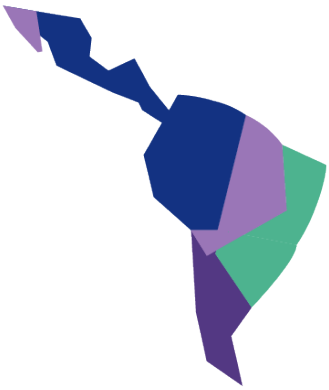
CIAESA

instituto natura

Universidad de SanAndrés



LAS LLAVES DE LA EDUCACIÓN

Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina

INFORME N° 1: Del "regar y rezar" al "reformar sin regar": la agenda de políticas educativas en Argentina (2003-2019)

AUTORES: Belén Sánchez y Axel Rivas

INSTITUCIÓN: Universidad de San Andrés

Contenido

Introducción 2
Contexto 2
2003-2007: la etapa incremental y las grandes leyes 5
2008-2015: computadoras, estancamiento y concentración de poder 9
2016-2019: evaluación, innovación y ajuste 15
La agenda actual 21
Referencias bibliográficas 24
Acerca de los autores y de las instituciones 28

Introducción

Este informe presenta una síntesis de la agenda de política educativa en Argentina durante el período 2003-2019, en el marco del proyecto de investigación *"Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina"*. Éste se propone analizar los sistemas educativos de América Latina que mejoraron en mayor medida su calidad educativa durante los últimos 15 años (2004- 2019), a partir del estudio de los sistemas educativos subnacionales de seis países de la región que tienen amplias facultades descentralizadas.

El documento recorre las agendas de política educativa impulsadas desde el Estado Nacional, a partir de una periodización organizada en torno a las administraciones presidenciales. La síntesis presentada resulta de un estudio cualitativo realizado sobre la base del análisis de documentos oficiales y de la revisión de artículos académicos sobre la temática. Así, reconstruye el panorama de políticas nacionales implementadas durante el período del estudio, delineando el escenario nacional en que se dieron las mejoras registradas en los casos subnacionales estudiados a propósito del proyecto de investigación.

Contexto

A comienzos del período 2003-2019 Argentina dejaba atrás una profunda crisis política, económica y social. Los primeros años del nuevo siglo habían estado signados por la inestabilidad institucional, el aumento del desempleo, el estallido social, la instalación de la protesta en las calles y una fuerte devaluación de la moneda. Estos elementos marcaron la culminación de una era de políticas de corte neoliberal, cuyo origen se remonta a mediados de la década del 70, y que dejó como saldo indicadores inauditos en materia de desigualdad y pobreza (Kessler, 2016).

En mayo de 2003 asumió la presidencia Néstor Kirchner, candidato del Frente para la Victoria (FPV), sellando el cierre de un período de fuerte inestabilidad política, cuyo indicador más elocuente sea quizá la sucesión de cinco presidentes en menos de dos años. Kirchner fue sucedido en 2007 por su esposa y entonces senadora, Cristina Fernández de Kirchner, quien permaneció en el poder hasta diciembre de 2015. En un escenario regional marcado por el quiebre del consenso neoliberal, el gobierno del FPV dio marcha atrás con varias de las

privatizaciones de empresas públicas que habían tenido lugar en los años 90, se distanció de los organismos multilaterales de crédito e implementó políticas que ampliaron derechos a una parte de la sociedad. Además, expandió el alcance del sistema de pensiones, legalizó el matrimonio entre personas del mismo sexo y creó una política universal de transferencias monetarias condicionadas para las familias en situación de pobreza: la Asignación Universal por Hijo (AUH).

En el plano económico, ya hacia fines de 2002 comenzaría un período de reactivación, manifestado en el crecimiento prácticamente ininterrumpido del PBI entre 2003 y 2011 (a excepción de 2009, año posterior a la crisis financiera internacional de 2008). Esta tendencia puede atribuirse, en buena medida, a un modelo productivo sustitutivo que buscó revitalizar un sector de la industria nacional y a la rentabilidad de las exportaciones primarias, favorecidas por la devaluación de la moneda local y el alto nivel de precios internacionales (Svampa, 2007). Entre 2012 y 2018 puede distinguirse un escenario de estancamiento económico marcado por la alternancia interanual de crecimiento (en los años impares) y decrecimiento (en los años pares) del PBI, la intensificación del proceso inflacionario y el aumento del déficit fiscal (Rivas & Dborkin, 2018).

Las presidencias del Frente para la Victoria (2003-2015) fueron períodos de expansión del Estado. De la mano de políticas estatales activas, la recuperación económica, que se dio con mayor fuerza entre 2003 y 2007, tuvo su correlato en la evolución de los indicadores sociales. El país experimentó una significativa reducción de la pobreza—que pasó de 54,3% en 2002 a 26,9% en 2006, favorecida por la creación de empleo, el aumento de las remuneraciones y otros ingresos no laborales como pensiones y transferencias (Cruces, Fields, Jaume, & Viollaz, 2017)— y los índices de desigualdad: el coeficiente de Gini pasó de 53,8 en 2002 a 41 en 2013 (Banco Mundial). La evolución de los indicadores sociales siguió el ritmo de la trayectoria económica: los mayores progresos tuvieron lugar entre 2003 y 2007, continuaron a un menor ritmo entre 2008 y 2011, y tendieron a estancarse a partir de 2012. Le tomó cerca de una década al país recuperarse de los picos de pobreza alcanzados con la crisis de 2001: en la segunda mitad de la década de 2000 la tasa de pobreza recuperó los valores entre los que se había movido durante los años 90, alcanzando su mínimo en 2011, cuando igualó las cifras de 1993 (Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann, 2019).

Al mismo tiempo, fue un período de deterioro de las instituciones en varios sentidos. Entre 2007 y 2015, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) estuvo intervenido y se subestimaron sistemáticamente las cifras de inflación y la medición de la pobreza, cuyos

indicadores dejaron de publicarse. En la misma línea, se trató de una etapa de fuerte concentración de poder en el Poder Ejecutivo y, sobre todo, en la figura presidencial, marcado por enfrentamientos abiertos con el Poder Judicial y los grandes medios de comunicación. Los logros del período quedaron en cierta medida opacados en el período posterior, cuando fueron abiertos importantes procesos judiciales contra los principales perfiles del gobierno kirchnerista por causas de corrupción.

El cambio de signo político en el gobierno nacional, producido a fines de 2015 con la asunción del presidente Mauricio Macri, marcó un nuevo rumbo macroeconómico y cambios significativos en materia de federalismo. En torno a lo primero, el endeudamiento externo fue la estrategia privilegiada para la reducción del déficit. Se abrió un período de contracción del gasto público, con su correspondiente reducción en los presupuestos educativos nacional y provinciales (Claus & Sanchez, 2019). En torno a lo segundo, en 2017 el gobierno nacional y los gobernadores de 23 provincias firmaron un pacto fiscal que aumentó la masa de recursos distribuidos a los distritoss, respondiendo a un reclamo histórico y contribuyendo así al saneamiento de las cuentas públicas provinciales.

Las turbulencias cambiarias y monetarias que afectaron al país en 2018 derivaron en nuevas oleadas inflacionarias que no pudieron ser contenidas por la política macroeconómica e incidieron negativamente sobre los indicadores de pobreza y desigualdad. El gobierno recurrió a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el objetivo de estabilizar las cuentas públicas. Un nuevo episodio de volatilidad macroeconómica tuvo lugar en agosto de 2019, lo que comprometió aún más las posibilidades del país de cumplir con el acuerdo con el FMI. Así, Argentina finalizaba la década de 2010 con una devaluación del 68% de su moneda en poco más de un año, una inflación anual superior al 50% y una contracción económica de 2,5% del PBI en 2018 y 2,2% en 2019 (Banco Mundial, 2020).

Por el Ministerio de Educación nacional pasaron cinco ministros durante todo el período estudiado (ver diagrama 1): Daniel Filmus estuvo a cargo de la cartera educativa durante la presidencia de Kirchner; Juan Carlos Tedesco comenzó al frente de la misma con la asunción de Cristina Fernández de Kirchner y fue reemplazado en 2009 por Alberto Sileoni, quien dejaría el cargo con el fin de la presidencia y se convertiría en el ministro con mayor permanencia en el puesto desde la creación del Ministerio en 1854 (Rodríguez, 2017). El ministro de Educación inaugural de Macri fue Esteban Bullrich, anterior titular de la misma cartera durante su gestión en la ciudad de Buenos Aires. Bullrich fue reemplazado, a mediados de 2017, por Alejandro Finocchiaro, quien permaneció en el cargo hasta el final de la gestión

de Macri. El peronista Alberto Fernández sucedió a Macri como presidente a fines de 2019, y designó como ministro de Educación a Nicolás Trotta, quien permanecía en el cargo al momento de escribirse este informe. Esta última gestión no constituye objeto de análisis de este informe.

Diagrama 1. Presidentes y ministros de educación de la Nación. 2003-presente.

La agenda nacional de políticas educativas del período puede subdividirse en tres grandes etapas, coincidentes con mandatos presidenciales más que con períodos ministeriales. Un primer período va desde 2003 hasta 2007 y está marcado por la superación de los efectos de la crisis en el sistema educativo, el aumento de la inversión y la sanción de leyes nacionales. Una segunda etapa, entre 2008 y 2015, estuvo signada por la implementación de la obligatoriedad educativa, fijada en la Ley de Educación Nacional, y por programas de gran alcance y visibilidad, como Conectar Igualdad en un contexto de estancamiento económico. En el período reciente, entre 2016 y 2019, se colocó el énfasis en la evaluación y la innovación educativas en un contexto de reducción del gasto público. Los próximos apartados abordan cada uno de los períodos en detalle.

2003-2007: la etapa incremental y las grandes leyes

Cuando estalló la crisis económica, en 2001, Argentina atravesaba un complejo proceso de implementación de una reforma educativa de gran envergadura. A comienzos de la década de 1990 se habían transferido las instituciones educativas de educación básica y terciaria a las provincias, se había modificado la estructura académica de niveles educativos, definido nuevos lineamientos curriculares (los Contenidos Básicos Comunes, CBC) para todo el sistema, creado un sistema federal de evaluación de la calidad educativa y sancionado una nueva Ley de Educación Superior.

Estas modificaciones fueron incorporadas en medidas muy dispares entre las provincias, lo que resultó en un sistema educativo desarticulado cuya situación se agravó por el impacto de la crisis en las condiciones sociales de los estudiantes y los salarios docentes. Así,

en 2003, se combinaban en el escenario educativo problemas irresueltos de larga data —la desigualdad, la inadecuada configuración del puesto laboral docente, el rezago educativo de la población adulta y la selectividad de la educación superior— con aquellos más directamente asociados a la reforma educativa de los años noventa, como la desarticulación institucional, la des-especialización de la formación técnica y los retrasos en materia de validación nacional de títulos (Terigi, 2016).

La agenda educativa del gobierno de Kirchner estuvo orientada hacia la salida de la crisis (Beech, 2019). Tras un gesto presidencial que expresó desde un primer momento la voluntad política de restituir el normal funcionamiento del sistema educativo[1] se sancionó, en 2003, la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de Clase (N° 25.864) y, en 2004, la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (N° 25.919). Ambas estuvieron orientadas a restablecer condiciones básicas de dictado de clases y pago a los docentes, puntos que habían quedado comprometidos en algunas provincias como consecuencia de la crisis económica.

La legislación fue el instrumento privilegiado de las políticas educativas durante el período 2003-2007, no solo como respuesta urgente a situaciones de emergencia. Fue el tiempo de las "grandes leyes". En 2005 se sancionaron la Ley de Educación Técnico-Profesional (N° 26.058) y la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075), y al año siguiente la Ley de Educación Sexual Integral (N° 26.150) y la Ley de Educación Nacional (LEN, N° 26.206). Todas fueron construidas discursivamente en oposición a la reforma de la década anterior (Ruiz, 2009).

La Ley de Financiamiento Educativo impulsó un sensible aumento de recursos para el sector, a partir de establecer que, para 2010, Argentina debía alcanzar una inversión del 6% de su PBI en Educación, Ciencia y Tecnología, y fijando las responsabilidades provinciales y nacionales para lograr el aumento necesario. En el contexto de una evolución macroeconómica muy favorable, el presupuesto en Educación, Ciencia y Tecnología pasó de representar el 4,2% del PBI en 2005 al 6% en 2013[2](Rivas & Dborkin, 2018). Este crecimiento tuvo su correlato en la recuperación del salario docente, que creció 69,3% en términos reales de 2003 a 2007 (Rivas & Dborkin, 2018). Ambos incrementos fueron resultado del crecimiento

[1] Dos días después de asumir la presidencia, Néstor Kirchner viajó a Paraná (provincia de Entre Ríos) para destrabar la protesta docente a partir del auxilio financiero inmediato.

[2] Al momento de implementarse la Ley de Financiamiento Educativo se encontraba vigente el cálculo de PBI basado en el año 1993. Tomando este PBI como base, la meta de inversión del 6% se cumplió en 2010 (véase Bezem, Mezzadra, & Rivas, 2014).

de la inversión tanto nacional como provincial, aunque solo las provincias aumentaron la participación del sector educativo en sus presupuestos (Vera, 2015).

La aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo significó un nuevo movimiento en el péndulo del federalismo educativo (Rivas, 2009). La descentralización administrativa de la educación permaneció inalterada, pero se definieron mecanismos que dieron mayor protagonismo al Estado nacional en la coordinación de las políticas y la compensación de las desigualdades. La ley creó una instancia nacional de negociación paritaria para definir el salario mínimo docente, estableció el mecanismo de los convenios bilaterales para acordar las transferencias a las provincias e impulsar procesos de planificación educativa en el nivel subnacional y creó el Fondo Nacional de Compensación Salarial Docente, por el cual el Estado nacional apoya a las provincias con dificultades para el pago de los mínimos salariales nacionales. En los hechos, sin embargo, la distribución de este fondo podría haber tenido mayores efectos compensatorios de las desigualdades entre provincias (Bezem, Mezzadra, & Rivas, 2012).

El mayor financiamiento disponible dio paso a una etapa fuertemente incremental. Además de recomponer el salario docente en todo el país el Estado "regó" el sistema con nuevas escuelas, cargos docentes, equipamiento para las escuelas, becas escolares, libros de texto y otros materiales didácticos. Entre 2003 y 2008 se construyeron 790 escuelas, y entre 2003 y 2015 se distribuyeron 92 millones de libros y colecciones literarias en escuelas de todo el país (Ministerio de Educación de la Nación, 2015). Fue también un período en el cual las relaciones entre el gobierno y los sindicatos docentes gozaron de buena salud. Mirando este lapso en retrospectiva, muchos analistas se preguntan si no se perdió en aquel momento la oportunidad de dar la discusión por la carrera docente, que al día de hoy conserva los rasgos de las carreras de "primera generación" (Cuenca, 2015): verticalista, credencialista y burocrática. Organizada sobre la base de normas sancionadas en 1958, aún hoy la carrera docente argentina responde a una lógica alejada de la realidad de un sistema educativo complejo, en expansión, cuya normativa se orienta a la garantía plena del derecho a la educación (Perazza, 2015).

La sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN), componente central del plexo legal aprobado en esta etapa, implicó algunos cambios y no pocas continuidades respecto de su predecesora: la Ley Federal de Educación. En buena medida significó un acto simbólico que formalizó el extendido rechazo que había cosechado en el campo educativo la reforma educativa de los años 90(Feldfeber & Gluz, 2011). Aprobada tras un proceso de consulta de

alcance discutido (Ruiz, 2009), la LEN introdujo algunas definiciones que orientaron las políticas educativas de los años siguientes:amplió la obligatoriedad escolar a todo el nivel secundario; redefinió la estructura académica de niveles educativos, retornando al esquema de nivel primario y secundario y librando a las jurisdicciones la definición sobre la ubicación del séptimo año de escolaridad; estableció que las resoluciones del Consejo Federal de Educación serían de cumplimiento obligatorio; y definió la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), organismo rector de la política nacional de formación de maestros y profesores.

El nuevo siglo de políticas educativas también tuvo para el país un capítulo curricular. En 2004, el Consejo Federal de Cultura y Educación acordó la necesidad de identificar Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP), pisos de saberes que conformarían "una base común y equivalente de aprendizajes para todos los niños y jóvenes" (Res. CFCyE N° 214/04), partiendo del diagnóstico de un sistema fragmentado con circuitos de calidad desigual. Estos documentos, elaborados y aprobados entre 2004 y 2011, no derogaron los CBC; de hecho, se organizaron siguiendo los ejes allí propuestos. Sin embargo, fueron entendidos como expresión de una política centrada en la enseñanza —no en el currículum ni en la evaluación— y en los saberes —y no en las competencias—(Coria, 2013), construida discursivamente en oposición a la reforma de la década anterior. En efecto, los CBC "desaparecieron" como referencias en los documentos oficiales, los libros de texto, los espacios de formación docente e, incluso, de la práctica docente cotidiana.

Otro componente de las políticas destinadas a restablecer la "línea de flotación" —en palabras del discurso oficial— tras la crisis de principios de siglo fue el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que reemplazó al Plan Social Educativo de los años 90 en el plano de las políticas educativas orientadas a los sectores más vulnerables. Destinado a escuelas primarias que atendían a los niños más vulnerables, el PIIE buscó fortalecer las condiciones de enseñanza mediante acciones deacompañamiento pedagógico, apoyo financiero, distribución de recursos didácticos, equipamiento informático y fondos para la refuncionalización de la infraestructura. También en este punto se buscó marcar una distancia con la década anterior: el programa se alejó discursivamente de la búsqueda de la "equidad", que fue reemplazada por la "igualdad", en un movimiento que pretendió dejar atrás el paradigma compensatorio y reemplazarlo por el socioeducativo. A pesar de eso, un análisis de sus mecanismos de intervención (como la modalidad de organización por programa con un equipo específico, y los rituales y prácticas propios, otorgantes de una identidad específica como "escuelas PIIE")

permite identificar grandes continuidades con los programas análogos de la década del 90 (Feldfeber & Gluz, 2011; Veleda, Rivas, & Mezzadra, 2011).

A grandes rasgos, se trató de un período de reordenamiento del sistema con un fuerte anclaje en el brazo legislativo de la política y una marcada impronta discursiva construida en oposición con las políticas educativas del período anterior. Esto no sucedió sin ambigüedades: muchas de las definiciones plasmadas en las leyes tuvieron magros correlatos en la práctica, en parte por la ausencia de procesos de planeamiento que organizaran las acciones en términos de coordinación intergubernamental, plazos de implementación y recursos financieros (Terigi, 2016).

2008-2015: computadoras, estancamiento y concentración de poder

Con Juan Carlos Tedesco al frente de la cartera educativa del gobierno de Fernández de Kirchner, el Consejo Federal de Educación aprobó en 2009 el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Res. CFE N° 79/09), una medida trienal que organizaba las acciones de los gobiernos nacional y provinciales orientadas hacia el cumplimiento de lo dispuesto en la LEN para la educación obligatoria. En julio del mismo año Tedesco dejó su cargo para quedar al frente de la nueva Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA), dependiente directamente de Presidencia de la Nación.

Esta renovada atención al planeamiento educativo reveló tener sabor a poco. La unidad se abocó al diseño de las bases para un Plan Decenal de Educación que luego quedó trunco, lo que disipó las esperanzas que la creación de la UPEA había generado. En 2012, tras el fin de la vigencia del plan trienal, se renovó la planificación nacional —esta vez con uno quinquenal, que incluyó también a la formación docente (Res. CFE N° 188/12)—, pero en ningún caso se definió el presupuesto ni los resultados esperados de las acciones. Tampoco se trabajó lo suficiente en fortalecer la calidad y la oportunidad de la información estadística para el planeamiento educativo: el sistema de información educativa nominal nacional es aún hoy una cuenta pendiente para Argentina, a pesar del impulso que en 2012 se le intentó dar con una resolución ministerial[3].

[3]La Resolución Ministerial N° 1041 de 2012 aprobó la creación del Sistema Integral de Información Educativa (SINIDE), y la Res. N° 215/14 del Consejo Federal de Educación avaló su implementación. El sistema es utilizado actualmente por muy pocas provincias, mientras que otras carecen de sistemas de información nominales o bien han desarrollado uno propio (Observatorio Argentinos por la Educación, 2018).

Las políticas del período abordaron la implementación de la Ley de Educación Nacional, que introdujo la obligatoriedad de la educación secundaria como principal desafío. La inclusión educativa se consolidó como mandato discursivo omnipresente en las políticas del sector (Beech, 2019), que priorizaron el nivel secundario, allí donde se concentraban los indicadores más altos de exclusión (Terigi, 2016). A partir de lo estipulado en el Plan Nacional de Educación Obligatoria aprobado en 2009, ese mismo año el Consejo Federal de Educación avaló la política de Planes de Mejora Institucionales, que financió perfiles técnicos de acompañamiento en los ministerios provinciales y transfirió recursos financieros directamente a las escuelas para cubrir horas docentes institucionales y gastos operativos para acciones que dieran cumplimiento a la obligatoriedad escolar (Perazza, 2012). En la mayor parte de los casos, estos recursos se tradujeron en la realización de tutorías y otras intervenciones similares que buscaban apuntalar las trayectorias estudiantiles, pero que no alteraron significativamente el formato escolar (Dirié et al., 2015). También definieron nuevos lineamientos organizacionales para la educación secundaria, orientados a revertir la tradición selectiva originaria del nivel, que tímidamente se tradujeron en políticas concretas de baja escala por parte de algunas provincias (Terigi, Briscioli, Scavino, Morrone, & Toscano, 2013).

La escuela secundaria fue también la principal destinataria de Conectar Igualdad, la política educativa de mayor envergadura presupuestaria y visibilidad pública del período. Lanzado en 2010, el programa entregaba una *netbook* a cada estudiante y cada docente de escuelas secundarias y de institutos de formación docente de gestión estatal. Financiado con fondos del organismo nacional de seguridad social, Conectar Igualdad entregó más de 5.000.000 de computadoras entre 2010 y 2015, en un esfuerzo que, en retrospectiva, fue más reconocido por su efectividad en la distribución de dispositivos que por su impacto pedagógico (Tedesco & Steinberg, 2015; Zukerfeld & Benítez Larghi, 2015).

La distribución de dispositivos convergió con el impulso que recibió en el período la producción de contenidos audiovisuales digitales. En 2004 se relanzó el portal Educ.ar, y con ello la producción de contenidos digitales para apoyar la enseñanza de los saberes fundamentales. Además, en 2007 y 2010, respectivamente, fueron creadas las señales televisivas Encuentro y Pakapaka. Ambas acercaron propuestas audiovisuales de creación propia e importadas de alto valor cultural, e imprimieron a los contenidos una impronta federal antes ausente de la oferta de televisión pública.

En paralelo, se desarrollaron propuestas alternativas de escolarización secundaria para jóvenes y adultos que habían quedado excluidos del nivel o no habían logrado acceder a él. El

Plan FinES, creado en 2008, fue la política de mayor alcance en este sentido, con sus variantes FinES I, para quienes adeudaran materias del último año, pero hubieran cursado todo el trayecto; y FinES II, que ofreció a jóvenes y adultos la posibilidad de cursar todo el trayecto de nivel secundario e incluso del nivel primario. FinES ha sido cuestionado por su calidad pedagógica y la precarización laboral de sus docentes, y no es claro en qué medida se justifica ante la existencia de oferta educativa regular para jóvenes y adultos (Beech, 2019). Sin embargo, ha contribuido a la democratización del acceso al título secundario. Un estudio de Scasso (2018) muestra que, al menos hasta 2010, la oferta educativa para jóvenes y adultos (incluido FinES) ha sido protagonista en el proceso de ampliación de las oportunidades de finalización del nivel secundario que tuvo lugar en las últimas décadas.

Más allá de la activa participación del Estado nacional por la vía de políticas para el nivel secundario, distintos autores coinciden en señalar que se trató de acciones de bajo impacto pedagógico, orientadas a grupos específicos o pensadas como recorridos alternativos de corto alcance. Los Planes de Mejora simbolizan algo de esto: se transfirieron recursos a las escuelas que fueron mayormente aprovechados para desarrollar tutorías de apoyo a estudiantes rezagados, espacios paralelos a las clases regulares; así, sus efectos fueron incrementales más que transformacionales. El modelo organizacional de la escuela media, en buena medida productor de lógicas excluyentes, permaneció prácticamente inalterado, en tanto no se modificaron las condiciones habilitantes básicas como la dispersión horaria y espacial del trabajo docente o la rigidez de los regímenes académicos (Gorostiaga, 2012; Terigi et al., 2013).

Entre las políticas salientes para el nivel primario se destaca la extensión de la jornada escolar, estipulada por las leyes de Financiamiento Educativo y Educación Nacional. Los primeros pasos fueron dados en algunas provincias y, en 2011, se dio inicio a una política nacional que financió equipamiento, infraestructura, equipos técnicos provinciales y la creación de fondos escolares. Además, desarrolló cuadernillos con orientaciones pedagógicas y líneas de capacitación para supervisores, directivos y docentes (Veleda, 2013). Sin embargo, los avances fueron magros en materia de cobertura: en 2015 la jornada extendida abarcaba al 13,6% de la matrícula del nivel primario, con lo que no se alcanzó a cumplir la meta del 30% fijada por la Ley de Financiamiento Educativo. Por otro lado, en 2012 se definió la unidad pedagógica en los primeros dos años del nivel primario, que eliminó en todo el país la repetición escolar en el primer grado, asociada a los distintos ritmos de adquisición de la alfabetización inicial.

El nivel inicial también tuvo un lugar en la agenda educativa nacional durante el período, aunque comparativamente menor al de otros niveles. El mayor hito se dio en 2015, con la aprobación de la Ley N° 27.045, que declaró obligatoria la sala de cuatro años.

Otrasinstancias importantes de políticas nacionales fueron los programas socioeducativos, orientados a apoyar la asistencia escolar mediante becas y otros aportes; a generar espacios-puente con la escuela; a mejorar los vínculos entre la escuela, la familia y la comunidad; y a democratizar el acceso a experiencias culturales y deportivas. Dependientes de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (que en 2009 reemplazó a la de Políticas Compensatorias), algunos de estos programas fueron los Centros de Actividades Infantiles (CAI) y Juveniles (CAJ), los aportes para la movilidad estudiantil o el Programa Nacional de Orquestas y Coros Juveniles.

Las transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar, favorecidas por la re-estatización de los fondos previsionales en 2007, fueron otra novedad del período, en consonancia con una tendencia regional (Rivas, 2015). En 2009 Argentina universalizó la cobertura de asignaciones familiares mediante la Asignación Universal por Hijo (AUH), destinada a familias de bajos recursos desempleadas o empleadas en el mercado informal, que condicionó la transferencia de un monto mensual por hijo a la asistencia escolar y el cumplimiento de condiciones sanitarias. Un estudio publicado en 2017 demostró que la AUH tuvo efectos positivos tanto en materia de reducción de la pobreza como de mayor acceso a la educación secundaria, en particular entre varones de entre 15 y 17 años (UNICEF, CEDLAS, & FCE/UBA, 2017). En 2014, un decreto presidencial lanzó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), que, también financiado con fondos previsionales, otorga una prestación monetaria mensual a jóvenes de entre 18 y 24 años, de bajos ingresos, condicionada a la asistencia a establecimientos de educación superior o secundaria.

En conjunto, AUH, PROGRESAR y Conectar Igualdad (esta última también financiada por fondos previsionales) expresaron un nuevo paradigma de políticas sociales universales con fuertes componentes educativos orientados a la ampliación de oportunidades de los más vulnerables. Fueron políticas de alta visibilidad y alta demanda presupuestaria que, en alguna medida, resultaron posibles en un contexto de fuerte concentración del poder presupuestario y político en manos del gobierno nacional.

En materia de políticas docentes, los mayores avances estuvieron en la protección del salario frente a la inflación —la marcada tendencia de crecimiento en términos reales se

detuvo tras 2008— y en la formación docente. El Instituto Nacional de Formación Docente, creado en 2007, lideró procesos de producción normativa que fueron acordados en el Consejo Federal de Educación y dotaron de organicidad al sistema formador, al tiempo que fortalecieron las direcciones provinciales de educación superior. Se creó también un registro federal de instituciones y ofertas formativas, se definieron las funciones del sistema y se acordaron marcos para la definición de reglamentos orgánicos, académicos y de concursos. También se extendió la formación docente inicial a cuatro años y se dio un proceso de revisión curricular de la formación para todos los niveles educativos. En el plano del fortalecimiento de las trayectorias estudiantiles, se otorgaron estímulos económicos a los ingresantes, se abrieron algunas líneas de beca y se fomentó el desarrollo de dispositivos de participación estudiantil (Instituto Nacional de Formación Docente, 2015). A pesar de estos avances, y de la creación de un sistema informático para la planificación de la oferta, el período culminó con importantes desafíos en materia de planificación y organización de la oferta formativa: 1.200 instituciones de calidad pedagógica y fortaleza institucional dispar evidenciaban un escenario de sobredimensionamiento y atomización persistente al final de esta etapa (Mezzadra & Veleda, 2014).

Otro avance significativo se registró hacia el final del período en materia de formación docente continua. En 2014, el Estado nacional puso un pie en este tipo de oferta formativa, antes casi exclusivamente provincial, sindical o privada (Coria & Mezzadra, 2013; Diker & Serra, 2008). Para eso lanzó el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”, que ofreció una formación en servicio universal y gratuita a todos los docentes del sistema educativo y recorridos específicos virtuales para directivos, supervisores, docentes y otros perfiles.

La gestión educativa kirchnerista cerró con un conjunto importante de avances y no pocos desafíos pendientes. Un breve repaso merece destacar el aumento de la inversión educativa y la recomposición y el crecimiento del salario docente, favorecidos por un escenario de crecimiento económico durante buena parte del período (Rivas & Dborkin, 2018); la expansión del nivel inicial, particularmente importante en la sala de cuatro años (Steinberg & Scasso, 2019; Veleda, Mezzadra, & Rivas, 2015); la jerarquización de la formación docente (Instituto Nacional de Formación Docente, 2015; Mezzadra y Veleda, 2014); la incorporación masiva de nuevas tecnologías al ámbito escolar; la construcción de edificios escolares; la profusa producción de contenidos educativos digitales; así como la expansión y consolidación

de una concepción anclada en la educación como derecho, la inclusión educativa como imperativo y el rol del Estado como su garante (Terigi, 2016).

Estos logros fueron posibles gracias a una importante erogación de recursos para el sector. La recentralización de la política educativa se sintió, en parte, por la llegada de recursos, planes y programas nacionales a todo el territorio. Esto permite pensar que faltaron estrategias que apuntalaran los efectos de estos esfuerzos, colocando una mirada sobre sus resultados a partir de mecanismos que direccionaran más claramente la mejora. En este sentido, la política del gobierno se acercó más al modo "regar y rezar" (Rivas, 2015), en tanto se distribuyeron recursos sin medidas suficientes de seguimiento del impacto en las prácticas de enseñanza y aprendizaje, esperando que tengan impacto. Argentina tuvo un período fuertemente incremental en la inversión educativa, pero con débiles dispositivos de regulación, gobernabilidad y seguimiento del sistema.

La carrera laboral docente quedó nuevamente del lado de las cuentas pendientes al final del período, lo que también significó una oportunidad perdida de generar mecanismos que fortalecieran el desempeño docente. A pesar de estar estipulado en la Ley de Educación Nacional que la carrera docente debe admitir al menos una opción de trabajo en el aula y otra de gestión escolar, no se impulsaron cambios en el período más allá de modificaciones parciales en algunas provincias. El último mandato de Fernández de Kirchner se caracterizó por un enfriamiento de los vínculos con el sindicalismo docente nacional, signado por el estancamiento salarial que se produjo a la par del más generalizado estancamiento macroeconómico.

Entre otros desafíos pendientes cabe señalar que no pudo cumplirse el objetivo (fijado en la Ley de Financiamiento Educativo para 2010) de expandir la jornada extendida en el nivel primario al 30% de los estudiantes más vulnerables; las importantes brechas de acceso, trayectorias, aprendizajes y egreso en el nivel secundario, que revelan un mandato de inclusión más fuerte en el discurso que en su impacto real (Beech, 2019); y los escasos avances en lo referido a la institucionalización de procesos de planificación de políticas educativas a largo plazo, con asignaciones presupuestarias y responsabilidades jurisdiccionales definidas y plazos de cumplimiento establecidos (Terigi, 2016).

2016-2019: evaluación, innovación y ajuste

La firma de la Declaración de Purmamarca por parte de todos los miembros del Consejo Federal de Educación (ministros de educación provinciales y nacional), anunciando la promesa de una "revolución educativa" que tendría lugar a 200 años de la Declaración de la Independencia, fue el hito inaugural de la gestión educativa del gobierno de Mauricio Macri. Poco tiempo después el mismo órgano acordaría un nuevo plan quinquenal para la educación: Plan Estratégico Nacional 2016-2021 "Argentina Enseña y Aprende".

Una vez más se trató de declaraciones de metas que no especificaron resultados esperados ni definieron la asignación presupuestaria, como también de documentos sectoriales con poca trascendencia fuera del ámbito educativo. Esto último se intentó superar mediante la revitalización de las bases del plan decenal elaboradas por Tedesco en 2010, a través de un proyecto de Plan Maestro para la educación argentina que sería tratado el Congreso de la Nación. Fue un intento frustrado que se diluyó en 2017 cuando el ministro Bullrich dejó su cargo para asumir como senador nacional.

Uno de los principales rasgos del período 2016-2019 fue la descentralización de la política educativa. La transferencia de fondos a las provincias para la ejecución de programas nacionales mermó significativamente tras el Consenso Fiscal de 2017, a partir del cual crecieron los recursos coparticipados a las provincias y, con ello, su autonomía para definir el destino de los fondos. En paralelo, se modificó la dinámica de transferencia y rendición de cuentas hacia un modelo con énfasis en la transparencia y planificación presupuestaria: en lugar de transferirse fondos para cada uno de los programas nacionales, ahora cada provincia debería elaborar una planificación anual de ejecución de los recursos, que solo serían transferidos una vez efectuada la rendición de cuentas por la transferencia anterior. En los hechos, esto se tradujo en demoras y disminuciones en las transferencias, cuyo volumen total decreció sensiblemente en el período en el contexto del ajuste generalizado de las cuentas públicas (Claus y Sánchez, 2019). En un escenario federal marcado por profundas desigualdades interprovinciales en materia de recursos fiscales, capacidades técnicas e indicadores educativos, las provincias, especialmente las de menores recursos económicos, vieron reducido su margen de maniobra en materia de políticas educativas que fueran más allá del mantenimiento corriente del sistema educativo.

En línea con esto, en 2017 se discontinuó la instancia nacional de la discusión paritaria nacional anual, con lo que la definición de los salarios docentes quedó en manos de las provincias. El Estado nacional mantuvo su participación en el cofinanciamiento del salario docente, pero disminuyó su ya tenue rol compensador de las históricas desigualdades interprovinciales (Rivas y Dborkin, 2018). En el mismo sentido, fueron eliminadas las direcciones nacionales de niveles educativos (inicial, primario, secundario) y sus modalidades, con lo cual la construcción de políticas específicas quedó en manos de procesos más autónomos de las provincias al discontinuarse o reducirse la frecuencia de encuentros federales por nivel y modalidad.

Una novedad en este período en materia de relación con las provincias fue la creación de una Escuela de Gobierno de Política Educativa, que dio respuesta a un reclamo compartido por varios analistas en torno a la necesidad de fortalecer las capacidades de los equipos técnicos de los ministerios provinciales. Así, el Estado nacional asumió la función de formación de equipos técnicos provinciales en un movimiento coincidente con la impronta descentralizadora. A la fecha no existen evaluaciones de la experiencia de la Escuela de Gobierno que puedan dar cuenta de sus efectos y/o de su recepción por parte de las provincias, a excepción de los trayectos sobre formación docente liderados por el INFoD, sobre los cuales se reportan valoraciones mayoritariamente altas (Instituto Nacional de Formación Docente, 2019).

La "innovación educativa" estuvo en el centro del discurso oficial durante todo el período, en consonancia con las promesas públicas inaugurales de una "revolución educativa". Las principales políticas pedagógicas y curriculares quedaron bajo la órbita de una nueva Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Su protagonismo ascendería en comparación con el de la Secretaría de Gestión Educativa, cuyas funciones quedaron parcialmente diluidas ante la supresión de las direcciones nacionales de niveles y modalidades.

En esta línea, bajo la política nacional Aprender Conectados, se definieron competencias de Educación Digital y se desarrollaron Núcleos de Aprendizaje Prioritarios en programación y robótica. El Programa Conectar Igualdad, por su parte, sufrió una importante reconfiguración:se lo trasladó a la órbita del Ministerio de Educación nacional y se alteró el modelo de distribución de equipamiento. El modelo de una computadora por alumno fue dejado atrás y reemplazado por la distribución de aulas digitales móviles y laboratorios de programación y robótica en escuelas de nivel inicial, primario y secundario.

También el programa PROGRESAR fue reconfigurado: en 2018 se lo trasladó a la esfera del Ministerio de Educación nacional y se modificaron las condiciones necesarias para acceder y sostener la beca, tendiendo hacia un modelo de corte más meritocrático que ya no exigía la mera asistencia a clases sino un umbral de desempeño. Al mismo tiempo, se incrementaron los montos según un esquema diferencial de pagar más a quienes estaban más avanzados en sus estudios y a quienes siguen carreras consideradas estratégicas para el desarrollo nacional. El programa absorbió también la línea de becas Compromiso Docente, específicas para la formación docente y nacidas en el INFoD en 2017. Tienen una lógica similar, aunque el desempeño académico crece en importancia como criterio de asignación por la presencia de un examen de selección, cuyos resultados son tomados en cuenta para el otorgamiento de las becas junto con la vulnerabilidad social y el compromiso docente. También otorgan estipendios mensuales equivalentes a entre el 40% y el 70% del salario docente (es mayor en carreras cuyos egresados son más demandados) y se exige cierto umbral de desempeño académico para sostenerlas.

La política pedagógico-curricular del período se estructuró en torno la enseñanza de seis "capacidades fundamentales" definidas en un nuevo "Marco Nacional para la Integración de los Aprendizajes", que se sumó al universo de directrices curriculares nacionales ya conformado por los NAP. Desde la órbita del INFoD se dio continuidad al programa Nuestra Escuela (ahora Programa Nacional de Formación Situada) y se lo reorientó con un fuerte énfasis en la formación didáctica específica para la enseñanza de dos capacidades priorizadas: la comunicación y la resolución de problemas. Entre 2016 y 2019 el programa alcanzó a 900.000 docentes y directivos por año en lo que fue la política de mayor masividad en materia de formación docente (Instituto Nacional de Formación Docente, 2019). Hacia el final del período, una evaluación externa identificó altos niveles de cobertura de la política en el sistema educativo, de consistencia entre los lineamientos nacionales y los adoptados por cada una de las provincias, y de satisfacción por parte de los docentes receptores de las líneas de acción (OEI, 2019).

Otros cambios del período en materia de formación docente pueden identificarse en la aprobación de un marco nacional de referencia sobre las capacidades profesionales docentes; la creación de lineamientos y el desarrollo de una oferta de formación específica para directores y supervisores escolares; la creación de ofertas formativas para profesionales sin título docente; la formación de formadores de docentes y de equipos técnicos jurisdiccionales; y la reconfiguración de la oferta de formación docente continua virtual desde el modelo de

postítulos extensos hacia un formato de cursos virtuales breves, orientados a desafíos concretos de la práctica de enseñanza. También se dio un fuerte impulso a la necesidad de instalar procesos de planificación de la oferta que atendieran a la demanda de docentes de los distintos territorios, y al sobredimensionamiento y la fragmentación de las instituciones, pero solo en unas pocas provincias se lograron los acuerdos necesarios para dar curso a estos procesos (Instituto Nacional de Formación Docente, 2019). En este sentido, el INFoD desarrolló una agenda activa de políticas orientadas a resolver nudos críticos del sistema formador con una orientación marcada fuertemente por la preocupación de mejorar la enseñanza en los niveles obligatorios.

La prueba Aprender fue la política educativa de mayor visibilidad del gobierno nacional en este período. El área de evaluación de la calidad educativa fue elevada al rango de Secretaría en la estructura ministerial, y desde allí se aplica desde 2016 una prueba censal anual de las áreas curriculares fundamentales en los niveles primario y secundario[4]. El dispositivo, que enfrentó resistencias en su aplicación inicial, sucedió a los anteriores Operativos Nacionales de Evaluación, que venían aplicándose de forma trienal, presentaban algunos problemas de comparabilidad y no ajustaban sus tiempos de publicación a las necesidades de monitoreo del sistema educativo. Los resultados de Aprender se publican un semestre después de la aplicación de cada operativo, por medio de informes nacionales y jurisdiccionales que, además, abordan los resultados en clave de desigualdad en torno a variables de contexto. También se producen informes de resultados para cada escuela. Si bien la Ley de Educación Nacional protege la identidad de las escuelas a la hora de hacer públicos los resultados, desde el discurso presidencial se ha instado en varias oportunidades al Congreso a que habilite este nivel de desagregación, lo que al momento de escribirse este informe no había sucedido.

Los resultados de Aprender fueron tomados como base para el diseño del programa Escuelas Faro, de apoyo pedagógico, focalizado a las 3.000 escuelas primarias y secundarias con mayores dificultades. Análogo en varios sentidos al anterior programa PIIE, Faro acompaña a estas escuelas en el diseño de proyectos de mejora y, para ello, promueve la elaboración de diagnósticos institucionales, destina instancias específicas de formación situada adicional,

[4] En 2016 se evaluó en Matemática, Lengua, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales a todos los estudiantes de 6° grado de nivel primario y de 5º/6° año de nivel secundario, y a muestras de estudiantes de 3° grado de primaria y 2º/3° grado de nivel secundario. En 2017, se evaluó en Ciencias Naturales y Ciencias Sociales a nivel censal en 6° grado del nivel primario, y en Lengua y Matemática a nivel censal en 5º/6° año del nivel secundario. En 2018 solo fue evaluado el último año del nivel primario en Lengua y Matemática a nivel censal. En 2019, se evaluó en las mismas áreas a todos los estudiantes del último año del nivel secundario.

despliega redes de acompañamiento territorial y provee recursos didácticos y fondos para reparaciones menores.

Las pruebas fueron también disparadoras de un programa nacional de mejora de la enseñanza de la Matemática. Tras resultados poco satisfactorios a lo largo de todo el país, desde el Ministerio nacional se difundió un diagnóstico —reproducido hasta por el discurso presidencial— acerca de la necesidad de un cambio en la enseñanza de la materia que la volviera más cercana a la "vida real". Se convocó a equipos extranjeros para el desarrollo de un nuevo marco curricular para la enseñanza del área, que fue traducido en "Indicadores de Progresión de los Aprendizajes". Ambos documentos se sumaron al mosaico de instrumentos curriculares nacionales sin demasiada claridad sobre su carácter complementario o supletorio de los marcos ya existentes. A partir de ello, se desarrollaron materiales para la formación docente continua y recursos didácticos para el trabajo en el aula que fueron distribuidos en las provincias, acompañados de instancias de formación a docentes canalizadas por la vía de las jornadas del Programa Nacional de Formación Situada.

Otras políticas salientes pueden reconocerse en iniciativas específicas para los niveles educativos. En el caso del nivel inicial, a poco de iniciar su mandato, el Presidente anunció un ambicioso programa de construcción de 3.000 edificios escolares. Al poco tiempo, el objetivo se redujo al de la construcción de 10.000 salas[5]debido a problemas con la gestión de los terrenos. Esta meta reducida tampoco pudo cumplirse al combinarse dificultades operativas y recortes en el financiamiento para el sector.

La atención al nivel secundario se renovó en 2017, cuando el Consejo Federal de Educación acordó la política "Secundaria Federal 2030". El gobierno nacional relanzó los Planes de Mejora Institucional, que ahora financian proyectos escolares interdisciplinarios. Se instó a las provincias a presentar un plan de transformación de su propuesta educativa, recuperando buena parte de los rumbos acordados en 2009: concentración del trabajo docente, integración curricular, flexibilización de los regímenes de promoción, entre otros. Como respuesta, algunas provincias desarrollaron nuevas iniciativas y otras presentaron desarrollos en los que ya venían trabajando; otras tantas no avanzaron en el rediseño de su propuesta formativa. En todos los casos, se trata de avances muy recientes, pero resultan promisorios en tanto buscan transformar el modelo de secundaria regular, superando la tendencia –propia de las políticas de la década anterior– a crear modelos alternativos orientados al reingreso o la terminalidad (Steinberg, Tiramonti, & Ziegler, 2019).

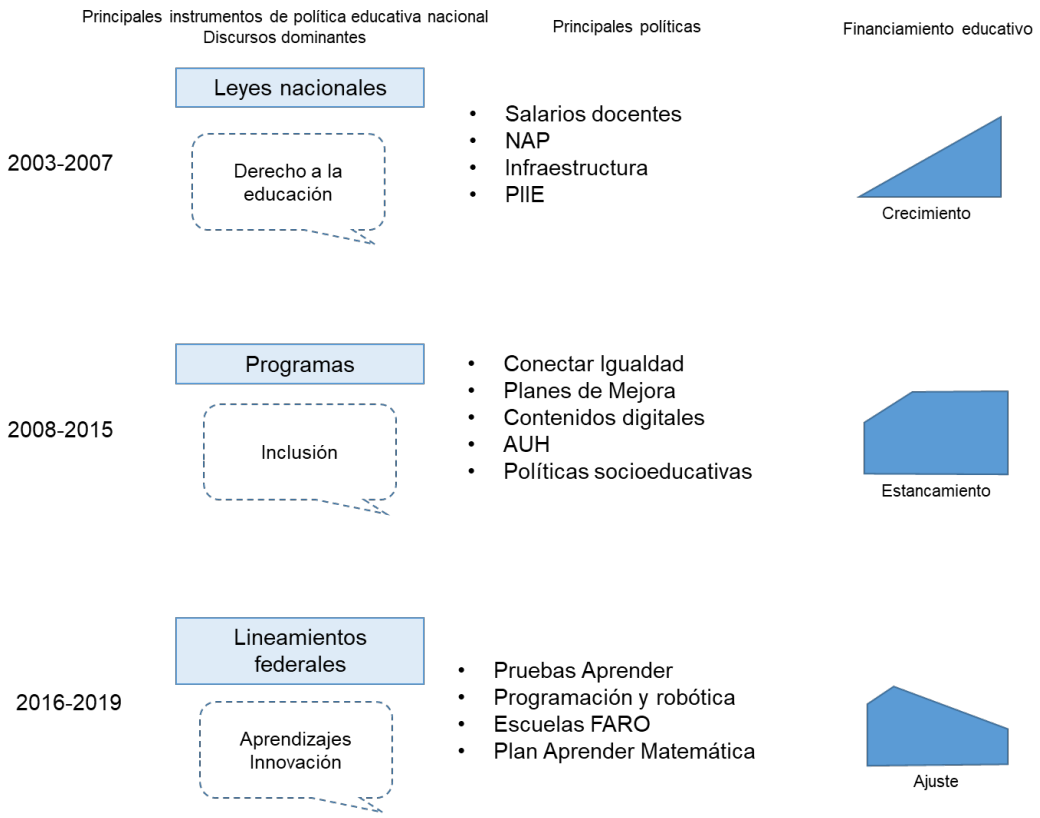
[5] "Salas" es el nombre que reciben en Argentina las aulas destinadas al nivel inicial o de educación pre-primaria.

En materia de política educativa, el gobierno de Macri tuvo un cierre de gestión quizá tímido, teñido por el sabor amargo de iniciativas de envergadura (como la construcción de 3.000 jardines de infantes) truncadas ante el ajuste del gasto público. La impronta reformista con la que se posicionó frente a las políticas educativas no pudo ser impuesta debido a una combinación de falta de fuerza política y recursos. El financiamiento nacional destinado al sector educativo cayó sensiblemente en los últimos años del período (Claus & Sanchez, 2019). En este sentido, por oposición a la metáfora escogida para realizar un balance de la gestión educativa de la etapa anterior, este gobierno se acercó más a una fórmula de "reformar sin regar", al orientar sus esfuerzos y discursos hacia la transformación del sistema educativo sin dar suficiente impulso —en parte restringido por un contexto macroeconómico adverso— a las políticas respaldatorias necesarias que transfirieran recursos y mitigaran las desigualdades interprovinciales.

Entre los saldos positivos de la gestión cabe destacar un sistema de evaluación educativa robusto, que pareciera haber sido asimilado por las escuelas y que logró consolidar un proceso de evaluación y devolución de resultados en los plazos adecuados y con el nivel de desagregación necesario para insumir procesos de toma de decisiones de política educativa. Asimismo, otro de los logros del período fue la continuidad y consolidación de un programa nacional de formación docente situada en la escuela, que propició la construcción de acuerdos didácticos e institucionales con alcance universal.

Del lado negativo pueden señalarse, por omisión, la cuestión aún pendiente de revisar la carrera laboral docente y, por acción, la reducción de la inversión educativa y el retroceso del protagonismo de la cartera educativa nacional en materia de compensación de desigualdades provinciales por la vía de compensaciones salariales y transferencias. Esto es preocupante porque el escenario resultante fue el de provincias con agendas de política muy dispares en planificación estratégica y presupuesto, lo que refuerza las históricas desigualdades de origen que las distancia.

Diagrama 2. Síntesis gráfica de las agendas de política educativa nacionales por período. Principales instrumentos de política, discursos dominantes, principales políticas en marcha y evolución del financiamiento educativo. 2003-2019



Fuente: Elaboración propia

La agenda actual

En su conjunto, en el período analizado la agenda de política educativa osciló entre sobreestimar y subestimar el poder de los recursos económicos y materiales para garantizar el cumplimiento pleno del derecho a la educación. "Regar" el sistema educativo de recursos sin apuntalar su llegada e impacto con mecanismos de planificación orientados a resultados y modificaciones clave en la carrera docente deja una sensación de pérdida de oportunidades únicas en contextos favorables. La impronta innovadora y reformista que llegó a partir de 2016 se quedó sin fuerzas que le permitieran trascender el plano discursivo, al no estar respaldada por la inyección necesaria de transferencias a las provincias con sentido de equidad.

Así, el comienzo de una nueva década encuentra a Argentina atravesada por el desafío de articular una estrategia sistémica en materia de políticas educativas que se vertebre sobre

mecanismos sólidos de planificación, sin descuidar la necesidad de financiamiento ni su complejidad federal. En particular, en el escenario actual coexisten los siguientes desafíos principales:

- Educación secundaria: la escuela media aún no logra superar algunos núcleos duros de exclusión. Todavía resta avanzar en una transformación profunda de su matriz selectiva. Varias provincias están trabajando en esa dirección, en su mayoría con políticas diseñadas para escalar progresivamente. Será central sostener el impulso nacional en esa dirección y fortalecer a aquellas provincias más rezagadas en este sentido.
- Financiamiento educativo y carrera docente: una mirada retrospectiva a la evolución del presupuesto destinado a la educación en todo el período estudiado da cuenta de su fuerte sujeción a los vaivenes macroeconómicos. Resulta imperativo acordar una nueva ley de financiamiento educativo que retome los aciertos de la anterior (cuya vigencia finalizó en 2010) y aprenda de sus errores, afinando los mecanismos de definición de responsabilidades nacionales y provinciales, y creando mecanismos contracíclicos de protección de la inversión educativa y los salarios docentes, hoy fuertemente afectados por el proceso inflacionario. Asimismo, como fuera señalado, la revisión de las reglas que organizan la carrera laboral de maestros y profesores resulta una gran cuenta pendiente de las políticas educativas nacionales. Se trata de una empresa de alto costo político que probablemente solo pueda ser abordada en contextos macroeconómicos favorables.
- La consolidación de las políticas en el tiempo: los constantes cambios de rumbo en materia de políticas educativas dan cuenta de la necesidad de institucionalizar mecanismos que permitan concertar políticas de Estado que trasciendan los límites temporales de los gobiernos y se sostengan a pesar de los vaivenes macroeconómicos. Es necesario propiciar instancias de planificación concertada que involucren al conjunto de provincias, actores sindicales y otros sectores clave, y que garanticen el financiamiento necesario para darle fortaleza e institucionalidad a las políticas concertadas. En este sentido, la elaboración de un plan decenal para la educación constituye una meta pospuesta que será fundamental abordar en los próximos años.

Este escenario de desafíos se complejiza ante un panorama de salarios docentes depreciados y un contexto presente difícil, marcado por el peso de la deuda externa y la inflación galopante. A esto se le suma que la polarización política y la fuerte crisis económica

colocan a la cuestión educativa en un lugar muy secundario de la discusión pública. Será una tarea de los próximos gobernantes y de la sociedad civil en su conjunto alzar la voz y continuar trabajando en favor del cumplimiento pleno del derecho a la educación.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial. (2020). Argentina: panorama general. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview

Beech, J. (2019). The long and winding road to inclusion: Educational policies in Argentina (2003-2015). En C. Ornelas (Ed.), *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*. Boston: Brill-Sense Publishers.

Bezem, P., Mezzadra, F., & Rivas, A. (2012). Informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe de Monitoreo y Evaluación. Buenos Aires: CIPPEC.

Bezem, P., Mezzadra, F., & Rivas, A. (2014). ¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo? En *Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 135*. BUenos Aires: CIPPEC.

Claus, A., & Sanchez, B. (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. Buenos Aires.

Coria, A. (2013). Entre currículum y enseñanza: aristas de un proceso político-pedagógico en la construcción de la política curricular y de enseñanza en Argentina (2004-2007). En *Formación de Profesores, Currículum, Sujetos y Prácticas Educativas* (pp. 143–186). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. https://doi.org/10.1192/bjp.112.483.211-a

Coria, J., & Mezzadra, F. (2013). La formación docente continua en las provincias. Un análisis comparado de las políticas y regulaciones provinciales. *Documento de Trabajo*. Buenos Aires: CIPPEC.

Cruces, G., Fields, G., Jaume, D., & Viollaz, M. (2017). *Growth, Employment and Poverty in Latin America*. *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53). Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Cuenca, R. (2015). Las carreras docentes en América Latina: la acción meritocrática para el desarrollo profesional. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO Santiago.

Diker, G., & Serra, J. C. (2008). *La cuestión docente. Argentina: las políticas de capacitación docente*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

Dirié, C., Fernández, B., Landau, M., D'Andrea, A. M., Torres, D., Barbuyani, C., … Vila Torres, P.

(2015). *Las tutorías en la educación secundaria en el marco del plan de mejora institucional*. Buenos Aires: Red Federal de Investigación Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.

Feldfeber, M., & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedade*, *32*(11).

Gasparini, L., Tornarolli, L., & Gluzmann, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.

Gorostiaga, J. M. (2012). Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿hacia una educación más igualitaria? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *21*(1), 141–159.

Instituto Nacional de Formación Docente. (2015). Memoria de gestión Instituto Nacional de Formación Docente 2007-2015. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Instituto Nacional de Formación Docente. (2019). Memoria del Instituto Nacional Formación Docente 2016-2019. Renovar la enseñanza, garantizar aprendizajes. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Kessler, G. (2016). *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Mezzadra, F., & Veleda, C. (2014). *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Embajada de Finlandia y UNICEF.

Ministerio de Educación de la Nación. (2015). *La política educativa nacional 2003-2015: inclusión y mejores aprendizajes para la igualdad educativa*. Buenos Aires: Autor.

Observatorio Argentinos por la Educación. (2018). Los sistemas de información educativa en Argentina. Buenos Aires: Autor.

OEI. (2019). *Evaluación de diseño, implementación y resultados de las políticas de formación docente situada del INFoD*. Buenos Aires.

Perazza, R. (2012). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina: análisis de la política nacional*. (E. Duro, Ed.). Buenos AIres: UNICEF Argentina.

Perazza, R. (2015). *La norma laboral docente en Argentina: entre la historia y los retos futuros*.

FLACSO Argentina.

Rivas, A. (2009). *Lo uno y lo múltiple: esferas de justicia del federalismo educativo*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA América Latina después de PISA*.

Rivas, A., & Dborkin, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? En *Documento de Trabajo N° 162*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rodríguez, L. G. (2017). "Cambiemos": la política educativa del macrismo. *Questión*, *1*(53).

Ruiz, G. (2009). La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. *La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. Revista de Educación*, (348), 283–307.

Scasso, M. (2018). ¿Cuántos jóvenes terminan la educación secundaria en la Argentina? Cómo monitorear las metas de universalización de la educación secundaria. *Propuesta Educativa*, *1*(49), 32–47.

Steinberg, C., & Scasso, M. (2019). El acceso a la educación inicial en Argentina. En C. Steinberg & A. Cardini (Eds.), *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC. https://doi.org/10.1192/bjp.112.483.211-a

Steinberg, C., Tiramonti, G., & Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina: avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. Buenos Aires: UNICEF-FLACSO.

Svampa, M. (2007). Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. *Cuadernos del Cendes*, (65), 39–61.

Tedesco, J. C., & Steinberg, C. (2015). Avanzar en las políticas de integración de TIC en la educación. En J. C. Tedesco (Ed.), *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Terigi, F. (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Buenos Aires: Friederich Ebert Stiftung.

Terigi, F., Briscioli, B., Scavino, C., Morrone, A., & Toscano, A. G. (2013). La educación

secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del IICE*, (33). https://doi.org/10.34096/riice.n33.1099

UNICEF, CEDLAS, & FCE/UBA. (2017). *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. *The British Journal of Psychiatry* (Vol. 112). Buenos Aires: Autor. https://doi.org/10.1192/bjp.112.483.211-a

Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF.

Veleda, C., Mezzadra, F., & Rivas, A. (2015). 10 propuestas para mejorar la educación en la Argentina. En *Documento de Trabajo N° 134* (pp. 1–36). Buenos Aires: CIPPEC.

Veleda, C., Rivas, A., & Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF y Embajada de Finlandia.

Vera, A. (2015). Hacia una mayor institucionalidad en el financiamiento educativo de la educación argentina. En J. C. Tedesco (Ed.), *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Zukerfeld, M., & Benítez Larghi, S. (2015). Flujos de conocimientos, tecnologías digitales y actores sociales en la educación secundaria. Un análisis socio-técnico de las capas del Programa Conectar Igualdad. La Plata: Universidad Maimónides y Universidad Nacional de La Plata.

Acerca de los autores y de las instituciones

Belén Sánchez (Universidad de San Andrés, Argentina)

Candidata a Doctoraen Educación (Universidad de San Andrés). Magíster en Educación y Desarrollo Internacional (*Institute of Education, University CollegeLondon*). Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés).

Es becaria doctoral del CONICET. Fue coordinadora ejecutiva del proyecto "La gobernabilidad pedagógica del sistema educativo argentino: un estudio comparado provincial" como becaria doctoral de la Universidad de San Andrés en el Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (UdeSA/ACEESA). Es docente de la Maestría en Educación y de la Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad de San Andrés.

Fue Coordinadora del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y consultora de organismos de gobierno y organismos internacionales. Asimismo, se desempeñó como Jefa de Trabajos Prácticos de la Universidad Nacional de San Martín.

Axel Rivas (Universidad de San Andrés, Argentina)

Es Director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, donde además es profesor e investigador. Es Director Académico del Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA).
Doctor en Ciencias Sociales, UBA, Argentina. Master en Ciencias Sociales y Educación, FLACSO, Argentina. Licenciado en Ciencias de la Comunicación de la UBA. Realizó estudios doctorales en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres.
Es autor de doce libros sobre temas de política educativa, entre ellos: *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)* (CIPPEC-Natura) y *¿Quién controla el futuro de la educación?* (Siglo XXI). Susartículosmásrecientes son: "Race to the classroom: the governance turn in Latin American education. The emerging era of accountability, control and prescribed curriculum" (2020), en *Compare. A Journal of Comparative and International Education* y "Low stakes, high risks: the problem of intertemporal validity of PISA in Latin America" (2019), en *Journal of Education Policy*. Es editor para América del Sur de la revista *Education Policy Analysis Archives*.

Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA)

El Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA) es una iniciativa de la Asociación Civil Educativa Escocesa San Andrés, que cuenta con la coordinación académica de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés.

El CIAESA busca mejorar las prácticas, los procesos y los resultados de la educación en Argentina y América Latina. Los proyectos que desarrolla están guiados por la vocación de contribuir al debate educativo con conocimientos científicos rigurosos y aplicados al uso práctico de los distintos actores del sistema educativo.

Instituto Natura

El Instituto Natura desarrolla y apoya proyectos en tres pilares que son complementarios: apoyo a la gestión pública de la educación, que contribuye para el desarrollo e implementación de mejores prácticas de gestión en los sistemas públicos de educación; innovaciones en tecnologías educacionales, que apoya la creación de modelos atractivos y eficientes de escuelas, que contemplen tecnologías de aprendizaje; y transformación educacional y social, para crear programas que empoderen a la actuación de la sociedad/comunidades, en su rol de corresponsabilidad por la educación.

Universidad de San Andrés

La Universidad de San Andrés (UdeSA) es una comunidad académica empeñada en la búsqueda de la verdad y en contribuir al progreso de la Argentina y al bienestar de sus habitantes. Es un proyecto educativo sin fines de lucro y laico, que ofrece una formación amplia y multidisciplinaria.

La UdeSA tiene como objetivo poner la educación que brinda a disposición de personas con aptitudes intelectuales, vocación de servicio y dedicación al estudio, más allá de sus recursos económicos.

Este documento puede utilizarse libremente citando a los autores:

Sánchez, B. y Rivas, A. (2020). "Del 'regar y rezar' al 'reformar sin regar': la agenda de políticas educativas en Argentina (2003-2019)". Informe Nº1. Proyecto *"Las llaves de la educación".* Buenos Aires: CIAESA. Recuperado de https://www.llavesdelaeducacion.org