descentralizó el sistema transfiriendo la administración de escuelas del ámbito Nacional al Provincial y Municipal mediante la Ley de Transferencia de Escuelas. La estructura formal vigente desde la sanción de la Ley 1420, con dos sistemas educativos superpuestos -Nacional y Provincial- fue reformada sustancialmente renunciando el gobierno nacional a su responsabilidad de sostener el sistema de la educación pública. Este proceso de descentralización del servicio educativo en nombre del federalismo y de una mayor autonomía escolar se limitó a una reforma financiera sin capacidad para reformular una propuesta de calidad con equidad.

La LFE definió los lineamientos para las nuevas políticas educativas. La normativa contenía los principales elementos de la concepción neoliberal, una corriente de pensamiento que trasladó a la educación, al igual que pasó en otras disciplinas, valores, teorías, reglas y estrategias provenientes de la economía.

Con respecto a los docentes, la Reforma no contó con su aprobación y fue rechazada por el grueso de los sindicatos como símbolo del neoliberalismo. Tras numerosos movimientos de protesta se instaló frente al Congreso Nacional la "Carpa Blanca", emblema de la resistencia que logró una fuerte adhesión popular. La fortaleza de este movimiento no sólo creó las condiciones para el cambio sino también demostró la capacidad de los gremios para imponer un tema en la agenda de gobierno. Esta medida de fuerza fue levantada recién en el gobierno de la Alianza, coalición política en la cual desde su formación contó con una fuerte participación de intelectuales y docentes en sus cuadros dirigentes y equipos de trabajo. La Comisión de Educación fue controlada por la CTERA e impuso sus propuestas. Las contradicciones internas del gobierno de la Alianza impidieron que sus proyectos se concretaran plenamente, sin embargo, se registraron signos de cambio: el Congreso Nacional aprobó por dos años el incentivo

salarial docente, se creó el Instituto de Financiamiento Educativo, se postergó el plazo para la reglamentación de la LFE y los diputados Adriana Puiggrós y Francisco Delich presentaron un proyecto para su modificación, que nunca alcanzó estado parlamentario.

Los resultados de la aplicación de la LFE pueden sintetizarse en una expansión de la matrícula en todos los niveles, un deterioro de la calidad de los servicios y una diferenciación en las prestaciones percibida por la sociedad y reflejada en las estadísticas sobre los resultados de los aprendizajes. Esta segmentación tenía su origen en la desigualdad de posibilidades en el acceso a los conocimientos conforme el lugar de residencia y el nivel socio-económico del estudiante. La crisis económica, con el consecuente incremento de la pobreza sumada a un Estado mínimo, llevó a la escuela a una situación en la cual cada vez fue más compleja la labor docente, transformándola en el último refugio para niños y jóvenes excluidos de la sociedad-mercado. La especialista Adriana Puiggrós la denominó “escuela comedor”,

“Allí los docentes debían atender problemas de alimentación diaria, salud, relaciones familiares, documentación, drogadicción, etc., viendo recortada significativamente su posibilidad de desarrollar la enseñanza curricular. Aunque las estadísticas oficiales seguían mostrando a la Argentina como un país con altas tasas de escolarización, el sistema estaba estallando hacia adentro: miles de chicos se matriculaban pero fracasaban en el aprendizaje, aunque seguían concurriendo a la escuela porque era el único espacio social donde podían permanecer y recibir alguna atención a sus necesidades básicas.” (Puiggrós, 2006:194)

En la década del '90 el Estado dejó al mercado el rol de organizador de la sociedad y se desresponsabilizó de la educación. La implementación de la LFE estuvo signada por la fragmentación y la desigualdad sin alcanzar una respuesta positiva al desafío de la calidad.

2. La concepción de la educación y el rol del Estado

Al inicio del gobierno de Kirchner, en la realidad de las escuelas persistían los problemas de las desigualdades regionales, el fracaso escolar, la vinculación con el mundo del trabajo, la calidad y los recursos escasos. A todos estos, se sumaban los derivados de la estructura generada por la LFE: la desarticulación del sistema a nivel Nacional, Provincias en las cuales coexistían sistemas diferentes, la primarización de los años iniciales del secundario, el cierre de las opciones diversas de enseñanza técnica, restricción de la oferta del nivel medio, transferencia de profesores de un área de conocimiento a otra sin capacitación adecuada e insuficiencia de la educación inicial, entre otros (Puiggrós, 2006).

Con respecto al contexto social, la crisis de 2001 agravó los índices de pobreza a nivel Nacional subrayando el rol asistencialista de la escuela y la segmentación del sistema en circuitos diferenciados según los recursos económicos de la población educativa.

Lo más significativo del cambio en la concepción sobre la educación de la administración Kirchner, se encuentra en el análisis de la problemática educativa a

partir de una adecuada lectura de la realidad socioeconómica que la contiene. En este sentido, se aleja de la interpretación efectuada por los defensores del modelo de mercado quienes adjudicaban toda la responsabilidad a una escuela despojada de contexto. Para estos últimos, los problemas endémicos de la educación hallaban su respuesta en las deficiencias del sistema, sin tener en cuenta el contexto de pobreza, la reducción del presupuesto educativo o el incremento en el índice de desempleo. De este modo, la educación era definida como un bien privado regulado por las leyes de la oferta y la demanda o como un compartimento estanco en el cual se habían depositado crecientes expectativas sobre la promoción y el desarrollo social del país. En este sentido, María del Carmen Feijóo expresa que,

“Este planteo disocia el papel de la educación como emergente de condiciones sociales ligadas con la estructura productiva y de clases, el modelo de distribución del ingreso, las tradiciones culturales y las políticas propias de cada país (...). Debilita la idea de que la desigualdad educativa es una expresión más de la desigualdad social (...) diciendo poco acerca de los cambios que deben producirse en dirección de una mayor equidad social y económica.”(Feijóo, 2002:19)

La LEN, sancionada en el año 2006, cuestionó el paradigma anterior y reconoció a la educación y el conocimiento “como un **bien público** y un derecho personal y social garantizado por **el Estado**” (Art.2), pero éste no se limita a garantizar sino que “**tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral**, permanente y de calidad para todos/as los/as, habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho” (Art. 4). Para destacar el mayor compromiso del gobierno, los vocablos garantizar y asegurar son utilizados en forma reiterada. Asimismo, el Estado se compromete a no suscribir tratados internacionales “que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o aiente cualquier forma de mercantilización de la educación pública” (Art. 10).

Los cambios en el rol del Estado se hallan expresados en la voluntad de intervención y la aplicación de políticas sociales universales. Estas ideas fueron destacadas en el discurso de presentación de la propuesta oficial, “Esta ley nos permitirá construir un sistema plural y con contenido. Es el inicio de la Argentina con la inclusión y recuperación social que soñamos.” (Kirchner, 16/11/2006).

La intervención del Estado se profundiza hasta el punto de establecer contenidos programáticos coincidentes con los grandes lineamientos de las políticas del gobierno. Entre ellos destacamos: el fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana, particularmente del MERCOSUR, la defensa del Estado de Derecho, la construcción de la memoria colectiva sobre los procesos históricos y políticos que instauraron el terrorismo de Estado y la vigencia de los Derechos Humanos.

En lo que respecta a la asignación de responsabilidades, mientras la LFE mencionaba en primer lugar a la familia como agente natural y primario de la educación, la LEN plantea que “son responsables... el Estado Nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las confesiones religiosas... y las organizaciones de la sociedad; y la familia” (Art. 6). La sutil diferencia en el orden de la prosa adquiere significado si se tiene presente que el eje de toda la acción de la Iglesia ha estado en el reconocimiento de la familia como principal agente educador.

La precisión de la educación como un bien público y social marca su carácter inclusivo y conduce a la **justicia social**, uno de los postulados básicos del Partido Justicialista. El texto de la ley refiere a, una “política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social” (Art.3). De esta manera, adjudica a la educación valor político, social y económico.

La **inclusión** comprende no sólo el acceso al sistema escolar sino también la permanencia y la terminalidad en los diferentes niveles educativos y la acreditación de saberes, en tanto la calidad es el elemento fundamental para generar justicia en el sistema educativo. Estas ideas encontraron cabida en la LEN en la extensión de la obligatoriedad desde los cinco años hasta la finalización del secundario, en la inserción en un mismo circuito educativo y en propuestas de aprendizajes de calidad. En la normativa, la retención y la calidad de los aprendizajes sólo son enunciados que pueden ser concretados por una política educativa proactiva.

“El desafío de la calidad institucional es un fin en sí mismo que garantiza ética pública, confianza, reglas democráticas y sustentabilidad. Pero a su vez, es un medio central para generar condiciones de justicia en el sistema educativo. No sólo se agravan las desigualdades cuando se libra al mercado la compra y venta de los servicios educativos, sino cada vez que el Estado se desliga de proponer una agenda educativa proactiva concertada y legitimada.” (Rivas, 2008a: 10)

La inclusión es una idea central en todo el proyecto de gobierno y enlazada a la de justicia social forma parte del principio más amplio de la igualdad de oportunidades o de posibilidades de acceder a aprendizajes básicos.

La cuestión de la **igualdad** debe ser analizada dentro de los parámetros de la “sociedad del conocimiento”⁴. Las nuevas tecnologías provocaron cambios en la organización del trabajo y en la fase actual del capitalismo la sociedad se divide entre los que están “adentro” y los que están “afuera”. El primer paso para el “adentro” es la inclusión en el sistema educativo. Como lo explica Juan Carlos Tedesco, “Que la Argentina haya declarado la secundaria obligatoria es un desafío social, no sólo pedagógico, no sólo educativo” (Tedesco, 2008: 107).

En la LFE, la noción de equidad había reemplazado a la de igualdad. Conocido es el debate, en especial en las Políticas Sociales, entre ambos términos. En el campo educativo se establece una diferencia entre políticas universales o focalizadas. En realidad, la polémica define distintas posturas en cuanto al tratamiento de las desigualdades educativas, tema instalado en la década del 90 al implementarse las denominadas “políticas compensatorias”. Los defensores de las mismas, apoyaron acciones que privilegiaban a las escuelas y los alumnos de las zonas más desfavorecidas al concebirlas como medidas desiguales para alcanzar la igualdad. Por el contrario, los críticos sostuvieron que se trató del abandono de políticas universalistas en tanto aquellas basadas en la igualdad ofrecen a todos los alumnos la misma escuela durante el

⁴ Término introducido por Peter Drucker para explicar la importancia del saber en la sociedad contemporánea, dado que los recursos naturales, la mano de obra y el capital se han convertido en secundarios y pueden obtenerse, con cierta facilidad, siempre y cuando haya saber.

mayor tiempo posible. Entre ambos enfoques ha aparecido un tercero que plantea la posibilidad de integrar el universalismo y la focalización en políticas concebidas en términos no sólo cuantitativos sino también cualitativos (Veleda, 2008). El grueso de los técnicos e investigadores de la problemática escolar ha acordado con esta tercera propuesta, la cual también parece prevalecer en la LEN “Las políticas de promoción de calidad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades (...) proveerá textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable” (Art. 80).

Por otro lado, la inclusión con justicia social genera nuevas cuestiones entre los fines y objetivos de la política educativa. Entre ellas se encuentran: el respeto a las diferencias entre personas sin admitir discriminación de género; a los derechos de niñas/niños y adolescentes; a la lengua e identidad de los pueblos indígenas; la formación integral para una sexualidad responsable; la promoción de valores para prevenir adicciones y el uso indebido de drogas; el acceso, permanencia y egreso del sistema de los inmigrantes indocumentados, (Art 11, incs. f, g, ñ, p, q); el acceso y permanencia de las alumnas madres (Art. 81); la educación ambiental (Art.89).

Otros elementos de cambio pueden rastrearse en leyes tales como, la Ley de Educación Técnico Profesional, la Ley Nacional de Educación Sexual Integral y la Ley de Protección integral de los Derechos de las niñas/niños y adolescentes. En el primer caso, la normativa pretende impulsar a la educación técnica, una orientación que había sufrido cierta marginación en la anterior legislación acorde con el rol secundario otorgado a la industria nacional en la estructura productiva. Ahora, “La Educación Técnico Profesional abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo,” (Art. 5), buscando restablecer los lazos con la producción y el trabajo. Como ya se expresó anteriormente, se adjudica a la educación valor económico y se trata de profundizar su vinculación con el mundo laboral en un nuevo proyecto de país.

3. La implementación de las políticas educativas

En el inicio del trabajo expresamos la centralidad de la cuestión educativa en la sociedad de nuestros tiempos. Una cuestión que se impone en la agenda de gobierno y cuya resolución requiere un debate social profundo para lograr la generación de **políticas públicas consensuadas y debidamente legisladas**, entiéndase legítimas, **planificadas y con la asignación de recursos suficientes y sustentables** para su sostenimiento a largo plazo, y por último, **con estructuras gubernamentales capaces de regular y evaluar las prácticas** para asegurar la resolución de las problemáticas que le dieron origen. A continuación revisaremos estas características.

a) La generación de la Políticas Educativas

Los ejes de la agenda educativa kirchnerista han sido la extensión del sistema y la promoción de calidad, “calidad educativa para todos”. La voluntad por imprimir los

cambios presentes en la nueva concepción que se tiene de la educación se materializó en un paquete de leyes y en la concreción de planes y programas educativos administrados por el Ministerio de Educación y el Consejo Federal.

Con respecto a la legislación, las leyes sancionadas y sus principales contenidos son las siguientes:

- Ley N° 25.864 de Garantía del salario docente y 180 días de clase (2003): fija la obligación de asistir a las jurisdicciones más pobres para hacer frente al pago de salarios y la extensión del ciclo lectivo.
- Ley N° 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004): prorroga por cinco años el incentivo salarial docente, complemento de la anterior en tanto trata de garantizar los días de clase.
- Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (2005): establece una inversión equivalente al 6% del PBI a ser alcanzada en forma gradual en el año 2010.
- Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional (2005): contempla la articulación de las escuelas con el mundo laboral
- Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes (2005): los reconoce como sujetos activos de derecho en el pleno ejercicio de la ciudadanía. Incorpora la figura de un Defensor de estos derechos que deberá velar por la protección de los derechos consagrados en la Constitución y en toda la legislación nacional.
- Ley N° 26.150 de Educación Sexual Integral (2006): establece el derecho de todos los niños/as y jóvenes a recibir educación sexual.
- Ley N° 26.206 de Educación Nacional (2006): adjudica al Estado la responsabilidad indelegable de proveer educación y fijar la política educativa, asegura una educación de calidad con igualdad de oportunidades sin desequilibrios regionales, destina a partir del año 2010 el 6% del PBI sólo para educación, crea el Instituto Nacional de Formación Docente y garantiza la capacitación gratuita a lo largo de toda la carrera docente, proyecta la ampliación de las escuelas primarias de jornada extendida o completa, restablece la tradicional estructura en dos niveles: primaria y secundaria, extendiendo la obligatoriedad a todo el ciclo (13 años). Con respecto a este último punto, plantea dos opciones de estructura, una de 6 años para la primaria y 6 para la secundaria y otra de 7 y 5 años respectivamente. Así se dejó de lado la Educación General Básica (EGB) y el Polimodal que tantos conflictos habían causado y la sociedad responsabilizaba de los fracasos de la LFE. El grave problema de la propuesta radicó en la división en tres ciclos sin contar con las estructuras edilicia y pedagógica diferenciadas. En la práctica, esto se tradujo en una primaria de 9 años (EGB) y una secundaria de 3 años (Polimodal). Los equipos de conducción y los docentes de la escuela primaria estuvieron a cargo de los tres ciclos de la EGB.

En cuanto al consenso brindado por los distintos actores, constituye un punto central para la transformación de la realidad educativa en tanto,

“El sistema educativo tiene una dimensión cultural y simbólica, con una dinámica interna intensa, que no puede ser modificada sólo por leyes o intervenciones directas. La legitimidad del gobierno de la educación, la confianza, identificación y la simbiosis que sea capaz de generar con los actores del sistema es clave para el destino de todo plan de acciones y políticas específicas.” (Rivas, 2008 a: 23)

El contexto de crisis en el cual se encontraba la educación allanó el camino para generar la necesidad de una nueva ley, en especial por parte de los gremios docentes. Los sindicatos son el actor no gubernamental clave para la implementación de las políticas sectoriales. En primer lugar, el poder con el que cuentan puede obstaculizar y cuestionar la gobernabilidad del sistema educativo; en segundo término, llevar al fracaso las políticas en tanto los maestros son los que cumplen un papel central para su implementación, para que las transformaciones impacten en el “aula”. Por otro lado, los docentes cuentan con la capacidad suficiente para nuclear la acción de los padres e incidir sobre las instituciones de la sociedad civil, articulando a la comunidad con la escuela.

En lo referido a los gremios, el escenario político fue distinto al de la LFE porque precisamente marcaba una ruptura con las políticas neoliberales. Consideraban que el gobierno demostraba voluntad política y había adoptado medidas concretas para impulsar una educación de calidad para toda la población como base para asegurar los objetivos de “justicia social, crecimiento económico y ciudadanía democrática”. La confianza en el gobierno de Kirchner residía en compartir un discurso ideológico y en la firme decisión de reformar la LFE. Esto los lleva a participar en el debate acompañando la propuesta del Ministro de Educación Daniel Filmus y a movilizar a los docentes en torno a la sanción de la Ley.

Las posiciones críticas se nuclearon alrededor de las escuelas privadas católicas. En efecto, la Iglesia objetó en primer lugar la falta de debate en la LEN, contraponiendo los cuatro años de la etapa iniciada en el Congreso Pedagógico para la LFE, con los cuarenta días otorgados en esta oportunidad. Su escasa participación en las discusiones y ciertos contenidos del proyecto, la llevaron a cuestionarlo. En la declaración de la Asamblea Episcopal, poco antes de la sanción, los Obispos fijaron su punto de vista destacando que la LEN debería garantizar, “el derecho natural e inalienable de los padres a elegir una educación que corresponda a sus propias convicciones y creencias”, que “corresponde al Estado financiar de manera equitativa tanto la enseñanza estatal como la privada” y reclamaba “se contemple en plenitud las aspiraciones de la persona, que no sólo se expresa en su dimensión social, laboral y científica, sino que busca las alturas de un horizonte cultural, espiritual y religioso.” (Declaración de la Asamblea Episcopal, noviembre 2006).

Con respecto a los servicios educativos de gestión privada, tema central para la Iglesia, no hay cambios sustanciales en la LEN aunque el artículo 66 amplía sus posibilidades de intervención en tanto, “Las entidades representativas de las instituciones educativas de gestión privada participarán del Consejo de Políticas Educativas del Consejo Federal de Educación”. A pesar de las coincidencias con los principios enunciados, la falta de confianza en las posibilidades de intervenir en la reglamentación hizo que se opusieran.

b) La asignación de recursos

Las políticas educativas requieren una adecuada asignación de recursos que sea sustentable a largo plazo, para así garantizar el cumplimiento de las metas planificadas. Sin recursos, las acciones se vacían de contenido y permanecen en el plano de la retórica. En este sentido, la ya citada Ley de Financiamiento Educativo fija un incremento en la inversión educativa del 6% del PBI a ser alcanzado en el año 2010.

Entre los puntos centrales contenidos en la normativa se pueden mencionar:

- Fija mecanismos para los modos de cumplimiento convergente por parte de la Nación y las Provincias.
- Crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, para garantizar con recursos nacionales, el piso salarial acordado en aquellas provincias que no pudieran garantizarlo con propios.
- Establece prioridades concretas, denominadas metas educativas, para la inversión prevista.
- Establece normas obligatorias de transparencia para monitorear el cumplimiento de la ley.

La evolución de los contextos económicos nacional e internacional es de suma importancia para el análisis de la Ley porque afecta directamente su cumplimiento. El financiamiento educativo queda atado al PBI, el cual ha crecido en los últimos años, pero debido a la crisis económica internacional presenta un escenario futuro incierto. Las otras variables de la economía doméstica que tienen incidencia en el incremento de la inversión educativa son el nivel del gasto público y el resultado financiero de las cuentas públicas. En cuanto al resultado financiero, su importancia reside en que un superávit fiscal facilita el cumplimiento de las metas establecidas. Mientras que a nivel nacional el resultado ha sido positivo desde el año 2002, en las provincias se registraron déficit financieros a partir del año 2007, corroborando el mayor esfuerzo que éstas deben realizar.

En cuanto a la magnitud del aumento de la inversión educativa, si retrocedemos al año 2001 el gasto consolidado como porcentaje del PBI fue de 5,1%, descendiendo a 4% en 2003, año en que la tendencia se revirtió (Rivas, 2008 b). La legislación establece las siguientes metas: 4,7% para el año 2006, 5% en 2007, 5,3% en 2008, 5,6% en 2009, hasta alcanzar el 6% en 2010.

Según datos proporcionados por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)⁵, esas metas de financiamiento se han cumplido en los dos primeros años, incluso por encima de lo fijado por la ley. En el ámbito nacional existió un sobrecumplimiento, pues en 2006 el gasto en educación representó el 5% y en 2007 el 5,4%. Con respecto a las Provincias, en términos globales sucedió lo mismo, a excepción de seis jurisdicciones que incumplieron en 2007 (Corrientes, Buenos Aires, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y San Luis). Cabe aclarar que estas provincias que no alcanzaron sus metas “desconocen cual será el PBI anual al momento de ejecutar su presupuesto, con lo cual su incumplimiento es posterior y, por lo tanto, no oficial.” (*Ibidem*: 33)

⁵ El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento es un *think tank* fundado en el año 2000, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de las políticas públicas en la Argentina. Entre sus actividades se encuentra el Programa de Educación con el proyecto NEXOS dedicado al diseño de políticas educativas provinciales y desde el año 2006 otro monitorea la Ley de Financiamiento Educativo, coordinado por Axel Rivas y dado a conocer a través de dos informes anuales disponibles en red www.cippec.org/mlfe. Para el análisis de la Ley de Financiamiento Educativo se ha utilizado el segundo informe del año 2008.

La sumatoria de los cumplimientos provincial y nacional debe elevar la inversión educativa al 6% del PBI. Mientras el gobierno nacional se compromete a asumir el incremento del gasto en un 40%, los provinciales en un 60%. Hasta el año 2005 el gasto educativo representaba el 27% para la Nación y para el resto de las jurisdicciones, en promedio el 73%. En los dos primeros años de vigencia de la legislación, el financiamiento nacional presentó un leve aumento que alcanzó el 28% en 2007.

Ahora bien, el esfuerzo que significa el aumento de los gastos educativos es muy distinto para la Nación que para las Provincias, así como también se verifican diferencias entre estas últimas, a pesar de la distribución de recursos nacionales. Por otro lado, la norma incorpora dos metas financieras más para las jurisdicciones: mantener el piso de la inversión por alumno del año 2005 y el porcentaje del gasto educativo en relación al gasto total del mismo año.

El reparto de los fondos nacionales, para garantizar el crecimiento de la inversión en forma equitativa en el sistema educativo, está previsto a través de tres mecanismos: una asignación específica de recursos coparticipables (Art. 8), el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (Art. 9) y convenios bilaterales anuales entre el Ministerio de Educación y las distintas jurisdicciones, a través de los cuales se establece la inversión a realizar por cada una de las partes para cumplir con las metas (Art. 12).

En el primer caso, se establece el incremento de los recursos coparticipables, mediante un índice que adopta tres criterios: i) distribución de la matrícula, ii) incidencia de la ruralidad y iii) distribución de la población escolarizada. En el segundo, el mencionado Programa procura homogeneizar el salario docente, siendo su principal objetivo contribuir con aquellas provincias que tengan dificultades financieras para cubrir el salario inicial. Situación en la que se encuentran la mayoría de éstas, al destinar en promedio el 94% del gasto educativo al pago de salarios docentes⁶. Sin embargo, no ha sido reglamentada la norma y hasta el momento algunas jurisdicciones que tienen graves problemas para cumplir con la inversión han quedado fuera del Programa. Este es el caso, por ejemplo, de Buenos Aires. Esta provincia reúne al 38% de los alumnos del país y la proyección de la asignación destinada a educación es cercana al 40% para alcanzar las metas establecidas por la Ley, para el año 2010.

A pesar del reparto de recursos nacionales a las provincias, persisten enormes desigualdades en el gasto educativo que realiza cada una de ellas. Por ejemplo, en 2006 Tierra del Fuego destinó 7.197 pesos anuales por alumno, mientras que Salta asignó en 1.497 pesos. A su vez, también existen diferencias en el esfuerzo financiero realizado por cada jurisdicción, Buenos Aires destinó a la educación el 34,3% del gasto público total, mientras que Santa Cruz sólo el 11,2. Según Rivas, entre las causas se encuentra la ausencia de una fórmula objetiva para la distribución de los recursos educativos nacionales, dado que aún no se reglamentaron los artículos 9 y 14 que la fijaban. Por otro lado, destaca como razón principal la enorme disparidad de los recursos fiscales disponibles por habitante en las provincias, conforme a un esquema injusto que distribuye los fondos impositivos recaudados por el gobierno nacional⁷.

⁶ Las provincias que han recibido el Fondo de Compensación Salarial Docente hasta el año 2008 son: Corriente, Jujuy, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Salta, La Rioja, Santiago del Estero, Misiones, Tucumán y San Juan.

⁷ El autor desarrolla el tema en otro documento disponible en red, CIPPEC, "Coparticipación y equidad educativa".

La distribución de recursos nacionales obedece a un criterio equitativo en tanto las provincias pobres son las que reciben mayores aportes por alumno y el Fondo de Compensación Salarial Docente. Pero no es suficiente porque no se tienen en cuenta los esfuerzos financieros y la disponibilidad de recursos fiscales de cada jurisdicción.

Además de las metas financieras, la ley plantea las propiamente educativas: la inclusión plena de la sala de 5 años y la progresiva de la de 4 años, la expansión de las escuelas de jornada extendida o completa para alcanzar el 30% de los alumnos, la universalización creciente y terminalidad del nivel medio, la erradicación del analfabetismo, el fortalecimiento, modernización y vinculación con el mundo del trabajo, el mejoramiento de los salarios docentes y la jerarquización de su carrera entre otras.

Según el monitoreo del CIPPEC existen dificultades para la medición de la mayoría de estas metas. El informe presenta solamente datos sobre las escuelas de jornada extendida y los salarios docentes. En el primer caso, al momento de dictarse la ley (2005) el porcentaje de alumnos que concurría a jornada completa alcanzaba el 5,4, en 2006 no se registraron avances, estando muy lejos de la meta del 30% para el año 2010. Con respecto a los salarios, desde la sanción de la ley hasta junio de 2008 se incrementaron en un promedio del 23% en términos reales. Esta mejora se logró sobre la base del establecimiento de un piso salarial nacional. A su vez, en 2007 se creó la primera paritaria docente nacional para las negociaciones entre gobierno y sindicatos.

c) Las estructuras gubernamentales

El Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología es el instrumento del Gobierno Nacional para fijar, garantizar y evaluar políticas y estrategias que permitan el cumplimiento de los fines y objetivos previstos en las leyes. Sin embargo, la etapa abierta en 1992 por la Ley de Transferencia permanece sin cambios y el Ministerio no tiene a su cargo la gestión de las escuelas, el único nivel con el que tiene vinculación directa es el universitario.

El nexo con las jurisdicciones que gerencian el servicio educativo se establece a través del Consejo Federal de Educación como ámbito de “concertación, acuerdo y coordinación de la Política Educativa” (Art.116), asegurando la articulación del sistema. Este está integrado por representantes de todas las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Consejo de Universidades, presidido por el Ministro del área. La LEN amplía las facultades del Consejo otorgándole la de disponer que sus resoluciones sean de carácter obligatorio cuando la Asamblea –órgano superior del Consejo- lo disponga. Así, deja de ser un ámbito consultivo para tomar decisiones obligatorias. Por otra parte, se garantiza la participación de distintos actores externos al gobierno a través de los Consejos de Apoyo (de Políticas Educativas, Económico Social y de Actualización curricular). En este ámbito pueden plantear sus opiniones y propuestas representantes de distintos sectores como: la Academia Nacional de Educación, las

organizaciones gremiales docentes, entidades representativas de la educación privada, organizaciones empresariales y ONGs.

El monitoreo de las políticas educativas continúa a cargo del Estado, sin embargo distintas organizaciones sociales han comenzado a participar del mismo. Por ejemplo, la Ley de Financiamiento establece normas obligatorias de transparencia para monitorear su cumplimiento (art.16), todos los gobiernos jurisdiccionales tienen la obligación de presentar información en sus páginas web sobre los recursos asignados a educación durante el año de la ejecución presupuestaria. Aunque el Estado es el responsable del control de la publicación de los datos, se ha extendido el monitoreo a una red de organizaciones sociales. Este es el caso del CIPPEC, Cáritas, Conciencia, Foro del Sector Social, Fundación Arcor, Fundación Luminis, quienes han promocionado la participación ciudadana en el debate sobre el presupuesto educativo y creado el Barómetro del Financiamiento Educativo Provincial (Rivas 2008 b).

4. Comentarios finales

A lo largo de estas páginas intentamos sintetizar las nuevas concepciones en políticas educativas del gobierno de Néstor Kirchner, las cuales continúan en la actualidad. La reforma en sus dimensiones pedagógica, administrativa y de gestión está en marcha, pero consideramos que aún se requiere de un período de tiempo más extenso para evaluar la capacidad de transformación y señalar aciertos y errores.

El punto de partida de nuestro análisis fue la LFE sancionada en la década de los noventa, a través de la cual se implementó una reforma en el sistema educativo impulsada por las políticas neoliberales como parte de la reestructuración del Estado.

El gobierno de Néstor Kirchner imprimió cambios en la concepción sobre la educación y las nuevas orientaciones se materializaron en un paquete de leyes. Entre ellas, la LEN cuestionó el paradigma anterior y reconoció a la educación y el conocimiento como un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado, quien tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral. La inclusión a través de un servicio educativo de calidad para todos fue enlazada al principio más amplio de la igualdad de oportunidades de acceder a aprendizajes básicos. También, se aseguraron mayores recursos mediante la Ley de Financiamiento Educativo que fija un incremento gradual en la inversión educativa hasta alcanzar el 6% del PBI en el año 2010, mecanismos para asegurar que el Estado nacional y los provinciales cumplan con las metas establecidas y prioridades para la utilización de los mayores recursos.

Hasta aquí señalamos algunas rupturas, en cuanto a las continuidades no podemos evitar la mención de profundas desigualdades en el sistema educativo nacional. No es suficiente enunciar principios, hay que corregir las distorsiones que generan las desigualdades. En este trabajo, hemos hecho referencia tan sólo a aquellas vinculadas al financiamiento educativo provincial. En efecto, la legislación creó mecanismos de reparto de los fondos nacionales pero no modificó sustancialmente la desigualdad en la inversión por alumno y en los salarios entre las jurisdicciones.

Se sancionaron leyes que consagran la responsabilidad del Estado y la igualdad de oportunidades, se incrementó el presupuesto, se construyeron edificios, se proveyó de libros, computadoras y becas, se generaron programas para luchar contra el fracaso escolar, se reformó la currícula, se revalorizó la carrera docente, sin embargo la sensación en la sociedad es que la crisis de la escuela pública no se superó, en particular en lo referido a la calidad.

La inclusión, idea central en las políticas del gobierno, determinó la extensión de la obligatoriedad a 13 años. El objetivo a alcanzar es la incorporación de todos los jóvenes a la escuela y que estos adquieran saberes significativos, lo cual supone la permanencia y los logros en el aprendizaje. Esta sociedad del conocimiento, en la cual los saberes constituyen el principal capital y la revolución tecnológica globalizó las posibilidades de obtener información, exige cambios pedagógicos y metodológicos. Los docentes fueron formados para transmitir conocimientos y buscan en sus alumnos el desarrollo de capacidades para acumular datos y repetirlos. La sociedad del siglo XXI requiere la capacidad de observar, procesar, analizar y argumentar la información. El sistema no ha sido capaz de diseñar las estrategias institucionales y pedagógicas para acompañar adecuadamente las transformaciones. Nos encontramos ante la paradoja de una escuela definida por la nueva legislación con la cual la mayoría de los actores coinciden y otra en la realidad, que se muestra incapaz de alcanzar las metas en cuanto a resultados y calidad de los aprendizajes.

Finalmente, entendemos que para producir un cambio en la educación, más que en cualquier otro proyecto político, se requiere del consenso de los actores. No es suficiente acordar con las autoridades provinciales y los gremios docentes, hay que involucrar en el proyecto a quienes lo concretan en la realidad de la escuela: maestros, profesores y directivos. Si se quiere reconstruir la escuela hay que apostar al docente. La calidad educativa se construye en cada escuela. El verdadero desafío pasa en el aula, para que los que la habitan no sólo permanezcan sino adquieran saberes significativos.

Bibliografía consultada

CONSUDEC, *Ley Federal de Educación*, N° 40 y *Ley de Educación Nacional*, N° 42, Buenos Aires, Colección Tercer Milenio.

CTERA – CNTE – COLEGIO DE PROFESORES – AFUTU – FENAPES – LPP, (2005), *Las reformas educativas en los países del Cono Sur*, Buenos Aires, Informe Argentina CTERA.

FEIJOÓ, María del C. (2002), *Argentina. Equidad social y educación en los años '90*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

FILMUS, Daniel – (2005), *Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades*, Buenos Aires, PNUD.

PUIGGROS ADRIANA - (2007), *Cartas a los educadores del siglo XXI*, Galerna, Buenos Aires.

- (2006), *Qué pasó en la educación argentina: Breve historia desde la conquista hasta el presente*, Galerna, Buenos Aires.

RIVAS, Axel -(2008 a), *¿Cómo gobernar la educación? Claves frente a los desafíos de la nueva agenda educativa*, CIPPEC, Buenos Aires, disponible en red www.cippec.org/nexos/

-(2008 b), coordinador, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Segundo Informe Anual*, CIPPEC, Buenos Aires, disponible en red www.cippec.org/mlfe/

TEDESCO, Juan Carlos -(2008), “Dilemas de la sociedad del conocimiento”, en Filmus y Urtubey, comp, *Argentina 200 años. Un modelo para debatir*, Altamira, Buenos Aires

-(2000), *Educación en la sociedad del conocimiento*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económico.

TIRAMONTI, Guillermina (2004), “Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo”, en Nova y Palermo (comp), *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, Edhasa.

VELEDA, Cecilia (2008), *Políticas de inclusión, justicia e integración. Opciones y debates para los gobiernos provinciales*, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, disponible en red www.cippec.org/nexos/

LEY N° 24.049 (1992), Transferencia a las Provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires de los servicios educativos.

LEY N° 24.195 (1993), Ley Federal de Educación.

LEY N° 25.864 (2003), Ley Garantía del Salario Docente y 180 días de clase.

LEY N° 25.919 (2004), Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente.

LEY N° 26.075 (2005), Ley de Financiamiento Educativo.

LEY N° 26.058 (2005), Ley de educación Técnico Profesional.

LEY N° 26.061(2005) Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes.

LEY N° 26.150 (2006), Ley de Educación Sexual Integral.

LEY N° 26.206 (2006), Ley de Educación Nacional.