

Lecciones de un país que no miramos: federalismo educativo en acción

Cecilia Veleda | Axel Rivas | Florencia Mezzadra

El sistema educativo argentino enfrenta hoy complejos desafíos. Los resultados alcanzados por los alumnos se encuentran por debajo de los logrados por otros países latinoamericanos con similares condiciones sociales, hay fuertes desigualdades según provincias y escuelas, y persisten las dificultades en las trayectorias escolares (repetencia y abandono). A su vez, y a pesar de que los gobiernos provinciales son los principales responsables de la gestión, predomina una cosmovisión centralista y poco se sabe sobre las políticas subnacionales.

Este documento busca mostrar la dinámica del federalismo educativo en acción. Para ello, presenta algunas de las experiencias más destacadas como las de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro entre 2007 y 2011. Las políticas analizadas cubren temáticas diversas y permiten entrever que **es posible cambiar el destino de los sistemas educativos en la Argentina.**

Los tres casos coinciden en su capacidad

política y técnica, pero presentan diferencias en las soluciones diseñadas para mejorar la calidad de la gestión educativa provincial: la reforma curricular y su articulación con la supervisión y la capacitación docente en el caso de la **Provincia de Buenos Aires**, la recuperación integral de la docencia en el caso de **Santa Fe** y la extensión de la jornada escolar en el caso de **Río Negro**.

Entre las lecciones comparadas, el documento señala ciertos rasgos comunes que distinguen a las tres gestiones de otras: garantizar ciertas condiciones estratégicas de partida como un presupuesto acorde, un liderazgo político-educativo de los ministros y un equipo ministerial sólido y estable; identificar los problemas prioritarios y tener una concepción del cambio educativo que se traduzca en una narrativa inspiracional; construir una relación cercana con las escuelas con más foco en lo pedagógico; y priorizar y articular ciertos dispositivos de intervención de la política educativa sobre las prácticas de las escuelas.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC[®]

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

Es posible mejorar la política educativa provincial

El sistema educativo argentino enfrenta hoy complejos desafíos. Entre ellos, el **deterioro de los aprendizajes de los alumnos**, que se encuentran por debajo de los alcanzados por los alumnos de otros países latinoamericanos con similares condiciones sociales y presentan fuertes desigualdades según provincias y escuelas. También son preocupantes las dificultades en las trayectorias escolares, con la persistencia de la repitencia en el nivel primario y del abandono en el nivel secundario, aunque ambos indicadores muestren leves mejoras desde 2007.

Estos resultados reflejan problemas de fondo en el sistema educativo. Sin pretender un listado exhaustivo, vale la pena mencionar algunos de ellos. Pese a la mejora de las condiciones de vida de la población, **las desigualdades sociales y la pobreza continúan afectando la tarea de la escuela**. A su vez, la debilidad de la formación de los docentes y el aislamiento en el que éstos trabajan, combinados con una flexibilidad curricular que otorga amplios márgenes de decisión a los docentes sobre los contenidos y métodos a priorizar, redundan en importantes falencias y disparidades en la enseñanza. Otro problema, especialmente crítico en las provincias más densamente pobladas, es la creciente **segregación social** entre la escuela privada y pública, y el deterioro de la imagen social de esta última. Y, por último, un dilema todavía irresuelto es el divorcio entre la cultura de la dispersión y los intereses de las nuevas generaciones —muy ligados a las nuevas tecnologías— y el molde homogéneo y anquilosado del formato escolar tradicional.

Las gestiones de gobierno iniciadas en diciembre de 2011 tienen un desafío ineludible: abordar esta realidad educativa. Para vencer el temor de lo inviable, para poner en cuestión la idea del fracaso continuo de la política educativa, para revertir el enfoque centralista que muchas veces continúa predominando y para enfatizar que es posible mejorar nuestros sistemas educativos, este documento se propone mirar lo que han hecho otras provincias en los años recientes¹. La lección que se extrae de las interesantes iniciativas que se están desarrollando es que **no solo hay que criticar la falta de políticas o mirar excluyentemente fuera del país para tomar ejemplos exitosos, sino que hay mucho por aprender de lo que ya se hizo en otras provincias**.

1 Los estudios detallados de cada provincia, basados en 140 entrevistas, la revisión de normativas y documentos oficiales, y el procesamiento de las estadísticas disponibles presentan una mirada integral de las políticas implementadas en cada caso, la recepción desde las escuelas y los datos que indican su contexto y primeros efectos. Los informes están disponibles en <http://cippec.org/Main.php?categoryId=4&do=documentsShow>.

Esto no implica pensar que las reformas puedan simplemente exportarse de un lugar a otro: la política educativa depende íntimamente del contexto político y social en el que se desarrolle, de los recursos disponibles, del liderazgo y la continuidad de las autoridades a cargo, y de las capacidades técnicas de los equipos ministeriales.

Los balances de gestión plantean una mirada externa de las principales políticas educativas centradas en la justicia y la calidad educativa, especialmente en el nivel primario y secundario de la educación común, para dar continuidad a los logros conseguidos, y revisar los desafíos pendientes².

Los tres casos fueron seleccionados sobre la base de diversos diálogos, investigaciones previas y visitas a la gran mayoría de las provincias durante los últimos cuatro años. El **Proyecto Nexos**³, por su parte, permitió realizar numerosas actividades en las provincias durante ese periodo y detectar la necesidad de documentar algunos de los casos más destacados⁴. Esto no supone que sean las únicas gestiones interesantes. Incluso, hemos podido observar, y en algunos casos investigar, políticas destacadas de otras provincias que no llegamos aún a sistematizar por la imposibilidad de seguir detalladamente toda la realidad provincial.

Casos provinciales destacados en el periodo 2007-2011

El análisis de las gestiones educativas de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro en el periodo diciembre de 2007 a diciembre de 2011 permite conocer el contexto en el que se desarrolla cada una de las políticas educativas, el proceso de formulación de las políticas, los dispositivos de intervención priorizados, los modelos de implementación, las políticas privilegiadas y algunas de sus consecuencias.

Provincia de Buenos Aires: dispositivos clásicos de intervención centrados en el currículum⁵

La gestión de la Provincia de Buenos Aires no puede recortarse en el tiempo específico que aborda el Proyecto de Balances de Gestión

2 Los casos fueron seleccionados por el Programa de Educación de CIPPEC. Cada provincia financió su investigación pero esto no afectó la distancia crítica de los investigadores.

3 Véase www.cippec.org/nexos y el blog www.nexos.cippec.org/blog.

4 Diversos proyectos, incluido Nexos, nos permitieron analizar políticas específicas en varias provincias como: las regulaciones y políticas de reducción del ausentismo docente, la introducción de TIC en el sistema educativo, o las regulaciones sobre la evaluación y promoción de los alumnos en el nivel primario. Más información: <http://www.cippec.org/Main.php?do=contentShow&id=42>.

5 El informe completo está disponible en <http://cippec.org/Main.php?categoryId=4&do=documentsShow>.

(2007-2011, gobierno de Daniel Scioli). La continuidad de las políticas y equipos, así como el retorno de Mario Oporto al cargo de Director General que había ocupado entre 2002 y 2005, suponen un periodo de análisis más extenso en el que pueden distinguirse tres grandes etapas: reconstrucción posterior a la crisis (2003-2005); discusión y sanción de la Ley Provincial de Educación (2005-2007), que implica una vuelta de página respecto de la reforma educativa de los años noventa; y ejecución del mandato de la ley (2007-2011).

En conjunto, el periodo aparece marcado por una narrativa inspiracional —es decir, un relato de lo que se quiere lograr— que se sintetiza en la fórmula “**inclusión con calidad**”: un Estado activo en la faz pedagógica combinado con un replanteo de la inclusión educativa para romper con ciertas representaciones todavía potentes sobre quiénes pueden o no ser “educables”, especialmente en la escuela secundaria.

Lo interesante de este caso es que el relato se manifestó en una acción concreta. La política educativa se volcó hacia los grandes **dispositivos de intervención del Estado**: el currículum, la capacitación docente, la inspección, los materiales educativos (especialmente los libros de texto), las regulaciones de evaluación y promoción de los alumnos y la carrera docente a través de los concursos.

La reforma curricular de los niveles inicial, primario y secundario —como política central del periodo analizado, pese a que fue iniciada por la gestión anterior— implicó una **versión más prescriptiva del currículum** que indica con claridad qué actividades son útiles para enseñar cada contenido. Este último objetivo guió también las transformaciones en la capacitación y la supervisión. La capacitación docente giró hacia un rol más activo del Estado en la provisión de cursos gratuitos y en la regulación del amplio mercado privado. La inspección de las escuelas fue revitalizada gracias a una amplia reforma en su organización, la selección de los nuevos cargos a través de concursos, el incremento de la cantidad de visitas y la mayor focalización en la dimensión pedagógica.

El nivel secundario concentró buena parte de los esfuerzos de la gestión. La extensión de la obligatoriedad y la energía puesta al servicio de lograrla (que se verifica en iniciativas sin precedentes como la creación de salas de jardín maternal para hijos y hermanos de estudiantes, entre otras), la reforma de su estructura y de su currícula, los llamados a concursos de inspectores y directivos —designados éstos por tiempo completo—, y la distribución masiva de textos, además de la particular forma de potenciar los recursos enviados por la Nación (como las **netbooks** del Programa Conectar Igualdad) dan una idea de la integralidad e intensidad de las acciones concebidas para el nivel.

Estas acciones se despliegan en un contexto

de notable incremento de la inversión educativa. **Entre 2007 y 2011 la provincia aumentó más que el resto del país la inversión por alumno, la inversión educativa total y el salario docente.** Este gran esfuerzo presupuestario mejoró las condiciones laborales docentes (el salario se incrementó casi un 25 % en términos reales) y, con el apoyo del gobierno nacional, amplió la oferta de escuelas —especialmente de nivel inicial y secundario—, horas destinadas a materias especiales y materiales didácticos. La mayor disponibilidad de recursos fue aprovechada por un equipo de **funcionarios de reconocida trayectoria** en el sistema, generalmente con perfiles tanto prácticos como teóricos. Su conocimiento sectorial y territorial junto con su compromiso y voluntad fueron factores determinantes de una agenda ambiciosa de políticas educativas.

En síntesis, entre los años 2007 y 2011 la gestión de Oporto implementó una serie de dispositivos convergentes de intensificación pedagógica —como la capacitación docente, la supervisión y la dotación de libros de texto— articulados en torno de una profunda reforma curricular en todos los niveles educativos, que apuntó a una mayor prescripción, es decir a una **orientación más precisa de la enseñanza**.

De todas formas, estas acciones no bastaron para enfrentar un contexto social todavía muy marcado por la herencia de la crisis que estalló en 2001, especialmente en el conurbano bonaerense, en una provincia con escasos recursos estatales —perjudicada por la coparticipación federal—, y a veces ingobernable por su tamaño y población. Este complejo contexto muestra los límites de la política educativa y la necesidad de apelar a reformas más profundas en la distribución de la riqueza y de responsabilidades de gobierno a nivel territorial.

Santa Fe: la recuperación de la docencia como prioridad⁶

Entre los años 2007 y 2011 la provincia de Santa Fe fue gobernada por el Frente Progresista, encabezado por Hermes Binner. Era la primera vez en la historia argentina que el Partido Socialista accedía a una gobernación.

Luego de más de dos décadas de gobiernos justicialistas, la ministra de Educación, Elida Rasino, aceptó el desafío de llevar nuevos aires al sistema educativo. Durante su gestión, la política educativa contó con **condiciones estructurales ventajosas**. El gobernador otorgó un lugar prioritario a la educación: como parte de la inversión pública total, la inversión dedicada al sector alcanzó durante 2010 un 30 % —último año de datos disponibles—. Este porcentaje ubicó a la provincia en el tercer puesto a nivel nacional.

El apoyo gubernamental se conjugó con el liderazgo de la ministra, el compromiso de su

reforma
curricular

nivel
secundario

focalización
pedagógica

⁶ El informe completo estará disponible en <http://cippec.org/Main.php?categoryId=4&do=documentsShow>.

equipo y la cuidada difusión de una narrativa original de política educativa que inspiró e involucró a buena parte de la docencia santafesina con los objetivos planteados. Otra condición estratégica fue la construcción de una relación cercana y directa entre las autoridades y los docentes —que tendió a dejar en un segundo plano a otros actores como los supervisores—, basada en frecuentes visitas a las escuelas, presencia en las instancias masivas de capacitación y el uso intensivo de Internet.

A partir de estas condiciones estratégicas, las políticas educativas se enraizaron en una concepción clara de lo que se quería lograr. Un supuesto central de esta concepción fue que ninguna mejora sería posible sin antes enfrentar el malestar docente. La fuerte inversión destinada a la reparación de los edificios escolares, los concursos masivos de titularización, la agilización de los trámites administrativos, las políticas para facilitar el acceso de los docentes a la cultura y a la vivienda, y la mejora sustantiva del salario fueron las principales acciones orientadas a mejorar las condiciones laborales y de vida del magisterio. De hecho, la docencia se erigió como la prioridad del proyecto educativo socialista. En este sentido, cabe destacar el innovador Programa Mirada Maestra en el que cada docente recibe un Pasaporte Cultural para asistir de forma voluntaria y gratuita a talleres, cursos, seminarios y espectáculos.

Profundizando una tendencia iniciada en 2004, el salario docente creció entre 2007 y 2011 mucho más que en otras provincias (un 41 % en términos reales frente al 13 % del promedio del país). **En marzo de 2011, Santa Fe era la tercera provincia con mayores salarios, pese a ser la tercera más pobre del país en términos de recursos fiscales por habitante.** Estas políticas, junto con la creación de la Dirección de Bienestar Docente en el Ministerio de Educación, fueron acordadas en un intenso proceso de trabajo con los gremios durante las reuniones paritarias.

La modernización de la gestión administrativa del sistema educativo, que también fue concebida como una estrategia para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes, merece un comentario específico. Completando un proceso iniciado en la década de 1990, la gestión de Rasino dio un impulso definitivo a la informatización de los datos de las escuelas, los docentes y los alumnos. Distintos trámites —como el jubilario, la liquidación de sueldos, o la solicitud de licencias y suplencias— y políticas —como la distribución de cargos, becas o raciones alimentarias a las escuelas— comenzaron a realizarse a través de los nuevos sistemas de gestión, lo que alivió la carga burocrática de las escuelas y agilizó gestiones cruciales para el personal docente.

Apoyándose en la mejora de las condiciones materiales —y con el objetivo de movilizar a los docentes, recuperar el sentido de la tarea, promover la innovación pedagógica e interesar

a los alumnos—, la capacitación se erigió como el dispositivo principal para **cuestionar los formatos tradicionales de la enseñanza**: el Ministerio organizó la oferta excluyente de una gran cantidad de líneas de capacitación, disponibles en formatos que combinaron la modalidad presencial con la virtual y fueron dictadas por capacitadores especialmente contratados. La oferta contemplaba también reemplazos para los participantes y negaba la acreditación a los cursos brindados por otros agentes.

Otro dispositivo utilizado para modificar las prácticas pedagógicas en el largo plazo fue la formación de los docentes de nivel inicial y primario y de la educación especial, incluida en la revisión curricular, impulsada por la Ley 26206 de Educación Nacional, que amplía también el periodo de formación. Tanto en la formación inicial como en la formación continua, el objetivo principal fue desestructurar el formato escolar antes que fortalecer la formación disciplinar y didáctica de los docentes, por lo que en ambos casos se colocó el acento en temáticas novedosas o alternativas como la música, la educación física, la educación sexual, la educación vial o el desarrollo de proyectos abiertos a la comunidad, el uso del cuerpo en la enseñanza o la formación cultural, por mencionar algunas de las líneas de capacitación. En el caso de la formación inicial, la innovación más importante radicó en la introducción de tres nuevos espacios curriculares: Cátedra Cuerpo y Movimiento, Itinerarios por el Mundo de la Cultura y los Talleres de Producción Pedagógica (TPP).

En suma, la gestión de Rasino priorizó a las condiciones de trabajo y a la formación de los docentes como dispositivos principales de intervención estatal.

Río Negro: políticas por nivel⁷

En el caso de la provincia de Río Negro se analizó la gestión de César Barbeito, ministro de Educación entre 2005 y 2011, bajo la gobernación radical de Miguel Saiz (2004-2011). Al igual que en el caso de Santa Fe, el estudio revela que el gobierno provincial garantizó **condiciones estructurales propicias** para potenciar la política educativa. El gobernador otorgó un lugar central a la educación, lo que se vio reflejado en el aumento de la inversión dedicada al sector como parte de la inversión pública total—que pasó de 23 % en 2004 a casi 29,4 % en 2010—. Este apoyo fue aprovechado por un equipo ministerial sólido, cohesionado y comprometido, que logró sostenerse durante todo el periodo.

En este ventajoso contexto, la gestión de Barbeito se ocupó de definir prioridades de política claras: mejorar las trayectorias edu-

⁷ El informe completo está disponible en <http://cippec.org/Main.php?categoryId=4&do=documentsShow>.

docencia

modernización

formato
escolar

cativas de los alumnos e interpelar al formato escolar bajo la hipótesis de que el fracaso escolar era el síntoma de problemas situados en la pedagogía y organización escolar. La gestión focalizó la atención en los alumnos pertenecientes a los sectores más vulnerables de la sociedad y se mostró particularmente preocupada por garantizar el derecho a la educación de los alumnos más desfavorecidos, lo cual supuso muchas veces un verdadero trabajo de “concientización” entre los distintos actores del sistema educativo.

De estas prioridades se desprendió una serie de **políticas específicas para cada nivel educativo.** En el nivel inicial: formalización y expansión de la oferta educativa para la primera infancia. En el nivel primario: extensión de la jornada en las escuelas más desfavorecidas, incorporación de TIC (a través del Programa Aulas Digitales Móviles), revisión curricular y fortalecimiento de la alfabetización inicial. En el nivel secundario: reformulación del currículum, de la organización institucional y del sistema de evaluación y promoción de los alumnos, y extensión de la oferta a los parajes rurales a través de la modalidad virtual.

Entre estas políticas cobraron particular relevancia la extensión de la jornada escolar en el nivel primario y la llamada “transformación” del nivel secundario. **En el primer caso** se trató de la incorporación de cuatro horas suplementarias destinadas al inglés, las TIC y el dictado de diversos talleres propuestos por las escuelas. Esta política de extensión de la jornada, junto con una segunda modalidad denominada “Hora más” (que solo adicionó una hora de clase) y una tercera modalidad histórica de jornada completa cubrían en 2011 a poco más del 20 % de la matrícula del nivel primario. **En el segundo caso** se trató de una profunda revisión curricular que comprendió la incorporación de nuevos espacios curriculares y perfiles docentes, la designación de los docentes por cargo, innovaciones didácticas y nuevas modalidades de evaluación de los alumnos.

Estas políticas por nivel fueron fortalecidas y articuladas a través de una serie de políticas transversales, orientadas a garantizar condiciones adecuadas para la enseñanza o a instalar ciertos ejes y prácticas comunes en todos los niveles. Entre ellas, la significativa expansión del transporte escolar gratuito, la mejora del servicio de comedores escolares, el plan de lectura, la conformación de bandas musicales y la organización de los juegos intercolegiales.

Estas ambiciosas políticas, algunas muy costosas como la extensión de la jornada escolar, absorbieron el grueso de los recursos en detrimento del salario docente, cuyo aumento en términos reales fue magro entre 2005 y 2011. En contraste con esta política salarial, el gobierno organizó reuniones paritarias permanentes con UnTer (Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro), el principal gremio provincial,

en las que se concertaron tanto cuestiones ligadas a las condiciones de trabajo de los docentes como definiciones cruciales de política educativa. La situación salarial tuvo costos muy altos como los más de 30 días de paro durante la crisis de 2009.

En suma, la gestión de Barbeito se propuso mejorar las trayectorias de los alumnos —especialmente de los más desfavorecidos— y renovar las prácticas pedagógicas mediante una serie de ambiciosas políticas concebidas para cada nivel educativo. Los principales dispositivos de intervención estatal fueron: en el nivel primario, el tiempo escolar, la incorporación de nuevas tecnologías y la capacitación; en el nivel secundario, el currículum, la capacitación y la revisión de los sistemas de evaluación y promoción de los alumnos.

Lecciones comparadas, debates pendientes

Comparar estos tres casos —gobiernos de distinto signo partidario en contextos políticos y sociales específicos lograron formular proyectos integrales sobre la base de sus propios diagnósticos— nos permite extraer algunas lecciones e identificar ciertos debates.

La reforma curricular en la Provincia de Buenos Aires, la visión global de recuperación de la docencia y la informatización de los datos por escuela⁸ en Santa Fe, y la extensión de la jornada escolar y la introducción de las TIC⁹ en Río Negro demuestran que **una gestión capaz de conjugar políticas educativas sustantivas y potentes seguramente logre una mejora profunda en la justicia y la calidad educativa.**

El análisis comparado nos permite identificar también ciertos rasgos comunes. **En primer lugar,** los tres casos reflejan la importancia de las **condiciones estratégicas.** En todos ellos, los ministros de Educación —líderes políticos con peso propio— contaron con un gran apoyo del gobernador, reflejado, por ejemplo, en el aumento de la inversión en el sector, y lograron armar equipos sólidos y comprometidos durante todo el periodo analizado. Esta estabilidad permitió construir liderazgos y secuenciar, mantener y profundizar las acciones, lo que de por sí supone una gran ventaja comparativa en un país donde el cambio de autoridades y equipos de trabajo tiende a ser la regla¹⁰.

jornada
extendida

TIC

currículum

8 Otras provincias como Mendoza y La Pampa avanzaron significativamente en sus sistemas de información sobre escuelas, docentes y alumnos.

9 Córdoba, San Luis, La Rioja, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires desarrollaron también políticas de inclusión de TIC en el uso pedagógico. Para un análisis detallado de estos casos consultar Bilbao y Rivas (2011).

10 Aunque con diferencias entre las provincias, entre 1991 y 2009 los ministros de Educación provinciales duraron en promedio 1 año y 11 meses en su cargo (Rivas, Vera y Bezem, 2010).

En segundo lugar, el escenario de partida debe combinarse con la identificación de objetivos claros y con la concepción de una **hipótesis de cambio educativo**. Es decir, una teoría acerca de las causas de los problemas y la definición de las estrategias para enfrentarlos. Esto supone **priorizar problemáticas, objetivos y herramientas de política y no improvisar acciones o sumar recursos inercialmente**. Además, implica considerar la temporalidad del proyecto político (cuatro años). Exige, también, tener presente que no todas las políticas interesantes son posibles o deseables y que, por lo tanto, es indispensable seleccionar los objetivos y establecer, de antemano, el orden en el que serán abordados (Rivas, 2008).

En este sentido, las tres gestiones analizadas demostraron capacidad para definir una visión acerca de las transformaciones necesarias. Entre los tres casos hay fuertes coincidencias y marcadas diferencias que parten de la concepción del cambio educativo y del contexto específico: en la Provincia de Buenos Aires, mayor prescripción curricular en articulación con la capacitación y la supervisión; en Santa Fe, la mejora de las condiciones de trabajo y la capacitación de los docentes, y en Río Negro, la concepción de políticas específicas para cada nivel educativo en articulación con ciertos dispositivos de interpelación de los rasgos más tradicionales de la organización institucional y las prácticas pedagógicas de las escuelas.

Ahora bien, no alcanza con que el plan trazado resulte claro para quienes lo idean, sino que debe ser plasmado en una **narrativa inspiracional** que convoque a la multiplicidad de actores del sistema educativo. Para esto, es clave lograr una comunicación fluida y una relación de proximidad con las escuelas y la comunidad educativa. La resignificación e intensificación del rol de los inspectores —como en el caso de Provincia de Buenos Aires—, la difusión del proyecto educativo en los medios de comunicación o el uso de Internet —como en el caso de Santa Fe—, la distribución masiva de la revista del Ministerio de Educación o el apoyo técnico centrado en la escuela —como en el caso de Río Negro— son algunos de los medios para acercar los ministerios a las escuelas y aunar compromisos. **Los gremios docentes son un actor central en este ejercicio de construcción de consensos**. También en este plano, las tres gestiones revelan un diálogo cuidadoso con los sindicatos a través de las reuniones paritarias permanentes.

Las condiciones, la identificación de los problemas prioritarios, la concepción de un plan y la construcción de una relación cercana con las escuelas deben, a su vez, complementarse con la selección de ciertos **dispositivos de intervención** sobre la vida secreta de las escuelas. Los dispositivos de política educativa son mecanismos recurrentes con una lógica propia de intervención que conectan al Estado con las prácti-

cas pedagógicas y establecen distintos niveles de coerción sobre los actores e instituciones.

En la Provincia de Buenos Aires, la estrategia radicó en la articulación de los dispositivos clásicos de intervención estatal (el currículum, la dotación de libros de texto, la capacitación y la supervisión, con la intención de recuperar una intervención más directa del Estado sobre las prácticas pedagógicas). En Santa Fe, con el objetivo de generar motivaciones internas y capacidades en los actores para actuar con autonomía, se apostó a la mejora de las condiciones de trabajo y a la formación de los docentes para incitar el cambio sin imponerlo. En Río Negro, los dispositivos más tradicionales, como el currículum y la capacitación, se combinaron con otros más novedosos, como el tiempo escolar (jornada extendida) o la introducción de nuevas tecnologías para conmocionar el formato escolar tradicional.

Los contrastes entre los dispositivos priorizados por las tres gestiones abren **debates de sumo interés** para las gestiones que se inician. Un contraste interesante para señalar es la apuesta a mejorar el salario docente en Santa Fe frente a la inversión en políticas costosas, en detrimento del salario, en Río Negro. Además de reflejar claras prioridades de política, cada una con sus limitaciones, estas divergencias muestran las restricciones estructurales del financiamiento educativo en las provincias perjudicadas por la coparticipación federal de impuestos. En efecto, aun tratándose de jurisdicciones que aumentaron sustantivamente la proporción del gasto público dedicada a la educación, no pudieron conjugar la necesaria recomposición salarial con la implementación de políticas ambiciosas y prioritarias dado que se trata —en los tres casos— de provincias con bajos recursos estatales en términos comparados.

Vale también detenerse sobre la diferencia entre la apuesta a la autonomía de la gestión santafesina y la orientación de la gestión bonaerense hacia una mayor prescripción. Pese a que, a priori, aparecen como soluciones antagónicas puede pensarse que, bien concebidas, las orientaciones didácticas y el apoyo técnico a los docentes no necesariamente suponen cercenar su autonomía y capacidades, sino más bien fortalecerlas. Por otra parte, es sabido que permitir amplios márgenes de decisión en el aula en un contexto de debilitamiento de la formación docente puede redundar en resultados educativos bajos y desiguales.

En el mismo sentido pueden compararse las gestiones de Río Negro y Santa Fe en torno a las políticas orientadas a cuestionar el formato escolar, basado en el método simultáneo, la pedagogía normalista, los agrupamientos fijos y graduados de alumnos y las materias académicas. Estas políticas pretenden reducir la brecha entre el aula quieta y rígida, la clase expositiva y los ejercicios repetitivos, y el mundo cada vez

hipótesis de cambio

narrativa inspiracional

dispositivos de intervención

más dinámico y disperso de los chicos. Mientras que Santa Fe apostó a apoyar la innovación y la motivación de los docentes a través de la capacitación, Río Negro intervino sobre dimensiones estructurales del formato escolar con un fuerte acompañamiento técnico-pedagógico. Más allá de estas diferencias y de la innegable necesidad de dinamizar las prácticas pedagógicas, es importante señalar que las innovaciones siempre corren el riesgo de perder foco en los aprendizajes prioritarios y resultan un desafío de política educativa.

La medida en la que estos dispositivos logran afectar las prácticas de enseñanza de los docentes es una pregunta abierta que los estudios realizados permiten responder solo parcialmente. Los indicadores disponibles son insuficientes para referirse a los efectos de las políticas implementadas, no solo porque estos efectos continuarán manifestándose en los años venideros, sino por las características mismas de la

información disponible: los indicadores de pasaje de los alumnos por los sucesivos tramos de la escolarización son publicados con atraso y la carencia de evaluaciones nacionales censales más frecuentes limitan las posibilidades de estimar el impacto de las políticas implementadas. Los logros concretos de cada una de estas políticas educativas podrán comprenderse en su adecuada dimensión en los próximos años y con estudios complementarios más profundos.

A través de esta investigación esperamos haber favorecido la transferencia de experiencias de gobierno entre las provincias y contribuir así con el fortalecimiento del federalismo educativo. Esperamos también que las gestiones iniciadas a fines de 2011 encuentren lecciones y herramientas para asumir los desafíos actuales de sus sistemas educativos, y que los logros conseguidos en las tres provincias analizadas continúen y se consoliden. ●

inversión

prescripción

innovación

Rivas, A.; Vera, A. y Bezem, P. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Fundación Arcor y Fundación Noble.

Bilbao, R. y Rivas, A. (2011). Las provincias y las TIC: avances y dilemas de política educativa. *Documento de Trabajo N° 76*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rivas, A. (2008). ¿Cómo gobernar la educación? Claves frente a los desafíos de la nueva agenda educativa. *Serie "Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial"*, Documento N° 1. Buenos Aires: CIPPEC.

Cecilia Veleda: codirectora del Programa de Educación de CIPPEC. Doctora en Sociología de la Educación, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París. Magíster en Ciencias de la Educación, Universidad de París V. Es cotitular de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella. Fue profesora de Política Educativa de la Universidad Nacional de Quilmes y consultora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE-UNESCO).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Axel Rivas: investigador principal del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Ciencias de la Comunicación. Magíster en Ciencias Sociales y Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Candidato a Doctor, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Florencia Mezzadra: codirectora del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Magíster en Política Educativa Comparada, Universidad de Harvard. Fue consultora del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y Profesora ayudante, UTDT. Como Coordinadora en CIPPEC, trabajó con UNICEF, con el Ministerio de Educación de la Nación y con diferentes gobiernos provinciales.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Veleda, C.; Rivas, A. y Mezzadra, F. (abril de 2012). Lecciones de un país que no miramos: federalismo educativo en acción. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°103**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de **CIPPEC**.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.