

**La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la
recurrencia de reformas educativas. (Segunda parte).**

Guillermo Ruiz*

Resumen.

En este artículo, que constituye la segunda parte del trabajo previo sobre este mismo tema, se describen analíticamente diversos aspectos regulados por las leyes 24.195 y 26.206, principalmente los referidos a la política curricular y la estructura académica. Se abordan cuestiones relativas a las críticas modificaciones operadas en la estructura académica así como la política curricular definida en el nivel federal del gobierno del sistema. Se comentan también cambios relativos a las políticas de formación docente y la formación técnica profesional a partir del lugar que ocupan el Instituto Nacional de Educación Tecnológica y del Instituto Nacional de Formación Docente. ¿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.

Abstract.

This article constitutes the second part of the paper previously developed in this journal. In this case we focus on curricula policy and academic structure and their modifications according to 24.195 Act and 26.206 Act. We argue that these changes were critical for the system and can not be resolve by several norms without considering the real possibilities for reform in educational institutions. We analyze to teacher training policies and vocational training according to the role of the National Institute for Vocational Education and Teacher Training National Institute. What has been modified by the norms? What issues are kept without changes besides the reform? These are the main questions in order to establish continuities inside the educational policy.

* Doctor en Educación (UBA), Master of Arts in Education (UCLA). Profesor Titular Regular de la Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino (Facultad de Psicología) y Profesor de Teoría y Política Educativa (Facultad de Derecho) en la Universidad de Buenos Aires. Miembro de la carrera de investigador del CONICET; gruiz@derecho.uba.ar , gruiz@psi.uba.ar
Diego Andisco y Matías Gomar colaboraron en el procesamiento preliminar de los datos. Susana Schoo y Sebastián Scioscioli realizaron comentarios críticos que permitieron enriquecer el trabajo.

**La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la
recurrencia de reformas educativas. (Segunda parte).**

Guillermo Ruiz

1. Introducción

En esta segunda parte del trabajo se avanza en el análisis iniciado previamente y se aborda cuestiones relativas a las críticas modificaciones operadas en la estructura académica así como la política curricular definida en el nivel federal del gobierno del sistema. Se comentan también cambios relativos a las políticas de formación docente y la formación técnica profesional a partir del lugar que ocupan el Instituto Nacional de Educación Tecnológica y del Instituto Nacional de Formación Docente.

Finalmente, se realizan conclusiones que abarcan a las dos partes de este trabajo y que cuestionan los efectivos alcances de las recurrentes reformas educativas operadas en la Argentina así como los potenciales y reales problemas derivados en virtud de la forma en que son definidas e implementadas.

2. Estructura académica y política curricular

2.1. 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

La LFE también definía la *Educación Cuaternaria* (artículos 25 y 26) como aquella posterior a la formación de grado universitario algo que no fue retomado, con esta denominación, por la Ley de Educación Superior sancionada en 1995. En el Capítulo referido a los regímenes especiales, la LFE disponía regulaciones sobre:

- 1) *Educación especial* (artículos 27 al 29)
- 2) *Educación de adultos* (artículo 30)
- 3) *Educación artística* (artículos 31 y 32)
- 4) *Otros regímenes* (artículos 33 y 34): donde se incluía a los alumnos con capacidades especiales, los sistemas de educación abierta y a distancia, los estudiantes internados transitoriamente por circunstancias objetivas de carácter diverso.
- 5) *Programas de rescate y fortalecimiento de lenguas y culturas indígenas* (artículo 34)
- 6) *Educación no formal* (artículo 35)

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.

Paralelamente, y a través de los decretos reglamentarios de la Ley Federal de Educación y de la Ley de Educación Superior así como también de los acuerdos logrados en el marco del CFCyE, se dio una *recentralización normativa* para la toma de decisiones que afectaron a la organización institucional del sistema en todos sus niveles. Como resultado se originó un contexto caracterizado, por un lado, por la implementación de una desprolija política de transferencia y, por otro lado, por la generación de un esquema de gobierno que recentralizó, en nuevas instancias u organismos ya existentes (pero con funciones reasignadas) la definición de las políticas educativas curriculares, financieras y de evaluación de la calidad. Todas las cuales terminaron aplicándose diferencialmente dadas las distinciones contextuales de cada jurisdicción.

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.¹ 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).

La misma definición delegada y compartida entre los diferentes niveles de gobierno se observa en la política curricular destinada a la formación docente. Si bien la política aplicada surgió principalmente de los acuerdos concertados en el CFCyE posteriores a la sanción de la LFE, ésta definía las bases para dicha regulación descentralizada de la formación de docentes. Así, entre las competencias de PEN se encontraba la organización concertada dentro del CFCyE de “una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional” (artículo 53, inciso g). Entre los objetivos de la formación docente (artículo 19) se menciona la preparación y capacitación “para un eficaz desempeño en cada uno de los niveles del sistema educacional y en las modalidades mencionadas” en la ley.

Como parte de las competencias del CFCyE la ley dispuso que éste debía:

¹ Podría cuestionarse la legalidad de esta innovación en la medida en que la escuela secundaria básica contradecía la estructura académica prevista por la ley 24.195 (vigente hasta diciembre de 2006) debido que no respetaba la unidad pedagógica que dicha ley contemplaba para la Educación General Básica (EGB) y porque creó un nivel educativo que aquella no preveía. Es más le dio entidad al concursar los cargos para la administración y gestión directiva de estas escuelas.

- “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” (artículo 56, inciso c)

- “acordar las exigencias pedagógicas que se requerirán para el ejercicio de la función docente en cada rama artística en los distintos niveles y regímenes especiales del sistema” (artículo 56, inciso d)

Se establecía dentro de los deberes de los trabajadores de la educación “su formación y actualización permanente” (artículo 47, inciso d) así como entre sus derechos figuraba “la capacitación, actualización y nueva formación en servicio para adaptarse a los cambios curriculares requeridos” (artículo 46, inciso i).

Ahora bien, 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 horario, la adecuación de los diseños curriculares jurisdiccionales a los contenidos básicos comunes y a la estructura académica prevista en la LFE. En lo referente a los títulos del nivel superior de educación en particular, el decreto dispuso que los estudios y títulos docentes iban a tener validez luego de su legalización por parte de la autoridad competente de cada jurisdicción y por las universidades nacionales según correspondiera. 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.²

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 aprobada por la ley 24.195 y las normas derivadas de su reglamentación 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). Para el año 2005 también se había comenzado a trabajar desde el Ministerio de Educación en una "política orientada a dar unidad al sistema educativo a través de la identificación de núcleos de aprendizajes prioritarios" (según los considerandos del decreto de 2005) y el CFCyE, por medio de la Resolución N° 224/04, había acordado dar inicio a un proceso de consulta y elaboración, destinado a enriquecer y mejorar los parámetros, criterios y mecanismos actuales de acreditación de las instituciones de formación docente (según los considerandos del decreto de 2005). De esta forma en el artículo 1° 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

² Asimismo el Decreto PEN N° 1.276/96 establecía que "los títulos que no hubieran obtenido la correspondiente validez nacional de conformidad con lo previsto" en el régimen por él establecido "no tendrán reconocimiento oficial y carecerán en consecuencia de los efectos jurídicos y académicos que la legislación acuerda a los títulos oficiales."

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. La validez nacional de los certificados y títulos correspondientes a dichos estudios, deberá considerarse hasta finalizar la totalidad de su carga horaria, requisitos y condiciones".

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.

2.2. 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 un 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 (Molinari & Ruiz, 2006).

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.³

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

³ Véase al respecto, entre otros, los siguientes trabajos: Ministerio de Educación de la Nación (2000): Estado de la situación curricular en las provincias. Buenos Aires: Subsecretaría de Educación Básica – Programa de gestión curricular y capacitación; Ministerio de Educación de la Nación (2002): Estado del arte sobre la implementación del Tercer ciclo de la Educación General Básica. Buenos Aires: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa – Unidad de Investigaciones Educativas.

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° 26.058.⁴

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 (7°) 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 7° 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.⁵

CIPPEC (2004): Mirada comparada de la reforma educativa en las provincias: Fichas por provincia. Buenos Aires: Área de política educativa del CIPPEC.

⁴ O sea 6 años de duración.

⁵ El artículo 136 complementa lo dispuesto en el 134 ya que dispone que: “el CFE deberá acordar en el término de un (1) año, a partir de la sanción de la presente ley, una resolución de cumplimiento obligatorio de lo dispuesto por el artículo 32 de esta ley, acompañada de los estudios técnicos y presupuestarios que faciliten su implementación”. Sin embargo, más de la mitad de las jurisdicciones no

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 7° 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° 144/08.⁶ 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 1°). En el artículo 4° 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.

respetó esta cláusula ya que hacia principios de 2008 aún no había optado formalmente por ninguna de las opciones previstas en la LEN.

⁶ B.O. 22/01/2008.

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.⁷

2.2.1. La modalidad técnico profesional con ley propia

Esta modalidad se encuentra regulada por la ley N° 26.058 (artículo 38 de LEN), la cual presenta definiciones generales sobre qué es la educación técnico profesional, en qué instituciones se provee este tipo de educación y a qué niveles del sistema educativo abarca. Sin embargo, sus definiciones no resultan precisas. Así, se mencionan distintos circuitos educativos que transcurren en diversos tipos de instituciones y delega las reglamentaciones de los aspectos aquí señalados a otras instancias del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y a las jurisdicciones o sus representantes ante el Consejo Federal de Cultura y Educación.

La ley apunta a regular la *educación técnico profesional* en el nivel medio y superior no universitario y lo que denomina *formación profesional* (artículo 1°) y se aplica al conjunto del sistema educativo nacional (artículo 2°) por lo que se invita a las jurisdicciones a adecuar su legislación en función de esta norma (artículo 56). Declara que este tipo de educación constituye un derecho y la define como un servicio educativo profesionalizante que comprende la formación ética, ciudadana, humanístico general,

⁷ El artículo 10 dispone que: “En los casos en que por traslado interjurisdiccional los alumnos/as no hayan concluido el nivel primario conforme a la estructura vigente en la jurisdicción de origen en los términos del artículo 134, inciso b) de la Ley N° 26.206 y acrediten la totalidad de los grados/años correspondientes a dicho nivel según la estructura de la jurisdicción receptora, ésta certificará el nivel primario en base a la tabla de equivalencias precedente. En todos los casos, lo que se debe garantizar son trece (13) años de educación obligatoria mínima, conforme lo previsto en la Ley de Educación Nacional para educación inicial, educación primaria y educación secundaria. Para el caso de la educación secundaria Técnico Profesional la sumatoria deberá ser de catorce (14) años de escolaridad”.

científica, técnica y tecnológica (artículo 3°). La ley distingue entre *dos circuitos formativos*:⁸

- a) La *educación técnico profesional* que transcurriría en instituciones de nivel medio y superior no universitario y de la cual egresarían *técnicos medios y técnicos superiores* en áreas ocupacionales específicas (artículo 7°, inciso a). Para el caso de la educación media se dispone que los planes de estudios deberán tener una duración mínima de 6 años y que deben estructurarse según “los criterios organizativos adoptados por cada jurisdicción y resguardando la calidad de tal Servicio Educativo Profesionalizante” (artículo 24), sin definir qué significa esto último.
- b) La *formación profesional* que se daría en instituciones que no forman parte de la educación formal y que apuntaría “a preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial... con inserción en el ámbito económico-productivo” (artículo 8°). Se trata de un circuito que contempla “formas de ingreso y desarrollo” diferenciales a los requerimientos académicos propios de la educación formal (artículo 18) a pesar que no se indica cuáles serían los criterios contemplados o hasta dónde se diferencian de los vigentes en las instituciones de la educación formal. No obstante, se plantea que estas instituciones y cursos “podrán ser reconocidos en la educación formal” (artículo 20).

Es posible distinguir *tres tipos institucionales* donde transcurre este tipo de educación (artículo 9°):

- a) Instituciones de educación técnico profesional de nivel medio
- b) Instituciones de educación técnico profesional de nivel superior no universitario
- c) Instituciones de formación profesional; estas últimas estarían constituidas por centros de formación profesional, escuelas de capacitación laboral, centros de educación agraria, misiones monotécnicas, escuelas de artes y oficios, escuelas de adultos con formación profesional o equivalentes

De todos modos, la validez de ambos circuitos estaría por encima de las regulaciones que atañen estrictamente a la educación formal debido a que el encargado del reconocimiento de estos circuitos es el *Registro Federal de Instituciones de Educación*

⁸ Véase Ruiz, op. cit.

Técnico Profesional. Así, el reconocimiento oficial de las instituciones estaría dado por su inscripción en este registro federal de instituciones (artículo 32) con la finalidad precisamente de inscribir a las instituciones educativas para que éstas puedan emitir títulos y certificaciones de educación técnico profesional. El Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) aparece como el responsable de gestionar este registro federal (artículo 45, inciso e). Estrechamente asociado con esta creación se encuentran el *Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones* y el *proceso de homologación* de éstos, los cuales también serán gestionados por el ministerio nacional a través del INET (artículo 32). Los *títulos* de técnicos medios y técnicos superiores no universitarios y las *certificaciones* de formación profesional podrán ser homologados en el orden nacional a partir de los criterios y estándares de homologación acordados y definidos por el *Consejo Federal de Cultura y Educación*, los cuales deberán contemplar aspectos referidos al perfil profesional y a las trayectorias formativas (artículo 38). En el Capítulo IV del Título III es donde se puede apreciar la centralidad que adquiere el Consejo Federal de Educación en la regulación de esta educación técnico profesional. Este Consejo es el que define la oferta académica específica para los niveles medio y superior no universitario (artículo 21).⁹

2.2.2. La política curricular con algunos contenidos comunes

En la LEN se mantiene el mismo esquema que el previsto por la LFE en materia de definiciones curriculares: se acuerdan en el nivel federal, el Ministerio de Educación de la Nación aprueba resoluciones relativas a los lineamientos curriculares y las jurisdicciones deben aprobar los diseños curriculares los cuales deben respetar los acuerdos federales. Sin embargo, en el artículo 118 de la LEN, y sobre todo en el reglamento interno de funcionamiento del CFE, ya se ha visto como se establece que las resoluciones del CFE son de aplicación obligatoria para las jurisdicciones. Esta constituye una innovación importante porque en principio debería evitar una

⁹ Para ello debe considerar las “familias de profesiones” que el INET elabora. En esta tarea el Consejo Federal debe establecer los criterios básicos y los parámetros mínimos referidos a: 1) perfil profesional, 2) alcance de los títulos, 3) certificaciones y estructuras curriculares (en lo relativo a la formación general, científico-tecnológica, técnica específica y prácticas profesionalizantes) y 4) cargas horarias mínimas (artículo 22). Dichos criterios son los que encuadran los procesos de homologación de títulos y certificaciones de educación técnico profesional y sirven también para la estructuración de ofertas formativas o planes de estudio que pretendan para sí el reconocimiento de validez nacional por parte del Ministerio de Educación (artículo 22). Asimismo, el Consejo Federal de Educación es el que define los “niveles de cualificación” como marco para la evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos por los trabajadores en el ámbito laboral o por medio de modalidades educativas formales o no formales (artículo 27).

fragmentación curricular y académica como la evidenciada luego de la aplicación de la LFE. Ello podría marcar una diferencia significativa y podría también evitar la dispersión académica de la formación entre las diferentes jurisdicciones. De todos modos, la LEN mantiene definiciones curriculares generales (por ser federales) y deja la adecuación y el diseño definitivo a las jurisdicciones.

Sin embargo, la falta de operatividad que caracteriza a la norma, sobre en lo que atañe a la aplicación de una estructura académica homogénea a todo el sistema educativa nacional, también podría contrarrestar esta tendencia hacia la convergencia de las definiciones curriculares. Éstas no están ubicadas en el apartado del gobierno del sistema educativo sino dentro del Título VI de la LEN que se refiere a la *calidad de la educación*. De hecho este apartado se divide en dos secciones una dedicada este tipo de cuestiones curriculares y otra concentrada en la evaluación de la calidad del sistema (otra continuidad respecto de la LFE). Tal como se notó anteriormente, la LEN establece en su artículo 86 (dentro del Título VI relativo a la calidad de la educación) que las jurisdicciones pueden establecer contenidos curriculares acordes a sus realidades y deben promover la definición de proyectos institucionales. Los artículos subsiguientes (todos ellos dentro del Título VI relativo a la calidad de la educación) disponen contenidos obligatorios comunes a todos los diseños curriculares de las jurisdicciones.

Como se señaló previamente, en el artículo 86 sostiene que las jurisdicciones pueden establecer contenido curriculares específicos a sus contextos así como también deben promover proyectos institucionales. Los artículos subsiguientes avanzan en las definiciones curriculares comunes a todos los diseños jurisdiccionales. El artículo 87 dispone la obligatoriedad de la *enseñanza de al menos un idioma extranjero* en todas las escuelas de nivel primario y secundario del país. El artículo 88 define como necesario el acceso y dominio de las *tecnologías de la información y la comunicación*. En el artículo 89 se establece que el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo Federal de Educación dispondrá las medidas necesarias para proveer la *educación ambiental* en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional en los contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritario.

En el artículo 92 se fijan como parte de los contenidos curriculares comunes, a todas las jurisdicciones, los siguientes:

- a) la *perspectiva regional* latinoamericana, particularmente de la región del MERCOSUR
- b) la causa de la *recuperación* de nuestras *Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur*
- c) el *ejercicio y construcción de la memoria colectiva* sobre los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional y terminaron instaurando el terrorismo de Estado
- d) el conocimiento de los *derechos de los niños y adolescentes* establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la ley 26.061
- e) el conocimiento de la *diversidad cultural* de los *pueblos indígenas* y sus derechos
- f) los contenidos que contribuyan a generar relaciones basadas en *la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos*

Otras especificaciones generales en materia curricular figuran en títulos relativos a la *Educación, nuevas tecnologías y medios de comunicación* (Título VII), la *Educación a distancia* (Título VIII) y la *Educación no formal* (Título IX).

Con todas estas definiciones generales, la LEN intenta subsanar la falta de especificaciones acerca de los contenidos comunes obligatorios que si bien son muy importantes y necesarias para reformar las situaciones de desigualdad entre las jurisdicciones no se acercan al modelo existente en la legislación propia del siglo XIX, como la ley 1.420. Por otro lado, en ningún caso se establecen definiciones curriculares sobre contenidos comunes relativos a disciplinas básicas o la necesidad de establecer o no enfoques disciplinarios (o por áreas de conocimiento) en los diseños curriculares de al menos la educación obligatoria. Si bien un esquema curricular similar a lo estipulado por la ley 1.420 no sería factible de aplicar en la actualidad, dada la organización institucional descentralizada del sistema educativo nacional, cabría cuestionar la ausencia de menciones a contenidos que se refieren a la lectocomprensión, a la matemática y otras disciplinas básicas que constituyen la base para el aprendizaje de saberes ulteriores, tal como los mencionados en los artículos citados.

2.2.3. Las definiciones sobre la formación docente a través del INFOD

La LEN realiza muchas menciones a la formación docente a la que le dedica el Título IV (Los/as docentes y su formación). El Capítulo II de este Título se denomina

precisamente la *formación docente*. Allí se la ubica dentro de la educación superior (artículo 72) y se le asignan las funciones de: “la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa”. En relación con las competencias concurrentes para establecer los lineamientos curriculares se evidencia una tendencia a la centralización nuevamente de las definiciones al crearse, según el artículo 76, en órbita del Ministerio Nacional el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) con competencias muy importantes (similares a las del INET en cuanto a definiciones curriculares y desarrollo profesional).¹⁰ En tal sentido, el INFOD se constituye en la usina curricular para modelar la formación docente de todos los niveles, modalidades y jurisdicciones y se convierte en la agencia del Ministerio de Educación que proveerá las definiciones técnico-curriculares a las cuales las jurisdicciones y las universidades deben adecuarse para mantener la validez de sus estudios y títulos. Por ello en el artículo 74 se estipula, entre otras cosas, que “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el CFE acordarán: a) las políticas y planes de la formación docente inicial; b) los lineamientos para la organización y administración del sistema y los parámetros de calidad que orienten los diseños curriculares.”

Una importante definición que realiza la LEN está dada por las modificaciones que deberán operarse en los planes de estudios de los profesorado para la educación inicial y primaria. En primer lugar se dispone que (artículo 75):

“La formación docente se estructura en dos (2) ciclos:

- a) Una formación básica común, centrada en los fundamentos de la profesión docente y el conocimiento y reflexión de la realidad educativa y,
- b) Una formación especializada, para la enseñanza de los contenidos curriculares de cada nivel y modalidad.”

¹⁰ Según el artículo 76 de la LEN, el INFOD debe, entre otras funciones:

“- Planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua.

- Aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de aplicación las disposiciones específicas referidas al nivel universitario de la Ley N° 24.521.

- Promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua.

- Instrumentar un fondo de incentivo para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema formador de docentes.

- Impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación” (lo destacado es propio).

A continuación, en el mismo artículo 75 se establece el aumento de los años de duración de los planes de formación para los primeros niveles del sistema educativo: “La formación docente para el Nivel Inicial y Primario tendrá cuatro (4) años de duración y se introducirán formas de residencia, según las definiciones establecidas por cada jurisdicción y de acuerdo con la reglamentación de la presente ley.”

Si bien esta reforma es sumamente bienvenida y constituye en sí misma una medida tendente al fortalecimiento de la formación en su conjunto, la falta de especificación de los plazos y etapas sobre su instrumentación así como de los recursos necesarios para llevarla a cabo demuestra, una vez más, los vacíos y la poca operatividad que tiene esta norma para algunas de las cuestiones que regula. Esta ampliación de la duración de estas carreras docentes requerirá cambios institucionales, de infraestructura (ampliación de los establecimientos) y de organización y gestión curricular que deben ser cuidadosamente planificados para evitar mayores problemas en las instituciones formadoras. Asimismo en la reglamentación de esta disposición se debería analizar cuidadosamente la situación actual del profesorado, de las instituciones formadoras (las universitarias y las dependientes de las jurisdicciones) y de las condiciones laborales de los docentes para evitar la aplicación de reformas centralmente definidas pero que deben aplicarse en contextos institucionales y regionales muy diferentes.

3. ¿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

mas, 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 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. Hay que diferenciar entre las posturas que proponen reforzar el lugar central del Estado en los asuntos públicos y las que suponen que los procesos de recentralización constituyen la única manera de alcanzar dicho propósito. Con esto no se niega la centralidad que debe tener el Estado Nacional como garante del ejercicio del derecho a la educación, sólo se cuestiona la recentralización como la única opción a adoptar para alcanzar dicho objetivo (Perazza, 2008).

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 garantizar 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 2006.¹¹ Es más,

¹¹ A través de la Resolución N° 3.186 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, de octubre de 2007, se dispuso los plazos de aplicación de la estructura académica del sistema educativo provincial. Ésta se derivada de la ley provincial 13.688 y se dispone que el ciclo de “Educación Secundaria Básica o Tercer Ciclo de Educación General Básica...”, el nivel Polimodal en sus diferentes modalidades, orientaciones y especialidades... constituyen en la Provincia de Buenos Aires el

la situación actual con reformas en los planes de formación de los profesorados 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. Ciertamente, la provincia de Buenos Aires inició la aplicación de nuevos diseños curriculares antes que los lineamientos curriculares definidos por el INFOD logran ser aprobados por el CFE. 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. También el caso de la modalidad técnico profesional resulta problemático en este aspecto dado el avance que se ha evidenciado, a través de los lineamientos curriculares e institucionales elaborados desde el INET, en áreas de formación propias de la educación universitaria.¹² Esto último no contó con la consulta sobre la pertinencia académica a los órganos de coordinación del sector universitario.

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. Por esto mismo “los programas de reforma constituyen un elemento

Nivel Secundario que establece la ley 13.688 de Educación Provincial” (artículo 2°). Según esta resolución, la implementación será gradual desde el año 2007 (en el cual se aplicará el 1° año de la escuela secundaria) hasta el año 2012 (en el que comenzará a aplicarse el 6° año de la escuela secundaria).

¹² Las áreas de educación técnico profesional comprenden los siguientes sectores: aeronáutica, automotores, aviónica, construcciones, electrónica, equipos e instalaciones electromecánicas, industrias

más que se añada a la dinámica de las fuerzas que determinan la realidad pero sin sustituirla” (Gimeno Sacristán, 2006: 40). 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 obstructores 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? ¿Cómo se aplicó la EGB3? ¿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? ¿Cuán factible y necesaria resulta la articulación de la formación docente universitaria con la de los Institutos Superiores de Profesorado que dependen de las jurisdicciones? ¿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.

Bibliografía.

Gimeno Sacristán, José (2006): “De las reformas como política a las políticas de reforma,” en J. Gimeno Sacristán, comp., *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*, Morata, Madrid.

Molinari, Andrea & Ruiz, Guillermo (2006): “Políticas educativas y estructura académica del sistema educativo. Su organización inicial”, trabajo a ser presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana: *Contactos, cruces y luchas en la historia de la educación latinoamericana*, Buenos Aires.

Paviglianiti, Norma (1993) *Programa de la asignatura Política Educacional*, UBA–OPFYL. Buenos Aires.

Perazza, Roxana (2008): “Lo político, lo público y lo educativo,” en R. Perazza, comp., *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*, Aique, Buenos Aires.

Senén González, Silvia (2008): “Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica,” en R. Perazza, comp., *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*, Aique, Buenos Aires.

Viñao, Antonio (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*, Autores Associados, Campinas, Sao Paulo.