

# **Las relaciones Nación-provincia en las políticas educativas para la secundaria obligatoria (2009-2015)**

ROMUALDO, Vanesa / IICE-UBA - [vanesa.romualdo@gmail.com](mailto:vanesa.romualdo@gmail.com)

*Eje: Educación, Estado y Políticas públicas Tipo de trabajo: ponencia*

---

<sup>a</sup> *Palabras claves: Políticas educativas - Relaciones intergubernamentales – Nivel secundario – Federalismo educativo – Administración de la educación*

## **› Resumen**

Esta ponencia es parte de una tesis de la Maestría en Administración Pública de la UBA<sup>1</sup> que estudia las relaciones intergubernamentales (RIGs) que se configuraron en el ámbito de la administración de la educación entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno a fin de construir una nueva institucionalidad para la secundaria obligatoria en un país federal como Argentina. Analizamos el caso de los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) creados por la Resolución CFE N°88/09, específicamente su implementación en la Provincia de Buenos Aires en 2009-2015<sup>2</sup>. En este trabajo recuperamos dos condicionantes de la configuración de las RIGs Nación-provincia en las políticas educativas para el nivel secundario en el período analizado: el pasaje del predominio de políticas focalizadas a otras de corte más universal y la proliferación de programas nacionales de ejecución descentralizada.

## **› Un intento por reconfigurar el federalismo educativo argentino con la obligatoriedad del nivel secundario**

---

<sup>1</sup> Esta tesis, bajo la dirección de Nora Gluz, se enmarcó en el proyecto UBACyT 2014-2017 “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana” (en el cual la autora fue Becaria de Maestría UBACyT), con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y cuya directora fue Myriam Feldfeber.

<sup>2</sup> La metodología elegida para llevar adelante esta investigación fue predominantemente de tipo cualitativo. Se realizó un relevamiento documental de materiales producidos por los diferentes niveles gubernamentales sobre los PJ y los PMI y las políticas educativas del período para el nivel secundario en general y se hicieron 14 entrevistas semiestructuradas a 15 funcionarios y miembros de los equipos técnicos de los niveles nacional y jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires en el período analizado.

El Estado argentino, como muchos otros latinoamericanos, asumió formalmente un sistema de organización de tipo federal, no obstante en su desarrollo histórico esta definición operó de modo contradictorio. Aunque las reformas educativas de la década de 1990 se basaron discursivamente en la federalización del sistema, las investigaciones evidencian que con la implementación de la Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195 sancionada en 1993 se construyó en la práctica una modalidad de intervención fuertemente centralizada (Feldfeber, 2011; Galarza, 2009; Gluz, 2009; Pronko y Vior, 1999). Las relativamente escasas capacidades de gestión pública de los niveles subnacionales de gobierno legitimaron la intervención central (Galarza, 2009) contribuyendo a la debilidad de las autonomías provinciales.

Algunos estudios de los efectos de la reforma educativa de los noventa concluyeron, entre otras cuestiones, que era necesario repensar las relaciones entre el Estado nacional y las provincias para construir los equilibrios necesarios en materia de responsabilidades y recursos y generar capacidades locales, herramientas y reglas para la administración central de la educación a fin de consolidar las garantías de autonomías provinciales profesionales y comprometidas con la gestión pública (Rivas, 2004; Tiramonti, 1999) y evitar que la descentralización cristalice las desigualdades preexistentes. Por otra parte, hubo también quienes destacaron la importancia de que los procedimientos de gestión no fueran considerados como fines en sí mismos y la necesidad de que se crearan grados mayores de adhesión al sentido de las transformaciones educativas (Tedesco, 2000).

Al sancionarse la nueva Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206 en 2006 que estableció la obligatoriedad del nivel secundario, estos y otros debates en torno a la administración de la educación fueron retomados. Identificamos así dos cuestiones de relevancia en lo que respecta a la administración de la educación en el marco de una nueva ley que propone, entre otros cambios al sistema, la extensión de la obligatoriedad escolar: por un lado, la necesidad de que las decisiones políticas se traduzcan en orientaciones operativas en todos los niveles gubernamentales para permitir que el sistema opere en la dirección que pretende la política (Terigi, 2008) y, por otro lado, la importancia de construir acuerdos político-institucionales que tengan la capacidad de viabilizar las directrices políticas definiendo marcos apropiados en términos de recursos materiales y simbólicos para el desarrollo de modalidades de gestión con mayor libertad en la base y a su vez sensibles a las diferencias jurisdiccionales e institucionales (Galarza, 2009).

La LEN pretendió revertir algunas tendencias en materia de política educativa propias de los años noventa particularmente en lo que hace a la fragmentación del sistema y a lograr cierta unidad nacional (Feldfeber y Gluz, 2011; Gorostiaga, 2012) y asumir ese desafío implicó realizar cambios en el ámbito de la administración de la educación. Al momento de su sanción, por ejemplo, tal como sostienen Gluz et al. (2018), las políticas educativas para incorporar a los grupos más vulnerables dependían de la Dirección

Nacional de Programas Compensatorios que estaba bajo la Subsecretaría de Equidad y Calidad desde 2002 pero que anteriormente, durante los años noventa, había tenido el rango de Subsecretaría de Políticas Compensatorias evidenciando el modelo de atención a las desigualdades de políticas focalizadas predominante de la época. Luego de la sanción de la LEN se cambió la denominación de “Programas Compensatorios” por la de “Políticas Socioeducativas”, cambio que luego cristalizó en 2010 en una nueva estructura ministerial (Decreto N°115/10) que tenía entonces una Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) y que reflejaba la perspectiva de acción estatal presente en dicha ley (Gluz et al., 2018).

Los cambios político-pedagógicos propuestos en la LEN para la escuela secundaria se cristalizaron en mayo de 2009 en el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Res. CFE N°79/09 -PNEO-) y se especificaron unos meses más tarde en los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” aprobados por la Resolución CFE N°84/09 en octubre de ese mismo año. En ese contexto, un mes más tarde por Resolución CFE N°88/09 se aprobó el documento “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional” que creó las líneas de acción que son nuestro objeto de estudio, ambas implementadas desde 2010<sup>3</sup>.

Los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) se presentaron en los documentos producidos por el Estado como un avance hacia un mejor gobierno de la educación secundaria y una nueva organización institucional y pedagógica del sistema educativo en función de las desigualdades que afectan a las trayectorias escolares de diversos grupos sociales y que ponen en jaque la extensión de la obligatoriedad (Romualdo, 2017). Frente al propósito de mejorar el gobierno de la educación, los PJ se plantean como una instancia de planificación tendiente a la articulación de recursos de diversas líneas de financiamiento, capacidades y potencialidades intra e interjurisdiccionales, regionales y federales, así como de diversos actores a fin de contribuir a la convergencia de las políticas para dar cumplimiento a los principios de la LEN desde una mirada integradora sobre el sistema educativo (Ministerio de Educación de la Nación, 2009). Al mismo tiempo, ellos son el marco jurisdiccional en el que se encuadran los PMI de cada una de las escuelas.

Ambas líneas de acción se propusieron como estrategia conjunta para “institucionalizar la obligatoriedad de la educación secundaria” (Res. CFE N°88/09). Esto implica, de acuerdo con la normativa, la reflexión sobre los mandatos establecidos en las normas sancionadas y la promoción de debates y acuerdos sobre el diseño, implementación, financiación y evaluación de las políticas y estrategias necesarias para alcanzar

---

<sup>3</sup> Según nos informaron algunos de los entrevistados, ambas líneas de acción siguen vigentes en 2018 pero tienen improntas diferentes. Por ejemplo, los PMI no se implementan en todas las jurisdicciones como durante nuestro período de análisis sino que cada una decide si quiere hacerlo o no.

los objetivos y metas que aseguren la inclusión de todos los jóvenes en una educación secundaria de calidad (Res. CFE N°88/09).

Los PJ y los PMI parten de un diagnóstico crítico de las relaciones entre la Nación y las jurisdicciones durante la reforma educativa de los '90 y buscan modificarlas en dos direcciones: por un lado cuestionan la falta de mecanismos de articulación entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno en lo que hace a la construcción federal de políticas y, por otro lado, buscan romper con la dinámica de intervención directa del nivel nacional en las escuelas mediante políticas focalizadas compensatorias que operó como un mecanismo de recentralización de la política.

Respecto de la primera cuestión, tal como se manifiesta en la normativa, el Consejo Federal de Educación (CFE) asume un nuevo rol a partir de la LEN y sus acuerdos “se expresan como un vínculo político entre la Nación y las Provincias que posibilita la construcción de consensos sobre las prioridades estratégicas de la educación obligatoria para sostener un horizonte integrador que promueva una efectiva articulación del sistema” (Res. CFE N°88/09).

En cuanto a la segunda cuestión, el hecho de plantear como estrategia ambas líneas de acción conjuntamente reposiciona a los Estados provinciales en los procesos de definición e implementación de políticas educativas ya que son las jurisdicciones las que elaboran sus PJ si bien, al mismo tiempo, “el fortalecimiento de la Educación Secundaria es una tarea conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación y cada jurisdicción” (Res. CFE N°88/09). Además, los PJ y los PMI fueron durante el período bajo estudio parte de una estrategia nacional de alcance universal, atributo que consideramos de suma relevancia por constituir un desplazamiento significativo respecto de los procesos de intervención estatal para garantizar la extensión de la obligatoriedad escolar instaurados con la reforma neoliberal de los años noventa (Feldfeber y Gluz, 2011).

También es importante destacar que si bien existió un desplazamiento de formas de intervención estatal focalizadas hacia otras de corte universal, persistió la estrategia de introducir los cambios educativos a través de proyectos institucionales especiales, modalidad que posibilita la construcción de un determinado tipo de lazos de articulación entre las diferentes instancias de gobierno y las instituciones escolares (Tiramonti, 1999).

Consideramos particularmente que el desafío de la gestión federal de la educación para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación es, tal como sostiene Feldfeber (2011), articular una estrategia educativa nacional, superar las desigualdades y respetar las particularidades de los estados subnacionales. Y nos interesa el análisis de los PJ y los PMI como estrategias que intentaron avanzar en esa dirección.

› ***Las RIGs Nación-provincia en educación y su impronta a partir de la LEN***

Las RIGs son el conjunto de relaciones formales e informales entre los diferentes niveles de gobierno (Repetto y Nejamkis, 2005) que establecen “un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta” (Jordana, 2001, p.8) entre los mismos. Son los mecanismos políticos y administrativos que permiten regular, organizar y, en última instancia, viabilizar la gestión pública entre los distintos niveles estatales que integran un Estado (Escolar et al., 2011).

Los modos en que se configuran las RIGs adquieren relevancia en Estados federales porque impactan sobre los resultados de las políticas públicas implementadas y la existencia misma de estas relaciones implica cierto nivel de articulación (institucionalizada o no) y la consolidación de un tejido de relaciones entre distintos niveles de gobierno (Serafinoff, 2014). Por otra parte, siguiendo a Serafinoff (2014) sostenemos que en nuestro país no existe un patrón cristalizado de RIGs sino que éstas se construyen a partir de estrategias propias definidas por los perfiles de los distintos programas y políticas públicas formulados en el ámbito nacional. Así por ejemplo algunos programas crean nuevas institucionalidades con el objetivo de coordinar la implementación de la política, mientras que otros se asientan sobre estructuras preexistentes. Las variantes son múltiples porque el sistema federal argentino no es una realidad homogénea sino, más bien, un entramado complejo en el que se pueden identificar diferentes tipos y grados de vinculaciones institucionales, según la provincia y el área de política pública que se trate (Repetto y Nejamkis, 2005) y la puesta en práctica que los actores de los diferentes niveles gubernamentales hagan de las políticas (Ball, 1998).

En lo que respecta a las RIGs en el área de educación en nuestro país, siguiendo a Feldfeber (2011) consideramos que el tema adquirió particular relevancia durante la primera década de los 2000 en la que el nuevo escenario latinoamericano se caracterizó por la asunción de gobiernos que buscaron, con diferente intensidad y algunas contradicciones, reposicionar el papel del Estado para dar respuesta al derecho a la educación. Estos gobiernos intentaron revertir algunas de las tendencias neoliberales que habían comenzado en los setenta y habían alcanzado su punto máximo con las políticas implementadas durante los años noventa como la creciente fragmentación del sistema educativo y ciertos mecanismos de coacción estatal que dejaban subordinados a los niveles subnacionales al poder central del Estado nacional (Gluz, 2009). En ese contexto se evidenció cierta preocupación por la configuración de RIGs que garantizaran en su dinámica unidad nacional y, al mismo tiempo, autonomía subnacional en la implementación de las políticas educativas diseñadas para ampliar el derecho a la educación.

Si tomamos el caso de la LEN de 2006, uno de sus principales avances respecto de la LFE fue la conceptualización de la educación como bien público y como derecho social y el papel que se le otorgó al Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, en la garantía de este derecho (Feldfeber, 2011). Junto con ella, además, durante la primera década de los 2000 en Argentina se sancionaron otras importantes leyes

en materia educativa<sup>4</sup> que incluyeron en mayor o menor medida aspectos relativos a la gestión federal de la educación, dándole más protagonismo al Estado Nacional en la direccionalidad de la política educativa, a la integración del sistema y a los mecanismos para garantizar el derecho social a la educación (Feldfeber, 2011). Garantizar el respeto por el federalismo y las particularidades locales fueron imperativos presentes en todas esas leyes.

En lo concerniente a la preocupación por la unidad nacional, con la LEN apareció una nueva institucionalidad que nos parece importante destacar: se creó el Consejo Federal de Educación (CFE) que reemplazó al Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) que existía desde 1979, ambos organismos de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del sistema educativo (Feldfeber, 2011). A diferencia de lo que sucedía anteriormente<sup>5</sup>, la nueva ley estableció que las resoluciones del CFE fueran de cumplimiento obligatorio, cuando la asamblea así lo dispusiera, lo que equivale a decir que dicho Consejo comenzó a tener la facultad de tomar decisiones de carácter vinculante. Esto no es un dato menor en lo que respecta a la necesidad de dotar de unidad al sistema aunque no quedara claro si ese principio podía entrar en contradicción con la autonomía de las provincias (Feldfeber, 2011).

Por otra parte, una instancia novedosa en la articulación interjurisdiccional que se conformó a partir de la implementación de la LEN fue la Mesa Federal de Subsecretarios de Educación de las jurisdicciones, coordinada por la Subsecretaría de Equidad y Calidad del Ministerio de Educación de la Nación (Ferreyra et al., 2013), lo cual dio cuenta de los esfuerzos del nivel nacional de gobierno por la coordinación de la política educativa. Tal como señalaba en una entrevista María Inés Abrile de Vollmer, quien fuera la Secretaria de Educación de la Nación de 2009 a 2011, uno de los desafíos a los que se enfrentó el Ministerio de Educación Nacional a partir de la sanción de la LEN fue el desarrollo de acciones y estrategias conjuntas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, la consecuente concreción de acuerdos federales y la asistencia a las jurisdicciones que presentaran mayores dificultades para concretarla (Vollmer, 2009). Es en ese contexto que cobraron relevancia el PNEO y las diferentes estrategias que se llevaron adelante para materializarlo, como los PJ y los PMI.

### › ***Algunos condicionantes de la configuración de las RIGs Nación-provincia en las políticas para la secundaria obligatoria***

---

<sup>4</sup> Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de Clase (Ley N° 25.864/2003), Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25.919/2004), Ley de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058/2005), Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075/2005) y Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150/2006).

<sup>5</sup> Si bien desde 1993 el CFCyE emitió muchas resoluciones debido a su status legal difuso, entre otros factores, su capacidad de regulación fue muy limitada y la mayoría de sus decisiones consistieron en acuerdos formales que nadie cumplió (Galarza, 2009).

Consideramos que en nuestro período de análisis (2009-2015) existieron al menos dos cuestiones que moldearon los principales rasgos de las políticas federales en materia educativa para el nivel secundario en nuestro país y condicionaron el modo como se configuraron las RIGs entre la Nación y las provincias. En primer lugar, el pasaje del predominio de políticas focalizadas en los noventa a otras de corte más universal y, en segundo lugar, la proliferación de programas nacionales de ejecución descentralizada<sup>6</sup> como modo particular de gestión.

El hecho de que las políticas tuvieran alcance universal afectó el modo como se construyeron las RIGs Nación-provincias porque estas últimas no tenían que competir por los fondos. El acceso al financiamiento no estaba condicionado al menos desde la definición de los criterios de alcance de las políticas y eso ya representaba un punto de partida menos conflictivo para la vinculación de ambos niveles gubernamentales. Por otra parte, la expansión de un sinnúmero de programas nacionales de ejecución descentralizada<sup>7</sup> a partir de los 2000 también constituyó un condicionante a la configuración de RIGs Nación-provincia debido al rol preponderante del nivel nacional en el direccionamiento y, la mayoría de las veces en también en el financiamiento, de este tipo de programas. A continuación desarrollaremos brevemente las implicancias de la focalización o universalización de las políticas y las consecuencias de la implementación de programas nacionales de ejecución descentralizada.

En primer lugar quisiéramos aclarar que si bien la educación en la Argentina fue, por su concepción originaria, una de las políticas sociales universales de más temprano desarrollo, eso nunca significó un acceso igualitario para toda la población sino que se trató más bien de un universalismo estratificado (Andrenacci en Gluz y Rodríguez Moyano, 2013) y las políticas neoliberales implementadas desde los años '70 tendieron no sólo a profundizar las desigualdades que ya existían en el sistema educativo sino además a crear nuevas. En la LFE de 1993, por ejemplo, el principio de igualdad fue reemplazado por el de "equidad" y se explicitó un cambio en la forma de prestación de servicios por parte del Estado: se dejaron de lado las formas sustentadas en el universalismo y se procedió al desarrollo de programas basados en la focalización.

Para "compensar" las desigualdades de origen de los estudiantes se concentraban los recursos en la "población objetivo": los más pobres entre los pobres. Estas políticas se fundaron en el principio de equidad, concebida como no dar lo mismo a quienes no son iguales, y se convirtieron en la estrategia de combate a la pobreza (Feldfeber y Gluz, 2011). Y el Estado nacional se reservó la función de la compensación a través de la implementación de dichas políticas desarrolladas a través de una nueva

---

<sup>6</sup> Cabe aclarar que si bien no consideramos a los PJ y los PMI programas propiamente dichos esta conceptualización que trabajamos en el presente apartado nos resulta fértil para su análisis.

<sup>7</sup> Algunos de los programas educativos nacionales vigentes en nuestro período de estudio fueron: Conectar Igualdad, Programa Educativo Nacional para el Mejoramiento de la Lectura, Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario, Programa Nacional de Extensión Educativa "Abrir la escuela" y Programa Nacional de Educación Sexual Integral, entre otros. Para mayor información ver Oreja Cerruti (2015).

institucionalidad como lo fue la creación de una Dirección Nacional de Programas Compensatorios en el marco del Ministerio nacional (Duschatzky y Redondo, 2000).

Si bien la focalización surgió como crítica al esquema keynesiano-fordista en el que las políticas basadas en principios universalistas no alcanzaban a los más necesitados, debido a que no se contaba con información al respecto de los mismos a la hora del diseño de la política (no había información suficiente de los lugares a los que no llega el Estado, como los ámbitos rurales o los sectores informales de la economía), podemos decir que la verdadera justificación de la misma incluyó factores como la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados buscando ante todo un uso más eficiente de los recursos escasos y la urgencia por responder a la creciente segmentación y diferenciación social (Vilas, 1997). Las políticas focalizadas compensatorias como estrategia para la contención de la pobreza en los noventa en Argentina legitimaron el proceso de especificación de poblaciones para darles un tratamiento diferenciado en un contexto de profunda polarización social, incremento acelerado de la pobreza y niveles inéditos de desocupación y subocupación (Gluz, 2013).

Esa lógica de focalización de las políticas educativas es la que se intentó desarmar especialmente a partir de la sanción de la LEN aunque persistieron al mismo tiempo las intervenciones por programas, las cuales implican un ordenamiento de recursos organizacionales al servicio de objetivos temporalmente definidos y en relación con el cumplimiento de metas (Chiara, 2005), lo que atenta en cierto modo contra la pretensión de cambio de orientación de las políticas.

En lo que respecta a la segunda cuestión que mencionamos al inicio de este apartado, nos interesa ahora destacar algunas de las características de los programas nacionales de ejecución descentralizada que proliferaron en nuestro período de análisis. Dichos programas son instrumentos que requieren de instancias de cooperación y coordinación multinivel, siendo esta última un mecanismo de gestión pública que permite reducir contradicciones o redundancias y desarrollar políticas integrales (Repetto, 2010). Así, la implementación de los mismos implica un grado determinado de “integración de políticas” (Peters en Repetto 2010), lo cual remite a cierto grado de articulación de ideas, procedimientos y estructuras del conjunto de los involucrados.

Los programas sectoriales impulsados y financiados por los ministerios del Estado nacional expresan políticas públicas orientadas jerárquicamente desde el Poder Ejecutivo Nacional<sup>8</sup> y su coordinación política es fundamentalmente jerárquica, ya que el Estado central es el que define las reglas, los fondos y las formas de la implementación de los mismos (Escolar et al., 2011). Por eso, para acceder a esos recursos complementarios a su presupuesto, las provincias asumen y reconocen la centralidad del Estado nacional en la coordinación a través del programa. Esos programas nacionales descentralizados, cuya financiación es casi exclusivamente de carácter nacional y su ejecución descentralizada, impactan sobre

---

<sup>8</sup> En el caso particular del sector educación, la mayoría fueron acordados en el seno del CFE y por unanimidad.



las relaciones políticas que se dan entre el nivel nacional, subnacional y local de gobierno, al tiempo que dan forma a las mismas y se constituyen en una herramienta política fundamental del gobierno central para la construcción de poder y desarrollo de la gestión en todo el territorio nacional (Astarita et al., 2012)<sup>9</sup>.

Tal como sostienen Astarita et al. (2012), la creación y multiplicación de este tipo de programas en la primera década de los 2000 respondió a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública en contextos de descentralización de competencias y funciones desde el Estado nacional hacia los provinciales signados por la debilidad financiera de quienes debían hacerse cargo de las nuevas responsabilidades (provincias y municipios) dada la centralización de recursos. En cuanto al impacto de este tipo de programas, hay quienes sostienen que el intento de articulación de los actores de los diferentes niveles estatales permitió otorgar al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortaleció en términos de legitimidad política y social (Astarita et al., 2012). Otros opinan que, en contextos de crisis de legitimidad del Estado, la sola formulación de estos programas comporta para los gobiernos nacionales un importante rédito político mientras que su implementación, actividad poco visible para el público puesto que compromete a las instancias internas de la administración, representa excesivos costos políticos, motivo por el cual muchas veces terminan por diluirse o abandonarse por parte del propio aparato que las promueve (Weiler en Ezpeleta, 2004).

### › **A modo de cierre**

A modo de reflexión sobre la lógica de gestión por programa, seguimos a Ezpeleta (2004) en considerar que los programas que identifican asuntos relevantes sin poner en cuestión la configuración institucional de donde surgen refuerzan la típica resistencia de las administraciones para revisar las estructuras que sostienen y que la gestión financiera de programas y proyectos (muchas veces autodenominados “innovadores”) así encuadrados consagran su existencia paralela a las estructuras establecidas de la

---

<sup>9</sup> Desde otras perspectivas teóricas, autores como Alonso Brá (2008) sostienen que en la década de los 90' se inició un cambio (que continuó en los 2000) en la configuración del alcance y tipo de intervención de los niveles de gobierno que supuso el pasaje desde una estructuración burocrática hacia otra de carácter posburocrático que expresó una alteración en el tipo de relaciones verticales-escalares entre ellos. Según la autora el nivel nacional dejó de ser el lugar donde se determinan el conjunto de decisiones políticas y el referente más inmediato del conflicto y la demanda político-social y ese lugar de protagonismo directo se desplazó hacia el nivel provincial, lo cual sería evidente en el sistema educativo a partir de la transferencia de competencias. En simultáneo desde el nivel provincial se reprodujo el mismo movimiento hacia el ámbito local (las escuelas), surgiendo así la cuestión de la territorialización de la política y gestión pública. Si bien este “pasaje” es un proceso y no se puede hablar de un cambio radical de relaciones de tipo burocrático a otras puramente posburocráticas, el nivel nacional se retrae y los subnacionales avanzan progresivamente presentándose como equivalentes, con diferentes funciones desde el punto de vista formal pero ya no en una estructura vertical. Así, por ejemplo, las escuelas dejan de estar encuadradas en esa lógica lineal vertical que las dejaba dependientes en la base y comienzan a ser interpeladas directamente desde la política nacional (Alonso Brá, 2008).

administración, cuya naturaleza es política, y aportan legitimidad al tratamiento exclusivamente “técnico” de los asuntos a abordar.

Respecto de lo que sucede específicamente en el sector educativo, es cierto que un programa educativo por sí sólo no puede nunca solucionar problemas tan complejos como, por ejemplo, las desigualdades jurisdiccionales pero sí puede contribuir a su reproducción: el hecho de que los programas propongan la elaboración de proyectos jurisdiccionales en un contexto tan heterogéneo y desigual puede tener, aunque se implementen de manera universal, en algunos aspectos, efectos similares a los de las políticas focalizadas que especifican poblaciones porque, aunque reciban cantidades similares de dinero todas las jurisdicciones, a éstas no se les presentan los mismos problemas cotidianos, están en condiciones diferentes, no cuentan con los mismos recursos materiales y financieros y las capacidades de sus equipos jurisdiccionales también son diferenciales.

Para concluir nos permitimos afirmar que las lógicas de intervención de las políticas, ya sean focalizadas o universales, y las modalidades de gestión de las mismas, ya sean por programas u operativas<sup>10</sup>, no son buenas ni malas en sí mismas y probablemente puedan ser necesarias de manera combinada para resolver la complejidad de los problemas que se presentan en la sociedades contemporáneas.

---

<sup>10</sup> La modalidad de gestión operativa implica la asignación de recursos con el fin de lograr disponibilidad de bienes o servicios de manera rutinaria, con un considerable grado de independencia de los resultados que produzcan en cada momento (Hintze, 2003).

## Bibliografía y documentos citados

- Alonso Brá, M. (2008); "La política y administración educativa en nuevos tiempos". Presentado en Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE), da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).
- Astarita, M., Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2012). "Relaciones Intergubernamentales (RIGs) en la Administración Pública Argentina". En "Manual de la Nueva Administración Pública Argentina" (Comps. Cao, Horacio; Abal Medina, Juan Manuel).
- Ball, S. (1998). Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34:2,119-130. DOI: 10.1080/03050069828225.
- Chiara, M. (2009). Relaciones intergubernamentales y "política" de la política sanitaria en argentina: reflexiones post descentralización. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, [S.I.], n. 16, p. 17-36, oct. 2009. ISSN 2524-9568. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/12453>.
- Decreto N° 115/10.
- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). Las marcas del Plan social educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En S. Duschatzky (Comp.), *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Escolar, M. (2011). "Relaciones Intergubernamentales, fragmentación política y federalismo ejecutivo. El caso argentino". Trabajo presentado en el X° Congreso Nacional de Ciencia Política: Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y desafíos para el análisis político. SAAP y Universidad Católica de Córdoba. Ciudad de Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- Ezpeleta, J. (2004). Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9 (21), 403-424.
- Falletti, T. (2004): "Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations" en Tulchin, Joseph S. y Selee, Andrew (Eds.) *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson Center Report on the Americas N° 12, Cap. 3. Washington D.C. 2004.
- Feldfeber, M. (2011) ¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino. In: CUNHA, Celio; VIEIRA DE SOUSA, José; SILVA, María Abadia (Orgs.). *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas: Autores Associados.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educação e Sociedade, CEDES, Campinas*, 115, abr-jun, 339-356.
- Ferreira, H., Vidales, S., Kowadlo, M., Bono, L., y Bonetti, O. (2013). Hacia la educación secundaria obligatoria: notas del proceso en la república argentina. *Actualidades Investigativas en Educación*, 13(2), 265-293. Disponible en: [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-47032013000200012&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-47032013000200012&lng=en&tlng=es).
- Galarza, D. (2009). El gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad. Reflexiones a partir de la opinión de expertos. En N. López (Coord.) *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-Unesco.
- Gluz, N. (2009). Las relaciones nación-provincias en las políticas educativas de los 90: Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma. *Revista IICE, Buenos Aires*, v. 17, n. 27, p. 99-120.
- Gluz, N. (2013). Entre la universalización y la "particularización": debates en torno a los nuevos modos de atención a la pobreza en la educación argentina. En J. Arzate Salgado, T. Maingon y N. Alvarado. (Coords.) *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad social y el cambio político*, México: Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2013). Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 21 (21).
- Gluz, N., Rodríguez Moyano, I. y Diyarian, M. (2018). "Derechos en tensión: una mirada sobre las políticas educativas del siglo XXI en un contexto de restauración conservadora en América Latina". Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional y V Internacional de Investigación Educativa realizado del 18 al 20 de abril de 2018 en la Universidad Nacional de Comahue, Argentina.
- Gorostiaga, J. M. (2012) La reforma de la educación secundaria argentina en el contexto de América Latina. En Más Rocha, S. M., Gorostiaga, J., Tello, C., Pini, M. (comp) La educación secundaria como derecho. (pp.17-47) Bs. As. AGCE-Edit. La Crujía.
- Hintze, J. (2003). Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad", realizado los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2003 en Córdoba, República Argentina.
- Jordana, J. (2001): "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina". Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Washington D.C. 2001.
- Ley Nacional N° 26.206/2006.
- Ley Nacional N° 24.195/1993.
- Ministerio de Educación de la Nación. (2009). Documento N° 1: Apoyo al Diseño del Plan Jurisdiccional. (Documento gris de Programa).
- Oreja, M. B. (2015). "Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales". Tesis de la Maestría en Política y Gestión de la Educación. Universidad Nacional de Luján.
- Pronko, M. Y Vior, S. (1999): "Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?". En Vior, S. (dir.): Estado y educación en las provincias. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Repetto, F. (2010) "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos", en Reforma y Democracia, N° 47, Caracas.
- Repetto, F. Y Nejamkis, F. (2005). "Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina". Fundación PENT. Septiembre de 2005.
- Resolución CFE N° 79/09.
- Resolución CFE N° 88/09.
- Rivas, A. (2004). Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas, Editorial Granica, Buenos Aires.
- Romualdo, V. (2017) Políticas educativas y desigualdades escolares: El caso del programa Plan de Mejora Institucional (PMI) en el Conurbano Bonaerense. Tesis de la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la Universidad Nacional de Luján.
- Serafinoff, V. (2014). "El rol de las burocracias en la coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas públicas en estados federales". X Conferencia Anual del INPAE- "Políticas Públicas en Estados Subnacionales", realizada el 29-30 de mayo de 2014 en Los Polvorines, Malvinas Argentinas.
- Tedesco, J. C. (2000). Los desafíos de las reformas educativas en América Latina. Revista Pedagogía y saberes, N°14, Universidad Pedagógica Nacional, Colombia.

- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria Argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 17 (1), 63-72.
- Tiramonti, G. (1999). Los imperativos de la política educativa de los 90. *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, N°17, Buenos Aires.
- Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*, IDES, Vol. 36, 144.
- Vollmer, M. I. (2009). Entrevista. En *Estados de la Educación. Periódico de Políticas Educativas* N°20. Disponible en: [http://cippec.org/estados/n20/educacion\\_n20.htm](http://cippec.org/estados/n20/educacion_n20.htm).