

## **Recurrentes y recientes reformas educativas en la Argentina**

**Autor: Guillermo Ruiz**

### **Resumen:**

En este artículo se analizan comparativamente las dos leyes que han regulado al sistema educativo argentino en los últimos años. Se considera a la legislación como la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado. Se estudian los fundamentos políticos y las propuestas pedagógicas que han orientado estas acciones de reforma así como los problemas generados cuando se intentó instrumentar la prolongación del rango de obligatoriedad en un sistema educativo como el argentino caracterizado por problemas en el rendimiento interno y en la formación de los docentes.

### **Palabras clave:**

Reforma educativa – legislación – política educativa – rango de obligatoriedad

## **Recurrentes y recientes reformas educativas en la Argentina**

### **1. El encuadre**

La expresión reforma educativa constituye un espacio de confluencia entre el ámbito de las políticas generales y las acciones concretas. Sin embargo, esta forma de incidir sobre los sistemas educativos ha dado lugar a experiencias poco exitosas en los últimos años, sobre todo, desde el punto de vista de la consecución de los propios objetivos de las reformas encaradas. Un aspecto central en dichas reformas ha sido la definición del rango de obligatoriedad de los estudios formales; motivo de controversia a la hora de la formulación de políticas públicas durante el último siglo sobre todo por su aporte a la conformación de la ciudadanía. En las reformas educativas implementadas en los países latinoamericanos en las últimas décadas, se evidenció una ampliación del rango de obligatoriedad hasta llegar a cubrir la educación de nivel medio. Sin embargo, la extensión de la obligatoriedad suele no ser discutida ni fundamentada como política de Estado ni tampoco las leyes que la han extendido han incluido en el mismo texto normativo programas para garantizar su cumplimiento.

Las recurrentes leyes de reforma educativa de los países latinoamericanos han estado influidas por los procesos de reformas de los países europeos y también por las acciones instrumentadas por algunos Estados de los Estados Unidos así como por las recomendaciones realizadas por Organismos Internacionales. Es decir, diferentes tradiciones, influencias y orientaciones políticas e ideológicas han inspirado los procesos de reformas educativas realizadas en las últimas décadas en América Latina.

Desde un punto de vista estrictamente conceptual el término reforma en el ámbito educativo constituye un concepto polisémico. La reforma supone una propuesta que se proyecta o ejecuta para mejorar una situación previa dada (cambio de forma). Aquí se encuadran las modificaciones curriculares, la promoción de cambios en las prácticas de enseñanza, la introducción de nuevas tecnologías educativas, la incorporación de formas novedosas para gestionar del sistema educativo. Algunos autores interpretan que las reformas educativas constituyen formas aceleradas de llevar a cabo el progreso educativo porque entienden que el proceso educativo en sí mismo supone un fenómeno enfocado sobre la idea del progreso (Gimeno Sacristán 1998).

Sin duda la cuestión de la reforma se ha instalado con fuerza política e intelectual en los países latinoamericanos en las últimas décadas y muchas de las discusiones acontecidas en torno a la necesaria reforma educativa, debido a la crisis de la educación, estuvieron condicionadas o bien

influidas por procesos de reformas en las políticas educativas de otros países (europeos, americanos o incluso asiáticos). Asimismo, los procesos de reformas estructurales del Estado, con reducciones en la administración pública central y modificaciones en los estilos de conducción e intervención del Estado dieron encuadre político a las reformas que afectaron a la educación en contextos políticos de recomposición de derecha. Se inició así en la década anterior un período de sanción de leyes y normas reglamentarias que encuadraban legalmente los procesos de reforma educativa y aportaban una carga simbólica y propositiva que además generó oposición en actores como los docentes, sus sindicatos y los estudiantes (de los distintos niveles). Ello también dio lugar a confusiones entre las propias administraciones descentralizadas por la falta de ordenamiento técnico y, principalmente, de financiamiento que permitiera sostener sistemas educativos dependientes de jurisdicciones en un contexto social de empobrecimiento generalizado como el que caracterizó a América Latina en los años '90.

En la década actual en varios países como España, los EEUU, Brasil y otros latinoamericanos como la Argentina se han iniciado nuevas reformas educativas. En algunos casos como enmiendas a la normativa sancionada en la década anterior y otros en cambio como nuevas reformas orgánicas (de las anteriores reformas educativas) que suponen cambios globales en aspectos tales como la estructura académica, el curriculum, la formación docente y la política universitaria. Al observar estos procesos de cambio educativo, tan recientes en su diseño e instrumentación de los anteriores (la mayoría de los cuales no han concluido su ejecución según su diseño original), resulta claro el carácter a-histórico que presentan la mayoría de los debates políticos y pedagógicos que encuadran a los procesos de reforma (Tyack & Cuban 1975). Esta concepción retrospectiva tan superficial permite precisamente el planteo de nuevas reformas educativas sin un balance, diagnóstico y menos aún evaluación de los resultados de los procesos de cambio anteriormente implementados. La recurrencia de reformas educativas tan próximas temporalmente apenas afecta el núcleo básico de la acción educativa formal (las acciones y actividades institucionales y sistémicas de la educación formal y las prácticas de enseñanza prevaletentes en las instituciones). Por ello es que las políticas de cambio propuestas nunca alcanzan a reformar ese núcleo duro de la acción educativa ya que no presentan una perspectiva histórica ni tampoco un planteo que atraviese al sistema desde su base misma: el aula y las instituciones educativas.<sup>1</sup>

La Argentina constituye a esta altura un caso interesante para el estudio de las recurrentes reformas educativas. En las últimas dos décadas ha instrumentado dos reformas orgánicas de su sistema educativo. La primera ley de reforma data del año 1993 y supuso una modificación completa de su estructura académica y de las definiciones curriculares para todos los niveles y ciclos de enseñanza sobre la base de la ratificación de una organización institucional descentralizada del gobierno y gestión del sistema educativo nacional. Una ley específica para la educación superior, sancionada en 1995, completó aquella primera norma orgánica y reguló los dos sectores que componen la educación superior pero principalmente al universitario. A partir de las consecuencias que se evidenciaron en la aplicación de la ley de 1993 así como de los problemas referidos a la sistematización del sistema educativo en su conjunto, el gobierno nacional que asumió en 2003 inició otro proceso de cambio educativo. En tal sentido se sancionaron diferentes leyes nacionales que fueron modificando parcialmente de la educación formal hasta que en 2006 se promulgó una nueva ley orgánica que derogó a la sancionada en 1993.<sup>ii</sup> Ahora bien, un rápido balance de la implementación de la anterior reforma educativa nos permitiría observar cómo algunos conceptos o propuestas de cambio por ella sustentados ha sido incorporados a la vida cotidiana de las instituciones educativas (definiciones acerca de los contenidos educativos, la centralidad de la práctica en la formación docente, formas de gestión institucional y curricular) mientras que otros han sido totalmente desvirtuados y hasta burocratizados en su implementación (los proyectos educativos institucionales, las acciones de evaluación la calidad del sistema educativo, sobre todo en el nivel universitario). Por esto mismo, iniciar un nuevo proceso de reforma debería prever la necesaria evaluación acerca de la factibilidad de una nueva transformación sistémica: ¿será posible instrumentar un cambio en las instituciones educativas nuevamente?

En este trabajo se analizan comparativamente las dos leyes que han regulado al sistema educativo a partir de 1993. Se toma como principales unidades de análisis a las leyes 24.195 y 26.206 y se considera que la legislación puede ser entendida como la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado (Paviglianiti 1993). En tal sentido, a continuación se describen diferentes dimensiones de ambas normas para relevar las finalidades generales declaradas y los aspectos regulados en cada caso. ¿Qué se modifica y qué se mantiene? Éstas son las principales preguntas que guían este trabajo a efectos de establecer las continuidades de las políticas que podrán diseñarse en virtud de este nuevo marco normativo. Se trata de considerar los

fundamentos políticos y las propuestas pedagógicas que han orientado estas acciones de reforma así como los problemas generados cuando se intentó instrumentar la prolongación del rango de obligatoriedad en un sistema educativo como el argentino caracterizado por problemas en el rendimiento interno y en la formación de los docentes así como en la pertinencia y calidad de los contenidos de la enseñanza.

Resulta necesario mencionar las características que se evidenciaron en el proceso de sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) para comprender, al menos a partir de los plazos con que contó el proceso de definición de esta norma, la premura y los ritmos que atravesaron su discusión y diseño. El 14 de diciembre de 2006 el Congreso Nacional sancionó la ley 26.206, Ley de Educación Nacional<sup>iii</sup> y concluyó de esta forma un rápido proceso político que se había originado en mayo del mismo año cuando el gobierno nacional se propuso derogar la ley 24.195, Ley Federal de Educación. En aquel mes el Presidente de la Nación dio lugar a la apertura de una convocatoria para un debate del conjunto de la sociedad vía la presentación de un documento de base y la sanción de un decreto que establecía plazos para la presentación de un nuevo proyecto de ley de educación nacional.<sup>iv</sup> El primer proyecto de ley que el gobierno nacional presentó el 16 de septiembre de 2006 tenía 139 artículos. El proyecto tuvo una segunda fase de consultas (entre septiembre y octubre) y finalmente ingresó al Senado el 16 de noviembre de 2006. El día martes 5 de diciembre se aprobó el proyecto con modificaciones al original en una reunión conjunta de las comisiones a las que había sido remitido y un día después tuvo media sesión al ser aprobada en el recinto de la Cámara de Senadores. El mismo miércoles 6 de diciembre de 2006 el proyecto pasó a la Cámara de Diputados. El 14 de diciembre de 2006 la Cámara de Diputados del Congreso Nacional aprobó la ley con un total de 145 artículos.

Aquí se entiende que a la legislación como parte de la política pública que es atravesada por una serie de conflictos en el contexto del Estado entendido precisamente como arena de conflicto. En la concreción de toda política pública intervienen diversos actores, cuyos conflictos de intereses, en cuanto a los contenidos normativos de una política, afectan el proceso entero de concreción de ésta. Por ello es dable sostener que la relación Estado-Sociedad se estructura en torno a las diversas tomas de posiciones (o políticas) de los diferentes actores sociales involucrados y afectados. El aparato estatal interiorizará nuevas tensiones al privilegiar o censurar determinados intereses sectoriales en detrimento de otros (Oszlak 1992). De esta forma las acciones desarrolladas por las

burocracias estatales deben ser entendidas no simplemente como la implementación de normas sino como el resultado de variados intentos por compatibilizar intereses diversos y conflictivos de las diferentes clientelas estatales y de los regímenes políticos que dirigen el país en cada período histórico particular.

A continuación se presenta el análisis comparativo entre los artículos de ambas leyes orgánicas de la educación. Se distinguieron diferentes categorías de indagación y se compararon en cada caso las disposiciones que al respecto tienen la LFE y la LEN. Se analiza la forma en que son reguladas las diversas cuestiones y los temas priorizados por cada norma: qué se omite y qué se agrega en las leyes de 1993 y de 2006, todo lo cual se ubica bajo la consideración acerca de qué efectivamente se modifica con la última reforma educativa.

## **2. Gobierno del sistema**

### **2.1. Ley Federal de Educación: la ratificación de la descentralización educativa**

La LFE consagra la acción concurrente por medio de la acción indirecta del Estado Nacional y la acción directa de los Estados provinciales. Esta modificación en la organización del gobierno y la administración del sistema educativo nacional conllevó importantes consecuencias en la conformación del sistema educativo como tal, debido a que originó diferentes situaciones entre las jurisdicciones en lo que respecta a la implementación de dos aspectos novedosos (para la historia de la educación argentina) diseñados por esta LFE: la estructura académica y los contenidos básicos comunes. Las diferencias entre las jurisdicciones que se evidencian, una década después de la sanción de la ley, en la aplicación de estos dos aspectos de la reforma permite pensar actualmente en la existencia de tantos sistemas educativos como jurisdicciones existan en la Argentina y quizás éste sea el aspecto más criticable del saldo que dejó la ley 24.195.

Estas situaciones de desigualdad en la conformación del sistema educativo argentino se asientan sobre otro aspecto muy importante que sostiene la reforma educativa implementada por la LFE, esto es, el esquema de organización institucional, que precedió y complementó la reforma y que estuvo dado precisamente por la descentralización de los servicios educativos.<sup>v</sup> La LFE estableció tres niveles de gobierno a partir de lo dispuesto en su artículo 52:

1) El nivel federal, que se institucionaliza en el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE).

Este consejo aparece como ámbito de coordinación y concertación de coordinación del sistema educativo nacional (artículo 54), se encuentra presidido por el ministro nacional del área e integrado

por el responsable de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Está compuesto por la Asamblea Federal, Comité Ejecutivo y la Secretaría General (artículo 57) y poseía 2 consejos consultivos: el Económico – Social y el Técnico – Pedagógico (artículo 58). Tenía entre otras las siguientes competencias (artículo 56):

- concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema
- acordar los mecanismos que viabilicen el reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos de la educación formal y no formal en las distintas jurisdicciones
- acordar los contenidos básicos comunes de la formación profesional docente y las acreditaciones necesarias para desempeñarse como tal en cada ciclo, nivel y régimen especial

2) El nivel nacional le corresponde al PEN, a través de su Ministerio de Educación (artículo 53) y según esta ley debía:

- establecer en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación, los objetivos y contenidos básicos comunes de los currículos de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales, dejando abierto un espacio curricular suficiente para la inclusión de contenidos que respondan a los requerimientos provinciales, municipales, comunitarios y escolares
- dictar normas generales sobre equivalencia de títulos y de estudios, estableciendo la validez automática de los planes concertados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación
- promover y organizar concertadamente en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional
- evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación

3) El nivel jurisdiccional, es decir, el referido a las autoridades de las provincias y del GCBA, que tienen las siguientes atribuciones (artículo 59):

- planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción
- aprobar el currículo de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación

- organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción

- aplicar con las correspondientes adecuaciones las decisiones del Consejo Federal de Cultura y Educación

- evaluar periódicamente el sistema educativo en el ámbito de su competencia

En el artículo 66 de la ley se planteaba justamente uno de los mecanismos sobresalientes de esta reforma educativa: la concertación en este esquema de administración concurrente entre los distintos niveles de gobierno. Mecanismo que utilizado en el CFCyE se aplicaría para implementar diferentes dimensiones del cambio educativo en un plazo no mayor de un año según establecía dicho artículo:

1. adecuación progresiva de la estructura educativa de las jurisdicciones determinando sus ciclos y los contenidos básicos comunes del nuevo diseño curricular

2. las modalidades del ciclo polimodal atendiendo las demandas del campo laboral, las prioridades regionales y nacionales y la necesaria articulación con la educación superior

3. implementación gradual de la obligatoriedad extendida

4. implementación de programas de formación y actualización para la docencia

5. la equivalencia de los títulos docentes y habilitantes actuales en relación con las acreditaciones que se definan necesarias para la nueva estructura

Del listado anterior se destaca, por su falta de prosecución, el tercer ítem: la implementación gradual de la obligatoriedad. La LFE que tornó obligatorio el último año del nivel inicial y toda la EGB fue incapaz de garantizar su cumplimiento y su masificación. Si bien es posible pensar que un Estado, a la hora de diseñar su política educativa, no debe necesariamente esperar a que se cumplan los objetivos fijados por las anterior políticas implementadas para proponerse nuevas metas relativas al ejercicio del derecho a la educación, en este caso en particular cabría cuestionarse la efectividad y validez de la política diseñada en 1993. La desprolija y desigual implementación de la obligatoriedad (en algunas jurisdicciones su fijación no fue gradual) dio lugar a diversidad de situaciones que atentaron contra la sistematicidad de la educación formal así como contra la igualdad educativa.

## **2.2. Ley de Educación Nacional: la recentralización a través de resoluciones vinculantes**

La LEN mantiene los tres niveles de gobierno y administración del sistema educativo y apela a la concertación en el ámbito del Consejo Federal de Educación (que reemplaza al CFCyE) como mecanismo central para la definición y aplicación de políticas educativas (artículo 113). Sin embargo,



aparecen fortalecidas algunas de las competencias del nuevo Consejo Federal (artículo 132). Así pueden diferenciarse algunos de los atributos con el anterior esquema de gobierno del sistema:

1) El nivel federal está constituido por el Consejo Federal de Educación (CFE) que es definido como el órgano interjurisdiccional de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa 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 (artículo 116). Está integrado, al igual que el CFCyE por una Asamblea Federal (que es el órgano superior del Consejo), un Comité Ejecutivo y una Secretaría General. Este CFE tiene además competencias para establecer pautas organizativas comunes a las instituciones educativas (artículo 123).

Según la ley, algunas de las resoluciones de este Consejo serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que se establezca para estos casos. En cuanto a las resoluciones que se refieran a transferencias de partidas del presupuesto nacional, regirán los mecanismos de supervisión y control establecidos por la ley 26.075 (artículo 118). No obstante la ley no especifica en qué oportunidades o circunstancias las resoluciones del Consejo Federal se volverán obligatorias para las jurisdicciones. Esta cuestión quedó resuelta por el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Federal de Educación.<sup>vi</sup> El artículo 11 de dicho reglamento establece que la Asamblea Federal del CFE se pronuncia a través de dos categorías de decisiones: a) resoluciones: “son de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones y se refieren a cuestiones en las que el CFE actúa como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del sistema educativo nacional...”; b) recomendaciones: “son las que, en el marco de la necesaria coordinación interjurisdiccional, refieren a cuestiones establecidas en la LEN y a otros aspectos relevantes de la educación que para su implementación sea necesaria la intervención de otras instituciones jurisdiccionales, como asimismo las que señalan la conveniencia de acciones de política educativa, de aspectos técnicos, de experiencias y las que fijan la posición del CFE en asuntos de interés”. Con ello se deja a que sea la Asamblea o bien su Secretaría General la que proponga qué cuestiones constituyen resoluciones y cuáles otras recomendaciones. Podría pensarse que el reglamento resulta poco operativo o bien que la voluntad política predominante al momento de sancionarlo dejó sin definir estas cuestiones de manera taxativa (contenidos obligatorios, duración de la educación

primaria, ubicación del 7º grado de estudios obligatorios, entre otros) de forma que quedaran sujetas a las coyunturas políticas de cada momento en particular.

2) El nivel nacional se cristaliza en el Ministerio de Educación nacional; ámbito de fijación de políticas y estrategias nacionales. Tiene como funciones distintas a las fijadas por la LFE las siguientes (artículo 115):

- en caso de controversia en la implementación jurisdiccional de los principios, fines y objetivos, someterá la cuestión al dictamen del Consejo Federal de Educación de conformidad con el artículo 118 de la ley

- declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio, conforme a lo establecido por el artículo 2º de la ley

Esta última potestad así como las medidas que se instrumenten en consecuencia deben contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación y tienen que ser comunicadas al Poder Legislativo Nacional. En estos dos casos se evidencia un importante cambio en la posición del Estado Nacional al promover una tendencia de resguardo la unidad del sistema educativo y de asistencia cuando no se pueda garantizar el ejercicio del derecho a la educación (obligatoria) de la población.

3) Sobre el nivel jurisdiccional no existen especificaciones en un apartado en particular, tal como ocurría en el texto de la LFE. Sin embargo, la LEN mantiene las más importantes sobre administración de los respectivos sistemas educativos. Vale destacar que se agrega (como inciso f, del artículo 121) la obligación de los gobiernos jurisdiccionales de “aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional”.

Muchas disposiciones en materia de política curricular aparecen en otros títulos, como lo que ocurre en el referido a la calidad (Título VI). Por ejemplo, en el artículo 86 de la LEN se establece que las jurisdicciones deben definir “contenidos curriculares acordes a sus realidades sociales, culturales y productivas, y promoverán la definición de proyectos institucionales que permitan a las instituciones educativas postular sus propios desarrollos curriculares, en el marco de los objetivos y pautas comunes definidas por esta ley”.

### **3. Estructura académica y política curricular**

#### **3.1. Ley Federal de Educación: dispersión y fragmentación sistémica en el plano académico**

En lo referido a la estructura académica, la LFE modificó radicalmente la situación vigente hasta su sanción. La antigua estructura académica preveía un nivel inicial no obligatoria hasta los 5 años de edad, un único nivel obligatorio, constituido por educación primaria de 7 años de duración, seguido por un nivel de educación secundaria de 5 ó 6 años de duración según las diferentes modalidades (bachiller, comercial, industrial, entre otras). Finalmente se encontraba la educación superior de estructura binaria, conformada por dos sectores (universitario y no universitario) de duraciones variadas según las disciplinas y las carreras y sus dependencias (jurisdicciones o universidades). Todos los niveles dependían al momento de la sanción de la ley 24.195 de las jurisdicciones menos el superior universitario nacional. La LFE extendió la educación obligatoria a 10 años de duración, eliminó los niveles de educación primaria y secundaria históricos y creó dos nuevos (artículo 10, incisos a y b). De esta forma la estructura académica según la LFE contemplaba:

- 1) el nivel de Educación Inicial, cuyo último año pasaba a ser obligatorio; es decir, el correspondiente a los alumnos de 5 años de edad
- 2) la Educación General Básica (EGB) de 9 años de duración y de asistencia obligatoria, constituida por 3 ciclos de 3 años de duración cada uno (EGB1, EGB2 y EGB3); cuya definición en lo referido a duración y ubicación surgió de los acuerdos federales dentro del CFCyE y de las disposiciones específicas de cada jurisdicción
- 3) la Educación Polimodal de 3 años de duración no obligatorios, cuyas regulaciones previeron 5 orientaciones generales posibles que surgieron de los acuerdos en el marco del CFCyE
- 4) la Educación Superior de duración variada según sean los sectores universitario y no universitario

Lo problemático del diseño de la estructura académica de la LFE fue su aplicación debido a que, en función de la forma de gobierno y administración descentralizada que garantizó la propia LFE, las jurisdicciones provinciales eran las responsables de implementar la nueva estructura académica y la política curricular a ella asociada. La ausencia de un Estado Docente, es decir de una política nacional tendente a la coordinación de la implementación por parte de las jurisdicciones favoreció la diferenciación horizontal de la oferta académica en todos los niveles. Las aplicaciones de los niveles y ciclos de la estructura académica fueron muy diversas también por las capacidades financieras y de administración de cada jurisdicción. Por ende, los resultados fueron dramáticamente diferenciales, lo que generó situaciones de desigualdad educativa muy graves por las distintas duraciones de cada uno de los ciclos de la EGB.

La aplicación de la estructura académica diseñada en esa ley fue tan diferente en cada jurisdicción y dentro de cada una de ellas que puede pensarse en la pérdida del carácter sistémico de nuestro sistema nacional de educación. Esto es consecuencia de que perviven múltiples modalidades educativas sobre todo en los ciclos y niveles más problemáticos que se diseñaron a partir de la ley 24.195: el tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB3) y la educación polimodal. Esta aplicación fue tan variada que dio lugar dentro del país a que dos jurisdicciones no aplicaran la estructura académica diseñada por la ley. Por otro lado, algunas jurisdicciones aplicaron dentro de sus territorios diversas adaptaciones de estos ciclos y niveles educativos no congruentes ni en la propia jurisdicción. El panorama se diferenció aún más a partir del año 2005 cuando la provincia de Buenos Aires (que había sido una de las primeras en aplicar de forma masiva la estructura fijada por la LFE) desmanteló dicha estructura académica y creó dos niveles educativos nuevos: la “escuela primaria básica” (6 a 11 años de edad) y la “escuela secundaria básica” (12 a 14 años de edad) como unidades pedagógicas y organizativas propias y de asistencia obligatoria, la última como nivel previo a la educación polimodal. Estos son sólo algunos de los múltiples problemas que conllevó la aplicación de esta ley sancionada en 1993 y que requerirán de muchos años para ser resueltos de manera efectiva.

Respecto de la política curricular, la LFE tenía disposiciones incluidas dentro del Título referido al gobierno y administración (Título X) del sistema educativo. Allí le correspondía al Ministerio de Educación de la Nación establecer “los objetivos y contenidos básicos comunes de los currículos de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales de enseñanza -que faciliten la movilidad horizontal y vertical de los alumnos/as- dejando abierto un espacio curricular suficiente para la inclusión de contenidos que respondan a los requerimientos provinciales, municipales, comunitarios y escolares” (artículo 53, inciso b). El CFCyE debía “concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema” (artículo 56, inciso a). Por su parte, las autoridades jurisdiccionales tenían la competencia de “aprobar el currículo de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación” (artículo 59, inciso b).

Como balance general de los resultados obtenidos de la política curricular derivada de la LFE puede tomarse como objeto de evaluación el problemático régimen previsto para la regulación la validez

nacional de los títulos. Según aquella ley este régimen iba ser regulado por el Ministerio de Educación en virtud de los acuerdos federales. Sin embargo, como no se masificó la obligatoriedad prevista por la estructura académica de la LFE y persistieron ciclos y niveles diferenciales entre las jurisdicciones, ello redundó en que también persistieran como oficiales títulos correspondientes a diferentes estructuras académicas. En un primer momento, el Estado nacional estableció las regulaciones por medio del Decreto PEN N° 1.276/96 en el cual se estableció que la validez nacional de los estudios cursados en instituciones educativas (públicas o privadas dependientes de las distintas jurisdicciones) y de los títulos por ellas expedidos sería regulada a través de la acreditación de la carga horaria, la adecuación de los diseños curriculares jurisdiccionales a los contenidos básicos comunes y a la estructura académica prevista en la LFE. Se establecía que las legalizaciones deberían certificar: 1) el cumplimiento de los planes de estudio organizados a partir de los contenidos básicos comunes aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación para cada uno de los ciclos y niveles de enseñanza; 2) la carga horaria mínima y, en el caso particular de la formación docente, 3) el cumplimiento por parte de las Instituciones de Formación Docente, de los criterios de calidad establecidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación y por el Consejo de Universidades. En aquel primer momento (año 1996) se fijó como fecha límite el 1 de enero de 2001 para la adecuación completa de los establecimientos educativos a la estructura académica definida por la LFE. A partir de esa fecha el Ministerio de Educación dejaría de otorgar validez nacional a estudios y títulos que se ajustaran parcialmente a lo establecido por el Decreto PEN N° 1.276/96. Posteriormente, en el año 2000, por medio del Decreto PEN N° 3 sobre "Régimen de equivalencias de títulos y de estudios de validez nacional" se modificó el plazo establecido por el primer decreto, estableciéndose que los estudios cuyos planes se ajustasen parcialmente a la estructura del sistema educativo seguirán obteniendo la validez nacional, por parte del Ministerio de Educación, hasta el 1 de enero de 2003. Pero cuando se llegó a esta última fecha seguía sin aplicarse en todas las jurisdicciones la estructura académica y de títulos de la LFE. En consecuencia, el Decreto PEN N° 1.394/03 volvió a extender el plazo de dicha adecuación al 31 de diciembre de 2004. Finalmente, el Decreto PEN N° 209/05 sobre "Prórroga de las excepciones en materia de cumplimiento de la estructura académica y acreditación de establecimientos de formación docente" volvió a modificar a los decretos N° 1.276/96 y N° 1.394/2003. Ya se había prorrogado "excepcionalmente los plazos previstos en este último a 3 años más" (Resolución del CFCyE N°

219/04). De esta forma en el artículo 1º del Decreto PEN N° 209/05 se estableció que “los estudios que se cursen con modalidad presencial en establecimientos educativos dependientes de las jurisdicciones, de acuerdo con diseños curriculares o planes de estudio que no se ajusten a la estructura del Sistema Educativo Nacional, aprobado por la Ley N° 24.195, el presente decreto y las normas derivadas de ellos, no tendrán validez nacional a partir del 31 de diciembre de 2007...”

Como puede observarse en esta evolución, la aplicación de la estructura académica definida por la LFE, de su política curricular asociada y la obtención de los títulos derivados resultó sumamente problemática de regular. Ello se debió ciertamente a la estructura de la administración del sistema nacional de educación, a la incapacidad de las provincias de implementar coordinadamente esa estructura y sobre todo a la ausencia de un Estado nacional que orientara con solvencia y planificación orgánica esta reforma educativa. Sus resultados, más que promover la igualdad de una educación extendida a todos los sectores y obligatoria para nuevos grupos de estudiantes, dieron lugar a situaciones de desigualdad en la calidad de la educación, de sus instituciones y de la formación de los docentes que debieron llevar adelante estas transformaciones, en contextos de fuerte conflictividad social.

### **3.2. Ley de Educación Nacional: las opciones de estructuras diferentes dentro del mismo sistema educativo nacional**

La ley 26.206 modifica la estructura académica y retrotrae las denominaciones de la educación básica a primaria y de la polimodal a secundaria, aunque prevé diferentes duraciones en cada caso.

También extiende la obligatoriedad a 13 años de duración en total (artículo 16). Así, la ley contempla curiosamente la coexistencia de dos posibles estructuras académicas en función de su duración (artículo 15): una de 6 años de duración para el nivel primario y otros 6 años para el nivel secundario; otra posibilidad contempla 7 años de duración para la educación primaria y 5 años para la secundaria, tal como era la estructura vigente históricamente hasta la sanción de la ley 24.195. La extensión de la obligatoriedad al nivel secundario eleva a 13 años en total la duración de estudios obligatorios. Sin embargo, cabría cuestionar la política de extensión de la obligatoriedad porque ella no constituye en sí misma una medida progresista ya que para que lo fuera se debería debatir previamente qué tipo de enseñanza se configurará y tornará obligatoria durante más años de escolarización. Es más, podría pensarse que su extensión surgiría como el paso lógico y posterior a la discusión y redefinición de los contenidos y de las prácticas de enseñanza así como de los criterios de evaluación y promoción

utilizados en las instituciones escolares. Si se extendiera más la experiencia educativa actual, más que un beneficio para los estudiantes se estaría prolongando una situación que es vivida como poco educativa por los estudiantes, lo cual sería ciertamente injusto (Viñao 2001).

En este punto resulta necesario diferenciar las políticas de extensión de la obligatoriedad de aquellas que promueven la ampliación de la cobertura educativa. Ciertamente, el análisis de la expansión y distribución del sistema educativo constituye un riguroso indicador de los procesos de apertura y cierre en el acceso a los saberes socialmente significativos en cualquier sociedad (Paviglianiti 1993). Podría pensarse que en la política de reforma actual se confunde la ampliación con la obligación. La expansión de la cobertura del sistema educativo de la educación común y la ampliación de su oferta, en todos los niveles y ciclos, es positiva. En cambio, su imposición obligatoria y uniformizante no. La confusión radica en que las autoridades educativas y los reformadores piensan que por tornar obligatoria la asistencia a más grados y años de escolaridad común se generarán las condiciones para facilitar el acceso a más educación y aprendizaje de los conocimientos socialmente significativos. Sin embargo, este tipo de políticas (que no parte del debate y la redefinición pedagógica de los contenidos y prácticas de enseñanza en crisis en el sistema escolar) tornan más dificultoso el aprendizaje ya que se impone como obligatorio la extensión de una experiencia que es vivida como crítica por los estudiantes a lo que habría que sumar las complicadas condiciones laborales y de desarrollo profesional de los docentes.

Según la LEN, la extensión del rango de obligatoriedad conlleva una redefinición de la estructura académica del sistema educativo. Éste pasa a tener 4 niveles educativos: inicial, primario, secundario y superior y 8 “modalidades” educativas: técnico profesional; artística; especial; permanente de jóvenes y adultos; intercultural bilingüe; rural; y educación en contextos de privación de la libertad; domiciliaria y hospitalaria (artículo 17).

En este punto es importante definir que se entiende por estructura académica de un sistema educativo al modo en que un Estado, sobre la base de acuerdos de obligatoriedad de estudios sobre determinados contenidos de enseñanza, organiza los conocimientos que establece como relevantes en determinado contexto histórico y social. Para ello establece trayectos verticales, de formación obligatoria, que se identifican con grados, ciclos y niveles a la vez que determina diferenciaciones horizontales que se identifican con modalidades, sectores y regímenes especiales de enseñanza. Las modalidades son las divisiones que se establecen al interior de un nivel del sistema educativo y se

basan, específicamente, en un campo de conocimiento. De esta manera encontramos en el nivel medio orientaciones que reúnen a ciertas disciplinas desarrollando propuestas curriculares que, después de una orientación general, ofrecen trayectos paralelos de formación específica. Cada modalidad está organizada, como se dijo, alrededor de un eje de formación específico recortado por un campo de conocimiento. Clásicamente encontramos trayectos que responden a las áreas contables, pedagógicas, de las letras, de las ciencias naturales y exactas. Posteriormente se ha ido incorporando a esta oferta el área artística y tecnológica. Cabe señalar que estas modalidades históricamente presentaban un bajo nivel de articulación entre sí a pesar de que en muchas ocasiones convivían en las mismas instituciones. Los regímenes especiales (por ejemplo: educación de adultos, educación especial) se caracterizan por atravesar sólo alguno de los otros niveles de un sistema educativo.

La ley hace una interpretación muy peculiar de lo que constituye una modalidad educativa ya que sostiene que “a los efectos de la presente ley, constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos...” (artículo 17 lo destacado es propio). Las jurisdicciones podrán definir, con carácter excepcional, otras modalidades de la educación común, cuando requerimientos específicos de carácter permanente y contextual así lo justifiquen. De esta manera se regulan los niveles y modalidades del sistema educativo nacional:

#### Niveles:

- 1) Educación Inicial (artículos 18 al 25)
- 2) Educación Primaria (artículos 26 al 28)
- 3) Educación Secundaria (artículos 29 a 33)
- 4) Educación Superior (artículo 34 a 37); se prevé también la existencia de institutos de educación superior dependientes del Estado Nacional (artículo 37)

#### Modalidades:

- 1) Educación técnico – profesional (el artículo 38 establece que esta modalidad se rige por las disposiciones de la ley 26.058)



- 2) Educación artística (artículos 39 al 41)
- 3) Educación especial (artículos 42 al 45)
- 4) Educación permanente de jóvenes y adultos (artículos 46 al 48)
- 5) Educación rural (artículos 49 al 51)
- 6) Educación intercultural bilingüe (artículos 52 al 54)
- 7) Educación en contextos de privación de la libertad (artículos 55 al 59)
- 8) Educación domiciliaria y hospitalaria (artículos 60 y 61)

La aplicación de la nueva estructura se torna evidentemente problemática en el nivel de educación secundaria, lo que da cuenta de la gravedad de la situación en materia de enseñanza debido a la adopción diferenciada por parte de las jurisdicciones de la EGB3 y de la educación polimodal. Allí es donde incluso los escasos y parciales análisis que desarrolló el Ministerio de Educación durante esta década dan cuenta de la diversidad de duraciones de los ciclos y niveles, agravado por la diferencia de diseños curriculares en lo que atañe no sólo a la definición de las áreas curriculares sino también a cantidad de horas semanales y anuales destinadas a su enseñanza en cada jurisdicción.

La propuesta que presenta el gobierno lejos de apuntar a equiparar, al menos en el largo plazo, la situación de diferenciación horizontal detectadas, contempla la posibilidad de existencia de dos “opciones” de estructuras académicas, para las cuales no especifica de forma taxativa períodos de implementación, ni formas de articulación y absorción de las situaciones existentes en cada jurisdicción. Al contrario, delega al Ministerio nacional y al CFE la atribución de especificar los criterios para la implementación de estas políticas relativas a la estructura académica, con lo que se asemeja al esquema previsto por la ley 24.195. En este caso, la LEN prevé en el que constituye su artículo más cuestionable (artículo 134) que:

“A partir de la vigencia de la presente ley cada jurisdicción podrá decidir sólo entre dos opciones de estructura para los niveles de Educación Primaria y Secundaria de la educación común:

- a) Una estructura de seis (6) años para el nivel de Educación Primaria y de seis (6) años para el nivel de Educación Secundaria o,
- b) Una estructura de siete (7) años para el nivel de Educación Primaria y cinco (5) años para el nivel de Educación Secundaria.

Con respecto a la Educación Técnica rige lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley N° 26.058.<sup>vii</sup>

Se establece un plazo de seis (6) años, a partir de la sanción de la presente ley, para que, a través de acuerdos entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación, se defina la ubicación del séptimo (7º) año de escolaridad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación acordarán los criterios de unificación que, respetando las condiciones de las distintas jurisdicciones, aseguren los mecanismos necesarios de equivalencia y certificación de los estudios, movilidad de los/as alumnos/as y derechos adquiridos por los/as docentes”.

En este sentido la ley resulta poco operativa porque precisamente el Congreso Nacional perdió (al sancionar este artículo) una buena oportunidad para subsanar los problemas derivados de la aplicación diferencial por parte de las jurisdicciones del tercer ciclo de la EGB. Asimismo, cabría cuestionar que el artículo no dice, explícitamente, que todo el sistema educativo nacional al cabo de 6 años tendrá ubicado el 7º año de escolaridad en el mismo nivel educativo. Lo deja supuesto como una aspiración y prevé que será el CFE el ámbito de concertación que en última instancia resolverá este problema.

Precisamente (y de forma transitoria por unos años) el CFE trató este tema en la Asamblea del mes de septiembre de 2007. Luego de una ardua discusión entre las autoridades educativas de las jurisdicciones en torno a la ubicación del 7º año de escolaridad y las regulaciones relativas al régimen de validez oficial de estudios y titulaciones, se resolvió aprobar la Resolución N° 18 del 19 de septiembre de 2007 que contenía como anexo integrante del cuerpo de esta norma el documento denominado "Acuerdos Generales sobre Educación Obligatoria". Esta resolución y sus disposiciones luego fueron ratificadas a través del Decreto PEN N° 144/08.<sup>viii</sup> En este decreto se establece el régimen de validez nacional a los títulos y certificaciones emitidos por instituciones “de gestión estatal y de gestión privada reconocidas por las autoridades educativas nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondientes a estudios presenciales de todos los niveles y modalidades de la educación, previstos por la Ley N° 26.206. La validez nacional deberá considerarse hasta finalizar la totalidad de la carga horaria, requisitos y condiciones” (artículo 1º). En el artículo 4º del decreto se dispone que:

“A partir de la cohorte 2009, la validez nacional de los títulos y certificaciones que emitan instituciones de gestión estatal y de gestión privada reconocidas por las autoridades educativas nacionales, jurisdiccionales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondientes a estudios presenciales

de Educación Inicial, de Educación Primaria y de Educación Secundaria, será otorgada, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) La aprobación por parte de la autoridad educativa jurisdiccional del diseño curricular y/o el plan de estudios.

b) La inclusión en el diseño curricular de los contenidos curriculares comunes y/o los núcleos de aprendizaje prioritarios correspondientes al nivel y a los años de escolaridad obligatoria, definidos por el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, y los que se definan en el marco de la Ley de Educación Nacional.

c) La escolaridad cumplida, respetando la opción de estructura de niveles primario y secundario elegida por la jurisdicción, de acuerdo al artículo 134 de la Ley de Educación Nacional” (lo destacado es propio).

El punto más crítico de este decreto, producto de la falta de definiciones operativas de la LEN, está dado por su artículo 10 en el cual se establece la tabla de equivalencias y los criterios a atender en el caso de traslado interjurisdiccional, entre provincias con diferentes duraciones de sus niveles primarios y secundarios respectivos. El problema radica en que eventualmente se estarían certificando en diferentes oportunidades los mismos niveles educativos a los alumnos que se trasladen de una jurisdicción a otra, producto de las duraciones diferenciales las estructuras académicas de cada caso.

#### **4. ¿Qué efectivamente reforman las recurrentes reformas educativas?**

Existe una asimetría entre lo que se presenta dentro de una ley educativa como los resultados a alcanzar y lo que realmente se consigue luego de la sanción y aplicación de una norma. Esto se debe principalmente a que los procesos de reformas en sí mismos no generan un cambio, más allá de que sean consagrados por la voluntad de los gobernantes o bien sean cristalizados en una ley nacional.

Las reformas en educación se encuadran en la dinámica de fuerzas sociales contradictorias que atraviesan a la sociedad en un momento y contexto histórico pero no pueden sustituirlas o modificarlas por más que sean dispuestas en el articulado de una norma. Es más, cuando una reforma intenta modificar los efectos generados por otra anterior, cercana en el tiempo, ello no necesariamente resultara posible porque lo reformable de la realidad educativa está condicionado por estos contextos históricos superpuestos y recientes de cambios y por instituciones y actores que han atravesado previamente confusos y conflictivos procesos de transformación. En tal sentido, puede

sostenerse que lo que es fruto de una única reforma no puede ser reemplazado por otra única reforma (Gimeno Sacristán, 2006). Es más, cabría reconsiderar cuidadosamente los problemas generados por el anterior cambio de la estructura académica en el plano de las condiciones laborales y profesionales de los docentes. Los cambios de niveles y las diferentes pertenencias institucionales dieron lugar a dificultades propias del paso de la antigua estructura a la de la LFE. Lo cual como se sabe no fue un proceso homogéneo en todo el país. Esto conllevó un problemático proceso de adaptación, conflictivo en algunas jurisdicciones más que otras, y que requiere un tratamiento muy pormenorizado antes de proponer e instalar un nuevo cambio de la estructura académica.

Lamentablemente, esta revisión y debate no se realizó. La sanción de la LEN ocurrió con una celeridad pocas veces evidenciada en el trámite parlamentario de las leyes.

Por otro lado, podría cuestionarse la validez política y administrativa de la tendencia hacia la concentración de funciones y la centralización en la toma de decisiones en la nueva reforma.

Concebir a la recentralización como un instrumento competente para fortalecer el Estado como educador supone responder con viejos esquemas a situaciones nuevas en la gestión de las instituciones educativas y del sistema que integran.

En suma, el interrogante principal consistiría en pensar en qué medida es realista suponer que una ley se transforma en una política pública. ¿Una ley es una política? Las leyes sancionadas en la primera tanda de reformas a partir de 1992 y las de la segunda reforma iniciada en 2005 constituyen importantes marcos para la regulación del sistema educativo (Senén González 2008). Cada una de las normas surgió de acuerdo con las coyunturas de los contextos sociales y políticos específicos de los '90 y de la actual década. La LFE operó como una política muy fuerte y el consecuente rediseño organizativo del Ministerio de Educación de la Nación se hizo siguiendo las funciones incorporadas al texto de la LFE. Ciertamente, la implementación de la estructura académica definida por la LFE así como la política curricular con ella asociada resultaron problemáticas por generar una profunda diferenciación en el plano horizontal (desarticulación educativa) que se derivaron del esquema del gobierno previsto por esta norma así como también por la forma en que fue concebida la política curricular en sí misma. A esto cabría sumarle las disposiciones que aprobó el CFCyE, sobre todo en lo que atañe a las definiciones curriculares de la EGB3 y de la formación docente. Sus resultados fueron sumamente problemáticos, los cuales dieron lugar a las recurrentes prórrogas aprobadas por

el Ministerio de Educación del régimen de validez oficial de títulos y estudios que respondían a la anterior estructura académica del sistema educativo nacional.

El paquete de leyes sancionado entre 2003 y 2006 constituye por su parte un amplio marco que vuelve a reformar e intenta regular diferentes aspectos de la complejidad del sistema educativo heredado de la reforma de la década anterior. Por ello resulta válido considerar que para analizar los efectos de las políticas educativas (como cualquier política pública) se debe realizar un análisis empírico diacrónico que permita identificar las presiones y fuerzas que operaron e incidieron dentro del proceso de formulación de la política pública. ¿Cuáles fueron las respuestas y las capacidades de articulación de intereses que se evidenciaron entre los diferentes sectores involucrados en dicho proceso? Este análisis debe contemplar también las diferentes respuestas que se dieron desde los receptores de las políticas y su evolución a lo largo del tiempo. ¿Ocurrió este análisis en la Argentina antes de proponerse la nueva reforma de la educación?

Al igual que lo dispuesto por la ley 24.195, en la ley 26.206 son las autoridades provinciales las que terminan diseñando los planes de estudios sobre la base de los criterios básicos y parámetros mínimos establecidos en el nivel federal y son ellas también las que establecen las cargas horarias anuales y totales definitivas de todos los circuitos de formación (niveles, ciclos y modalidades). La aplicación diferencial de los contenidos básicos comunes derivados de la Ley Federal de Educación, para los distintos niveles y ciclos de la enseñanza, dejó como consecuencia de este esquema de gobierno y forma de establecer las definiciones curriculares uno de los mayores problemas que afectan al sistema educativo nacional en la actualidad: la desarticulación horizontal, que dio origen a una fuerte segmentación educativa entre jurisdicciones y también dentro de ellas. El rol que jugó el Estado nacional en esta reforma fue central para la obtención de estos resultados: su desentendimiento de la coordinación de la aplicación y la falta de una política que garantice condiciones salariales equiparables para los docentes de las jurisdicciones generó conflictos, pérdidas de días de clases por parte de los estudiantes y resultados académicos propios de una desarticulación anárquica del sistema educativo nacional.

Cabría preguntarse pues ¿cómo hacer para que la nueva reforma educativa no genere un escenario que replique situaciones conflictivas anteriores? ¿Alcanza con recentralizar la definición curricular en el ámbito del CFE? Quizás no sea suficiente o bien podría no constituir la herramienta más acertada. Es más, es factible esperar resultados similares a los previos ya que el contexto de empobrecimiento

educativo generalizado no se modificará en el corto plazo. Además, nada hace pensar que las jurisdicciones ejecutarán políticas diferentes a las que llevaron adelante cuando implementaron los diseños curriculares reformados durante la década pasada.

Uno de los aspectos más importantes en todo sistema educativo está dado por el reconocimiento de la validez nacional de los estudios y los títulos que otorgan las instituciones que componen el sistema. Esta regulación da cuenta de la sistematización de la educación formal en un territorio nacional y debería constituir una garantía para la promoción de procesos educativos equivalentes para todos los habitantes. En este aspecto la LEN no innova la situación previa ya que son las autoridades educativas jurisdiccionales, en virtud de los planes de estudios que aprueben, las que fijarán los alcances de las titulaciones, para los niveles y modalidades mientras que el Ministerio de Educación es el que otorgará la validez nacional de los títulos expedidos por las jurisdicciones, en el marco de los acuerdos curriculares alcanzados en el Consejo Federal de Educación.

Si la definición curricular será dada en el nivel jurisdiccional, este esquema puede terminar reforzando la desarticulación horizontal existente y refrendar así la validez nacional de títulos que se correspondan con estudios muy diferenciados en el plano curricular, tal como ha ocurrido anteriormente, con el agravante que ahora los diseños curriculares corresponderán a la aplicación nuevamente diferencial de la estructura académica. Esta conjetura se refuerza si se considera el caso de la provincia de Buenos Aires, la cual comenzó su reforma educativa en el año 2005 y continuó con su aplicación sin modificaciones luego de que fuera sancionada la LEN en 2006. Es más, la situación actual con reformas en los planes de formación de los profesorado de esta jurisdicción (que acompañan las reformas académicas en los niveles inicial, primario y medio de la provincia) se adelantan a las definiciones nacionales en esta materia. Esta premura en la aplicación por parte de esta jurisdicción atenta contra la convergencia del conjunto del sistema formador ya que se adelanta a la aprobación de los acuerdos federales.

Por último, es importante tener en cuenta que las recurrentes reformas educativas dejan su rastro en el lenguaje técnico pedagógico en forma de conceptos, teorías y esquemas de acción para poner en práctica decisiones. Lo importante no es la ley en sí misma sino su desarrollo y éste se suele implementar a través de los cauces más burocráticos y sin mecanismos globales y efectivos de evaluación del impacto de la ejecución de las anteriores políticas de reforma. La nueva reforma educativa argentina se instala sobre un contexto que se percibe como problemático pero que no se

conoce rigurosamente. Como muchos autores han señalado, el sistema educativo no es una realidad que pueda crearse fácilmente. En este caso lo reformable es una conflictiva realidad, producto de un proceso previo de cambio que tuvo diferentes alcances según las jurisdicciones. Se trata de un contexto resultante de una gran cantidad de actos y procesos superpuestos de manera compleja (paros docentes, políticas de cambio curricular, de reconversión del personal docente, de cambios en los estilos de gestión, de estudiantes con múltiples pobreza). Por ello resulta necesario comprender que nada de lo ejecutado fue inteligentemente planificado durante los años de la década anterior y tampoco durante los más recientes. Hay que comprender que toda reforma educativa constituye un experimento (Viñao 2001). Como tal cuando se enfrenta a la realidad educativa complicada; se confronta con las instituciones, con los docentes y con las tradiciones propias de los estilos institucionales que han prevalecido durante décadas y que operarán de manera de obstruidores o bien de facilitadores según las correlaciones de fuerzas políticas prevalecientes en el sistema educativo. Estas condiciones en las que opera una reforma educativa la torna en algo distinto al diseño original y a lo previsto en la ley que la encuadra. Así ocurrió con la LFE: su diseño original aséptico se desvirtuó y no consiguió alcanzar los objetivos proclamados de más años de escolaridad obligatoria y de una mayor calidad del servicio. La interacción entre la realidad y la reforma dio lugar a efectos imprevistos y diversas interpretaciones según las conveniencias políticas de cada coyuntura jurisdiccional e institucional. Las adaptaciones diferenciales en función de contextos sociales diferentes dieron lugar a apoyos y a resistencias, todo lo cual ha complicado su aplicación. Es aquí donde resulta clave la acción de un Estado nacional con un rol proactivo y de coordinación efectiva de la aplicación de la reforma para resguardar el derecho a la educación de todos los habitantes. Iniciar un proceso de reforma de una reforma debería comenzar con un debate nacional serio y profundo. Para ello sería preciso contar con un diagnóstico integral, no apresurado, sobre la realidad educativa y las consecuencias de los cambios iniciados por el anterior proceso de reforma. ¿Cuántas estructuras académicas existen? ¿Cuántos títulos docentes existen? ¿Qué resultados tuvieron las acciones de capacitación y reconversión docente? ¿Es equiparable la formación docente que brindan las jurisdicciones y las universidades? ¿Cómo regularon las jurisdicciones la educación técnica superior (no universitaria)? Estos deberían constituir algunos de los temas necesarios para encuadrar a la nueva reforma y a los reformadores, sin evadir las responsabilidades y evitando la recreación de

medidas que contribuyan a implementar cambios espurios o bien contrarios a la existencia de un sistema educativo integrado y de calidad equivalente para todos los sectores.

### Referencias bibliográficas:

BRAVO, H. F. (1991). *Lucha de palabras: enseñanza "estatal"*. Buenos Aires: Mimeo.

GIMENO SACRISTÁN, J. (1998). *Poderes inestables en educación*. Madrid: Morata.

GIMENO SACRISTÁN, J. (2006). "De las reformas como política a las políticas de reforma", En Gimeno Sacristán, J. *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata.

GROISMAN, E. (2007). "La ley de educación y la ilusión de las palabras", en *La Nación*, 16/04/2007. Buenos Aires.

OSZLAK, O. (1992). *Diagnóstico estratégico para la reforma del Estado en América Latina: orientaciones, metodologías e instrumentos*. Buenos Aires: Mimeo.

PAVIGLIANITI, N. (1993). *Programa de la asignatura Política Educacional*. Buenos Aires: UBA–OPFYL.

SENÉN GONZÁLEZ, S. (2008). "Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica", en Perazza, R. (compiladora): *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.

TYACK, D. & CUBAN, L. (1975). *Tinkering toward Utopia. A Century of School Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

VIÑAO, A. (2001). "¿Por qué fracasan las reformas educativas? La respuesta de un historiador", en Sociedade Brasileira de História da Educação (organizador): *Educação no Brasil. História e historiografia*. Campinas, Sao Paulo: Autores Associados.

---

<sup>i</sup> Este núcleo duro está constituido por las regularidades institucionales que prevalecen como capas geológicas a lo largo del tiempo y que apelan a un pasado específico de cada país pero común a la escuela moderna como célula organizativa de los sistemas nacionales de educación. Estas tradiciones y regularidades se transmiten a través de diferentes medios y dan lugar a diversas *culturas escolares*.

<sup>ii</sup> Durante el gobierno de Néstor Kirchner (que se extendió desde el 25 de mayo de 2003 hasta el 10 de diciembre de 2007) se sancionaron las siguientes leyes: ley 25.058 (de Educación Técnico Profesional – 09/09/05), ley 25.075 (de Financiamiento Educativo – 12/01/06), ley 25.864 (de 180 días de clase – 08/01/04), ley 25.919 (Fondo Nacional de Incentivo Docente – 31/08/04), ley 26.150 (de Educación Sexual – 23/10/06) y ley 26.206 (de Educación Nacional).

<sup>iii</sup> Boletín Oficial 28/12/2006.

<sup>iv</sup> Presidencia de la Nación: *Ley de educación nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires: mayo de 2006.



---

<sup>v</sup> La organización institucional del sistema educativo es el instrumento de la política educacional utilizado para estudiar la distribución de competencias y atribuciones entre el gobierno central y las jurisdicciones provinciales, en el caso de un estado federal, o bien entre la autoridad central y las instancias locales de gobierno en los estados no federales. El estudio de la organización institucional de un sistema educativo apunta a analizar la estructura de las agencias de gobierno, los órganos intervinientes y las normas que los regulan, estudiándose así los núcleos de control de la educación.

<sup>vi</sup> Resolución CFE N° 1 (27/03/07).

<sup>vii</sup> 6 años de duración.

<sup>viii</sup> Boletín Oficial 22/01/2008.