

Más allá del Consejo Federal de Educación, ¿de qué está hecho el federalismo educativo argentino?

*Beyond the Federal Council of Education,
what is Argentine educational federalism made of?*

*Além do Conselho Federal de Educação,
do que é feito o federalismo educacional argentino?*

Vanesa Romualdo¹
Universidad de Buenos Aires

Resumen: Este artículo analiza las instancias de articulación federal de la educación argentina que se configuraron para pactar políticas para el nivel secundario, como preludio al Consejo Federal de Educación, en el período 2006-2019. El análisis se centra en dos gestiones de gobiernos nacionales de partidos políticos distintos (Frente para la Victoria y Alianza Cambiemos), en tres estados. La investigación posee una metodología cualitativa basada en el análisis de datos documentales y secundarios, así como en entrevistas semiestructuradas con técnicos y funcionarios públicos. Los resultados demuestran que aunque en cada gestión las instancias articuladoras hayan asumido formas de acción diferentes, fueron centralizadoras, permitieron relaciones intergubernamentales informales y los estados tuvieron actuaciones dispares.

Palabras clave: Federalismo educativo; Políticas educativas; Gobierno de la Educación; Argentina.

Abstract: This article analyses the instances for the federal articulation of Argentine education that were configured to agree on policies for the secondary level as an anteroom to the Federal Council of Education in the period 2006-2019. The analysis focuses on two national government administrations of different political sign (Frente para la Victoria and Alianza Cambiemos) and on three provinces. The research assumed a qualitative methodology based on the analysis of documents and secondary data and semi-structured interviews with technicians and public officials. Among the results we found that although in each administration the instances took different forms, they were centralist, they enabled informal intergovernmental relations and the provinces had disparate performances.

Keywords: Educational federalism; Education policies; Education government; Argentina.

Resumo: Este artigo analisa as instâncias de articulação federal da educação argentina que se configuraram para pactuar políticas para o nível secundário como prelúdio ao Conselho Federal de Educação no período 2006-2019. A análise centra-se em duas administrações governamentais nacionais de natureza política diferente (Frente para la Victoria e Alianza Cambiemos) e em três províncias. A pesquisa assumiu uma metodologia qualitativa baseada na análise de documentos e dados secundários e entrevistas semiestructuradas com técnicos e funcionários públicos. Entre os resultados constatamos que embora em cada administração as instâncias assumissem formas diferentes, eram centralistas, permitiam relações intergovernamentais informais e as províncias tinham ações díspares.

Palavras-chave: Federalismo educacional; Políticas educacionais; Governo da educação; Argentina.

¹ Dra. en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (UBA). Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Buenos Aires, Argentina. E-mail: vanesa.romualdo@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4950-3285>.

Recibido en: 03 de Agosto de 2024

Aceptado en: 03 de Septiembre de 2024

Introducción

El Estado argentino es federal y se organiza en tres niveles de gobierno previstos en la Constitución Nacional: el nacional, el provincial y el municipal. En lo que respecta al sector educación, en Argentina el nivel nacional en los 90 transfirió casi la totalidad de las instituciones educativas a las 24 provincias² con excepción de las universidades nacionales.

El federalismo argentino ha sido en las últimas décadas descentralizado y los gobiernos provinciales son políticamente autónomos aunque la descentralización de responsabilidades coexiste con la concentración de poder en el nivel central para la toma de decisiones y la definición de las políticas, y la autonomía política provincial convive, en muchos casos, con su subordinación financiera (Leiras, 2013).

El federalismo se estructura como un marco a partir del cual se establecen las relaciones entre los distintos actores pertenecientes a los diferentes niveles de gobierno (Serafinoff, 2012) y las relaciones intergubernamentales (RIGs) constituyen una de sus dimensiones fundamentales. Las RIGs son el conjunto de relaciones formales e informales entre los diferentes niveles de gobierno (Repetto y Nejamkis, 2005), los mecanismos políticos y administrativos que permiten regular, organizar y viabilizar la gestión pública en gobiernos multinivel (Escolar, 2011) así como establecer un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta (Jordana, 2001). En Argentina las RIGs informales muchas veces se ven favorecidas por la existencia de zonas grises en la definición de responsabilidades y la inestabilidad de los acuerdos o su sustento en principios discrecionales (Serafinoff, 2012).

Dado el dinamismo de los sistemas federales, una de sus principales características es la permanente negociación y renegociación en el marco de grados de coordinación, cooperación y conflicto que varían según la cuestión que se trate y el contexto particular en que se plantee (Morduchowicz y Arango, 2010). Es por eso que se prevén espacios de concertación de políticas “tendientes a procurar una necesaria y aceptable integración nacional

² Argentina está dividida en 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pero en el presente trabajo siempre que hablamos de “provincias” nos referimos a las jurisdicciones. Ambos términos fueron tomados como sinónimos a los fines de facilitar la lectura.

y no un sistema disperso de autoridades locales” (Carranza, 2012, p. 74). En el caso argentino, en esos espacios muchas veces el balance de poder entre la Nación y las provincias tiene menos que ver con las potestades de gestión asignadas legalmente que con la dinámica institucional, política y administrativa construida en el tiempo.

En la administración pública argentina, el Consejo Federal de Educación (CFE) es el organismo interjurisdiccional de carácter permanente que opera como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional y que debe asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional (Res. CFE 1 de 2007). En sus asambleas se reúnen los ministros de educación del nivel nacional y de las 24 provincias. Los estudios sobre la articulación federal educativa en las últimas décadas en este país han estudiado principalmente las características y el funcionamiento de este órgano, sin embargo, es escasa la producción que se encuentra sobre otras instancias para la articulación federal que se configuraron en las diferentes gestiones de gobierno, vacancia que justifica el presente artículo.

El período de análisis de este trabajo inicia en 2006, año en que se sancionó la Ley de Educación Nacional (LEN) N°26.206 que estableció la obligatoriedad del nivel secundario en Argentina y la posibilidad de que las decisiones tomadas en el CFE constituyeran resoluciones de cumplimiento obligatorio para todas las provincias. El año 2019 fue elegido como cierre del intervalo para poder focalizar en las políticas de dos gestiones de gobierno nacional de distinto signo político: las del Frente para la Victoria (FPV) (2003-2015)³, una coalición de centro-izquierda, y la de la Alianza Cambiemos (AC) (2016-2019)⁴, una alianza de derecha.

Este trabajo centra su análisis en las instancias para la articulación federal de la educación argentina que se configuraron como antesala del CFE para concertar políticas para el nivel secundario en el período 2006-2019: las Mesas Federales (FPV) y la Red Federal para la Mejora del Aprendizaje (AC). La selección de estas instancias se justifica en su propósito originario de constituirse en espacios en los cuales las provincias tuvieran una participación activa en el proceso de definición de políticas a fin de garantizar luego consensos en el CFE⁵.

³ Las gestiones de gobierno del Frente para la Victoria (FPV) abarcan las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

⁴ Corresponde a la presidencia de Mauricio Macri que asumió desde diciembre de 2015 hasta diciembre de 2019.

⁵ También existieron otras instancias para la articulación federal basadas en la constitución de redes de información, evaluación o capacitación de técnicos y funcionarios que no serán abordadas en este trabajo. Para más información al respecto ver Romualdo (2022).

Se utilizó una metodología cualitativa basada en el análisis de documentos y datos secundarios y la realización de 46 entrevistas semi-estructuradas a técnicos y funcionarios públicos del sector educativo nacional y jurisdiccional.

Especificamos el análisis en tres casos provinciales -la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Neuquén- con puntos de partida diferenciales en sus desafíos frente a la secundaria obligatoria, para dar cuenta del margen de acción de los niveles subnacionales en la definición y la puesta en práctica de las políticas, las tensiones con el nivel central y sus (im)posibilidades de integrarse a una lógica de unidad nacional.

Por último, destacamos la relevancia de los interrogantes e investigaciones en torno al federalismo educativo, ya que sus características condicionan, en un contexto de fragmentación educativa, las posibilidades para efectivizar el derecho a la educación en condiciones equivalentes en el territorio nacional.

Sobre la articulación federal de políticas educativas en Argentina en las últimas décadas

A partir de la transferencia de servicios educativos a las provincias argentinas en los 90, se abrió una línea de estudios que puso al federalismo en el foco de las preocupaciones y desde ese momento comenzaron a producirse conocimientos sobre la articulación federal de políticas educativas más sistemáticamente.

En los 90, la mayoría de los estudios daban cuenta de una centralización del poder en manos del nivel nacional debido a la debilidad del entonces Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE)⁶ como órgano de concertación (Nosiglia y Rebello, 2005; Falletti, 2007; Pronko y Vior, 1999). Eso se evidenció para algunos en el fortalecimiento de la influencia de la administración central a través de la redacción de los documentos base a ser discutidos (Nosiglia, 2001) o la elaboración de actas entre la Nación y las provincias que funcionaban más como compromiso mutuo de inversión y asistencia técnica que como estrategia de decisión federal conjunta (Gluz, 2009). Además, existen autores que consideran que, si bien durante el período el CFCyE produjo una sucesión de acuerdos formales, dado su status legal difuso y la tendencia al incumplimiento de normas por parte de sus miembros, tuvo una capacidad regulatoria limitada (Galarza, 2009). Otros sostienen que no hubo una aceptación pasiva por parte de las provincias ya que las disidencias partidarias se hicieron sentir al interior del CFCyE con fuerza no cooperativa en la dinámica informal de sus encuentros y en el bloqueo a ciertas iniciativas del gobierno nacional (Potenza dal Masetto, 2004).

⁶ A partir del 2006 se transformó en Consejo Federal de Educación (CFE).

A partir del cambio de siglo, con las transformaciones producto de la recuperación de la centralidad del Estado nacional en la conducción del sistema educativo en Argentina, los estudios sobre la cuestión pusieron foco en ese reposicionamiento y su vínculo con las provincias durante las gestiones de gobierno del FPV y los resultados tienen bastantes discrepancias.

Numerosas investigaciones centraron sus análisis en el CFE, algunas destacan la importancia de que, a diferencia de otros consejos federales, este órgano tenga funciones asociadas con el establecimiento de pautas obligatorias (Serafinoff, 2007) y que las decisiones tomadas en su seno puedan tener carácter vinculante cuando la asamblea lo determina (Carranza, 2012; Feldfeber, 2011; Rey, 2013).

Respecto de las funciones del CFE en el período 2006-2015, los estudios dan cuenta de perspectivas divergentes. Por un lado, encontramos trabajos que advierten que éste no pareció un espacio para la concertación de decisiones, sino que allí más bien se consiguieron los apoyos explícitos a políticas del Ejecutivo nacional, se consolidaron relaciones bilaterales y se intercambiaron experiencias entre provincias propiciando la generación de lazos informales (Cao et al., 2016; Serafinoff, 2012). Algunos incluso sostienen que los textos oficiales aprobados allí solían expresar continuidad en la interpretación de la LEN y tenían un redundante estilo prescriptivo que podía obstaculizar el entendimiento activo de los diferentes actores del sistema educativo al tiempo que podían dar lugar a falsos consensos en los que no se pasaba de la afirmación generalizada a la asunción de compromisos (Carranza, 2012). Otros estudios destacan que muchas de las provincias podían hacer pocos aportes a las discusiones dada su escasez de recursos y de equipos técnicos especializados, motivo por el cual es probable que no se hayan advertido diagnósticos locales con claridad o que se hayan desaprovechado experiencias provinciales positivas por no haber tenido oportunidad para su debate (Scioscioli, 2015).

Desde otro posicionamiento, hay autores que consideran que el CFE por esos años no constituyó un instrumento de la Nación para imponer sus políticas sobre las provincias, pero sí fue un ámbito que se ocupó mayoritariamente de temas de la agenda del nivel nacional con los cuales las provincias se vincularon libremente en un proceso de debate relativamente genuino dentro de un clima consensual que llevó a una pauta de articulación orientada por la Nación (Rey, 2013). Asimismo, según la literatura sobre el tema, dos cuestiones que incidieron en el desempeño del CFE en el período fueron el liderazgo político del ministerio nacional que resultó clave para promover y sostener la cooperación y la inestabilidad de los funcionarios políticos, fundamentalmente en algunas provincias, que afectó el intercambio y la sostenibilidad de los acuerdos alcanzados (Cao et al., 2016; Serafinoff, 2012).

Prácticamente no encontramos investigaciones que se centren en otros espacios de articulación federal por fuera del CFE. Mientras hay autores que afirman no identificar experiencias de articulación de este tipo en el ámbito educativo (Bernal et al., 2020), otros trabajos muestran su creación *ad hoc* especialmente para la gestión federal de políticas educativas durante el gobierno nacional del FPV en el marco de una redefinición de las RIGs en el área de educación entre los niveles nacional y provincial de gobierno y su diversificación desde la sanción de la LEN (Romualdo, 2019 y 2021).

Las Mesas Federales en las gestiones del FPV (2006-2015)

Durante las gestiones del FPV, la creación de diversos espacios de trabajo federal conjunto, tal como nos dijera uno de los funcionarios entrevistados, apuntaba a “que al Consejo llegara la menor discusión posible o la discusión que debían dar los ministros, no los técnicos”.

Se propuso entonces la creación de un espacio federal integrado por los Subsecretarios de Educación, o equivalentes, de las provincias, que tuvieran a su cargo la planificación y gestión de la educación obligatoria en sus distintos ámbitos y modalidades, con la finalidad de generar espacios de análisis y de preparación de insumos que facilitarían posteriormente los consensos y acuerdos de los Ministros en las Asambleas del CFE (Res. CFE 79 de 2009, anexo).

Las Mesas Federales nacieron en 2007, con la creación del Instituto Nacional de Formación Docente como una instancia de concertación técnica de las políticas. Allí, representantes de los equipos técnicos nacionales y provinciales podían realizar intercambios, evaluaciones y ajustes periódicos sobre las implementaciones de políticas, impulsar modificaciones y acuerdos complementarios al CFE, elaborar estudios que brindaran información para la toma de decisiones y anticipar los posibles efectos de la puesta en marcha de las políticas, entre otras cuestiones (MEN, 2009). Estas Mesas se realizaban por nivel educativo, es decir, el nivel secundario, por ejemplo, tenía las suyas propias.

La verdad que nosotros podemos decir que funcionó muy bien, que no tomamos en todo ese tiempo una sola medida por mayoría [se tomaron por consenso], que hemos hecho, en materia de educación secundaria, mucho trabajo, muchas mesas. Mesas Federales de educación de todos los niveles y de todas las modalidades. Y eso la verdad que era un laburo de construcción, un trabajo generoso, discutido, tratando de avanzar, como siempre digo, no al unísono pero sí en armonía. Si alguna provincia te pedía un poco más de tiempo para implementar alguna decisión, dárselo pero en consenso.

Funcionario FPV

Resulta interesante destacar cómo los nuevos espacios creados consiguieron que se fortalecieran las RIGs Nación-provincia extendiéndose más allá del encuentro de los ministros en el CFE incorporando nuevos actores, los miembros de los equipos técnicos, que son quienes están directamente involucrados con la puesta en práctica de las políticas (Romualdo, 2019). La idea de “concertación técnica” (MEN, 2009) que se propuso con la creación de las Mesas Federales trajo aparejada una dinámica federal nueva que amplió aquella presente en el ámbito del CFE, el cual es más bien un ámbito de toma de decisiones y acuerdo de normativas de carácter más general. Se impulsó entonces una expansión de los espacios de concertación a instancias de especificación de la puesta en práctica de las políticas (Romualdo, 2019).

El trabajo en esos encuentros, generalmente mensuales y realizados en diferentes provincias, consistía muchas veces en participar de conferencias, talleres o capacitaciones dictados por especialistas en educación y, otras veces, en el análisis colectivo de casos concretos de la puesta en práctica de la política en cuestión. Dicho trabajo contribuyó a fortalecer las capacidades de gestión de las provincias y también abonó al proceso de recontextualización de las políticas para la adecuación de las orientaciones del nivel nacional a la propia realidad.

Habíamos armado por ejemplo una plataforma virtual que costó mucho, pero participaban muy poco, donde te contaban qué iban a hacer. O sea, íbamos tratando de que las provincias fueran compartiendo. Pero no como una cosa de buena onda sino porque estamos todos construyendo una política nacional. Entonces si vos tenés un logro respecto de cómo avanzar sobre la repitencia, colgalo para que lo vea Chaco. Habíamos usado la plataforma de Educ.ar de la que participaban los directores de nivel. Eso fue muy interesante como iniciativa.

Funcionaria FPV

Las Mesas Federales apuntaron a garantizar tres cuestiones consideradas fundamentales por la gestión del FPV: la coordinación ejercida por el nivel nacional, la direccionalidad otorgada a la política y la unidad nacional entendida como la implementación de estrategias similares en todas las jurisdicciones (Romualdo, 2022). De algún modo también oficiaron como dispositivos capaces de contribuir a desestructurar algunas de las inercias institucionales que perpetúan las tradiciones centralistas en el diseño de las políticas (Repetto, 2010) abriendo el juego a las provincias. Sin embargo, esa apertura estuvo controlada por la Nación y no fue igual para todas ya que, en paralelo a las Mesas Federales, para la definición de algunas políticas se conformó una suerte de “mesa chica” de carácter informal compuesta por el nivel nacional y ciertos niveles subnacionales.

Y, primero en realidad los acuerdos los hacíamos con la gente de provincia de Buenos Aires, con Santa Fe, con Córdoba y Mendoza con lo cual cubríamos el 60%. [...] Nosotros arreglábamos primero con quienes tenían más y después lo trabajábamos con los demás [...] porque hay provincias que siguen funcionando con régimen feudal, digamos, algunas con un feudalismo en una etapa media y otras en la etapa alta. Esto se refleja en cómo están armados los equipos profesionales, los equipos técnicos y a veces los interlocutores válidos.

Funcionario FPV

Si bien el testimonio remite a las capacidades técnicas y a la representatividad en términos de tamaño poblacional de las provincias seleccionadas, podemos decir que fueron en este caso también algunas de las más estratégicas políticamente para el MEN las que fueron invitadas a intervenir en una primera instancia para ajustar o corregir los borradores que se elaboraban a nivel nacional. Esto da cuenta del peso de mecanismos informales atados a principios discrecionales en la configuración de RIGs Nación-provincias en algunos casos particulares (Serafinoff, 2012). Resulta interesante destacar que las aperturas de juego diferenciales a las provincias no estuvieron atravesadas exclusivamente por las afinidades político partidarias, sino que las dinámicas informales se configuraron también condicionadas por diversos factores que hacen a las desigualdades interjurisdiccionales.

Por otro lado, aunque las Mesas Federales contribuyeron a fortalecer las RIGs Nación-provincia incluyendo nuevos interlocutores y diversificando las institucionalidades, el diálogo con los gobernadores fue muchas veces una herramienta que se utilizó para discutir y negociar cuestiones de política educativa entre la Nación y las provincias, dejando a los funcionarios del sector educación en ocasiones al margen de las decisiones políticas tomadas en otros ámbitos.

En lo que respecta a los tres casos provinciales analizados en este trabajo, encontramos que su participación en las Mesas Federales fue muy dispar durante este período. En el caso de la provincia de Buenos Aires (PBA), además de haber sido parte de la “mesa chica” anteriormente mencionada, su protagonismo en la definición de la agenda nacional o incluso de las políticas se dio a través de su activa participación en las Mesas Federales.

El equipo técnico bonaerense contaba, a diferencia de otras provincias, con numerosas experiencias ligadas a promover la obligatoriedad del nivel secundario y además coincidía en signo político con el nivel nacional, eso hizo que utilizaran los encuentros federales para dar a conocer sus propuestas o, en los términos de Wallner et al. (2020), para hacer *lobby*. Así consiguieron, por ejemplo, sumar dos nuevas orientaciones para el nivel secundario (educación física y lenguas extranjeras).

El lugar que solía darle el nivel nacional a la PBA durante esta gestión fue muy particular ya que muchas veces era puesta de ejemplo por su relevancia política y era tomada como “medidor” del éxito o fracaso de las políticas por su tamaño y la porción del sistema educativo que representa.

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), su participación en las Mesas Federales tuvo una posición privilegiada. La relación con la CABA era clave en esta etapa para la Nación porque algunas de sus políticas eran antecedentes de las nacionales, porque tiene una gran relevancia política en tanto capital del país y porque estaba allí el epicentro de la oposición al proyecto político nacional del FPV⁷.

La posición de poder le dio a la CABA voz, voto y hasta poder de veto y, de hecho, en 2012 consiguió, al igual que la PBA, que se aprobaran tres orientaciones más para la escuela secundaria (Educación, Lengua y Literatura, y Matemática y Física).

Es interesante destacar una dinámica particular de poder que se configuraba en las Mesas Federales en las que muchas veces la CABA formaba parte de un grupo reducido de jurisdicciones que votaba “en bloque”, es decir, sentaba posición junto a provincias como Córdoba y Santa Fe. Este “bloque” al interior de las instancias para la articulación federal da cuenta de la configuración de una voz alternativa al proyecto nacional del FPV que se fue gestando en esta época con la CABA a la cabeza junto a otras provincias opositoras.

Sin embargo, no encontramos una apreciación unívoca respecto de la posibilidad de participación que la CABA tuvo en este período, algunos funcionarios y técnicos manifestaron haber tenido libertad de gestión y buen vínculo con sus pares del nivel nacional mientras que otros consideraron que la Nación no los tenía en cuenta, que se trataba de comunicaciones unidireccionales o lo que en la jerga se conoce como “bajadas de línea”.

Por último, en el caso de Neuquén, encontramos referencias a la falta de apropiación y resignificación por parte de la gestión provincial de los lineamientos nacionales acordados federalmente. Tal como manifestó una funcionaria neuquina, desde su percepción “muchos programas venían como enlatados”, haciendo alusión a que consistían en estrategias iguales para todas las provincias sin importar sus especificidades. Esto provocaba malestar entre miembros de los equipos técnicos y también entre los supervisores que eran los encargados de que las políticas nacionales se implementaran en las escuelas (Sales de Souza, 2012), quienes reclamaban que se tuvieran en cuenta las particularidades provinciales.

⁷ La CABA está gobernada desde fines de 2007 por el partido Propuesta Republicana (PRO) que integró la AC entre 2016 y 2019.

Interesa resaltar que el caso de Neuquén es bien diferente a los de la PBA y la CABA en términos de que no forma parte el área central de la Argentina, donde se encuentran los principales actores que definen las fuerzas orientadoras del gobierno federal, y por lo tanto muchas veces sus orientaciones de política entran en contradicción con los lineamientos nacionales (Cao, 2002). La Nación no le abrió el juego a Neuquén y eso hizo que muchas veces sus funcionarios y equipos técnicos se creyeran avasallados y sintieran desconocida su realidad particular. No encontramos ninguna vía por la cual Neuquén haya podido incidir de alguna manera en las definiciones de políticas nacionales.

Las Mesas Federales fueron más bien entendidas por esta provincia como capacitaciones recibidas por parte del nivel nacional, las valoraron positivamente como espacios formativos y fueron recurrentes las referencias a la magnitud de los encuentros y al prestigio de los oradores invitados a quienes percibían como lejanos. Las Mesas Federales no fueron utilizadas en este caso para construir articulaciones en términos de concertación técnica o trabajo conjunto con la Nación, sino que funcionaron a modo de espacio de socialización de la provincia en las orientaciones de política educativa del FPV.

La Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes en la gestión de la AC (2016-2019)

Durante la gestión de la AC, la Red Federal para la Mejora⁸ de los Aprendizajes fue el espacio creado para el trabajo conjunto de la Nación y las provincias, el cual estuvo abocado principalmente a la Secundaria Federal 2030, la política más importante para el nivel secundario del período.

Al igual que las Mesas Federales de las gestiones del FPV, la Red de la AC fue utilizada para la discusión de los primeros borradores de los posteriores acuerdos federales del CFE. Sin embargo, aunque en las gestiones del FPV estas instancias habían sido centrales para la coordinación de las políticas y el otorgamiento de una direccionalidad en términos de la obligatoriedad del nivel secundario y la unidad del sistema educativo entendida como la puesta en práctica de estrategias similares en todas las jurisdicciones, con la gestión de la AC se reconfiguraron como espacios de monitoreo del avance de las provincias en la transformación de la escuela secundaria en línea con los postulados de la Secundaria Federal 2030.

La Red se creó en junio de 2016 mediante la Resolución CFE 284 de 2016 y entre sus objetivos se encontraban: elaborar y poner a consideración del CFE lineamientos

⁸ De ahora en adelante la denominaremos “la Red”.

nacionales que promuevan la mejora de los aprendizajes, acompañar a todas las jurisdicciones en la elaboración de propuestas para la mejora de los aprendizajes y realizar el seguimiento de los planes provinciales para garantizar su efectivo cumplimiento, entre otros (Res. CFE 284 de 2016). Los encuentros eran mensuales o bimensuales y se realizaban en diversos lugares del país.

Un cambio central respecto de las Mesas Federales de la gestión anterior fueron los participantes de los encuentros, es decir, se convocó a otros perfiles para ser parte de las discusiones sobre las políticas educativas. La Red contaba con una coordinadora general que respondía directamente a la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación y cada Ministro eligió a una (o en algunas ocasiones dos) personas de su confianza para representar a su provincia, motivo por el cual algunos fueron cambiando en sintonía con los cambios en las gestiones provinciales. Los miembros de la Red eran funcionarios locales que tenían en general el rango de subsecretarios o directores - mayoritariamente de planeamiento-, asesores o referentes. En ocasiones particulares se convocaba a perfiles específicos de los equipos técnicos para acompañarlos según la temática a trabajar, pero eso no era la norma.

En comparación con las Mesas Federales, la Red redujo el número de participantes de los encuentros a los 25 miembros de la misma y acotó también múltiples instancias de articulación federal organizadas anteriormente por nivel educativo en una única que se abocaba a temas puntuales. Por otra parte, además de la menor cantidad de interlocutores provinciales convocados, los perfiles fueron funcionarios cercanos a los ministros y se dejó de lado a los miembros de los equipos técnicos que son quienes están más al tanto de la puesta en práctica de las políticas educativas. Además, la posibilidad de contar con perfiles específicos del nivel secundario quedó sujeta a la elección por parte de los ministros de las personas que serían representantes provinciales en la Red. Asimismo, dado que no interesaba que todas las provincias pusieran en marcha estrategias similares, los encuentros no se focalizaron en la discusión de la puesta en práctica de líneas de acción concretas.

En cuanto al modo de trabajo empleado en la Red, encontramos numerosas similitudes con el funcionamiento de las Mesas Federales de la gestión anterior. Los documentos de base y las agendas eran elaborados por la Nación, al igual que en la gestión del FPV, y se compartían con las provincias, a las cuales se les pedían aportes (trabajo que muchas veces se realizaba virtualmente) que en general no eran sustanciales sino “para sumar alguna pequeña cosita más” según una de las funcionarias de la AC entrevistadas.

Luego de los intercambios virtuales, los nuevos documentos con los aportes integrados por el equipo nacional se trabajaban en los encuentros presenciales de la Red. Los aportes

provinciales variaban bastante en función de los equipos técnicos locales, algunas provincias no enviaban aportes y otras solicitaban extensiones de plazo para hacerlos, cuestiones que eran tomadas en cuenta por la coordinación.

Las provincias iban haciendo correcciones, sugerencias o agregados. [...] Hasta que te podés poner de acuerdo... Normalmente te ponés de acuerdo sobre ciertos mínimos, no siempre te podés poner de acuerdo en el punto y la coma, pero se fue construyendo un consenso bastante razonable que fue validado. De hecho, cuando se llevó la resolución al Consejo Federal estaba tan amasado el conjunto que fue levantar la mano y salir.

Funcionario AC

Los encuentros de la Red en general comenzaban con los anuncios de novedades por parte del nivel nacional y después se trabajaba sobre los documentos en modalidad de taller. En algunos encuentros participó gente de UNICEF y un ejercicio recurrente en los talleres fue el trabajo con datos estadísticos del sistema educativo para lo que fueron importantes los datos arrojados por el operativo de evaluación nacional Aprender, lo que fue en consonancia con la importancia otorgada por la gestión de la AC a la evaluación.

Hay un ida y vuelta, no es venir a, como decimos, ‘a misa’ donde bajamos línea. No es la idea de la Red, sino más de una construcción horizontal. [...] Había debates sobre enfoques, debates políticos obviamente de dónde cada uno ponía el foco [...] Como que cada uno aportaba desde las prioridades propias. Entonces por momentos parece más que un plan con objetivos concretos, una visión de hacia dónde vamos. Porque si vos lo lees es bastante genérico en términos de qué nos proponemos y quizás amplio y esa amplitud vino de que cada uno puso su aporte y había que reconocerlo también para poder lograr un plan que fuese legítimo. [...] Y también se generaron vínculos más allá del plan. Se construyó un clima de confianza y de respeto que creo que después permitió poder acordar otras políticas.

Funcionaria AC

La idea de la conformación de la Red preveía que, luego de los encuentros, los representantes volvieran a sus provincias a compartir los documentos que se habían elaborado o discutido y “que ellos después armen su propia mesa” según nos comentó una funcionaria de la AC. Así, en uno de los documentos de la Secundaria Federal 2030 se propone la elaboración de una mesa de trabajo provincial cuya coordinación se sugiere esté a cargo del representante jurisdiccional en la Red y en la que sí se incorpora la participación de diversos actores de los equipos técnicos locales.

En lo que concierne a los tres casos provinciales analizados en este trabajo, encontramos que su participación en la Red fue también diferente, al igual que en las Mesas Federales. Si tomamos en cuenta la participación de la PBA en la Red durante este

período, encontramos cierta disconformidad por parte de quienes fueron sus representantes en estos espacios ante la pérdida de un espacio de encuentro diferenciado por niveles educativos.

Al igual que en la gestión anterior, la PBA fue tomada por el nivel nacional en cierto modo como ejemplo, junto a otras jurisdicciones con equipos técnicos consolidados en el área educativa, para exponer sus experiencias. Sin embargo, a diferencia del período anterior, las propuestas provinciales no se constituyeron en parte de las políticas nacionales, ya no sumaba, o no era invitada, a la construcción de un proyecto más amplio nacional.

Si bien los equipos provinciales valoraron positivamente el encuentro con sus pares de otras provincias, consideraron que muchas veces se proponían experiencias que la PBA estaba muy lejos de poder implementar debido a sus dimensiones y su situación financiera desfavorable.

En cuanto a la CABA, sus intervenciones en la Red solían ser desde un lugar de “expositora”, relatando lo que venían haciendo con su política jurisdiccional para el nivel secundario. Si bien hay quienes consideraron que durante la gestión nacional de la AC tuvieron mayor libertad en estos espacios, al consultarles por la dinámica de trabajo no dieron cuenta de grandes cambios. No es llamativo que la CABA no quisiera proponer grandes cambios a las iniciativas nacionales ya que éstas se habían inspirado en las suyas, además de que estaban gobernadas por el mismo signo político.

Finalmente, en lo que hace a la participación de Neuquén en la Red, muchos de los entrevistados manifestaron que el hecho de haber perdido los encuentros federales específicos por nivel educativo, como eran la Mesas Federales de la gestión anterior, representó grandes dificultades para su trabajo.

Por otra parte, varios funcionarios y técnicos neuquinos valoraron positivamente que su política provincial para la escuela secundaria haya sido respetada aunque no cumplía con muchas de las demandas nacionales. La idea de haber sido “respetados” muchas veces remitía a que la Nación estaba al tanto de que Neuquén llevaba adelante un proyecto con orientaciones diferentes y no interfirió en su desarrollo. Sin embargo, eso no implicaba que algo de las políticas neuquinas fuera tomado en cuenta para la elaboración de las políticas acordadas federalmente, ni que la provincia tuviera espacio para proponer modificaciones a los lineamientos nacionales.

Reflexiones finales

Luego de reconstruir el desarrollo de las Mesas Federales y de la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes, dos instancias para la articulación federal de la educación que se configuraron para concertar políticas para el nivel secundario como antesala del CFE en Argentina en el período 2006-2019, presentamos algunas reflexiones finales. Encontramos que, aunque en cada gestión nacional de distinto signo político analizada las instancias tomaron formas diferentes, fueron centralistas, habilitaron relaciones intergubernamentales informales que privilegiaron a algunas provincias y las provincias tuvieron en ellas actuaciones dispares.

Podemos concluir que los acuerdos federales tienen rasgos centralistas debido a una fuerte impronta nacional del gobierno de turno porque las iniciativas propuestas son siempre de la Nación. Estas instancias para la articulación federal fueron espacios de encuentro, de comunicación de la Nación con las provincias y de las provincias entre sí y de discusión pero en ninguno de los casos analizados hubo cambios sustanciales a las propuestas nacionales que la mayoría de las veces llegaban con negociaciones previas a ese espacio. Con la gestión del FPV, fueron principalmente espacios para la coordinación de políticas similares en todas las jurisdicciones que en el caso de las Mesas Federales incorporaron a miembros de los equipos técnicos locales y habilitaron algunas concertaciones técnicas sobre la puesta en práctica de las políticas ampliando los espacios de trabajo conjunto interjurisdiccional. Y en la gestión de la AC, la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes restringió los perfiles participantes a funcionarios de alto rango jerárquico, dejó de reunir a las personas abocadas específicamente al nivel secundario y sus dinámicas se centraron en el seguimiento y monitoreo de los avances de las provincias en miras a la Secundaria Federal 2030.

Sin embargo, aunque las políticas federales tuvieron una fuerte impronta nacional del gobierno de turno, algunas jurisdicciones como la CABA y la PBA sí tuvieron oportunidad de incidir en su definición en el período analizado. Esa participación fue desigual en cada etapa dependiendo de la jurisdicción en cuestión y de la gestión nacional en funciones. Además, esas intervenciones provinciales fueron realizadas muchas veces por fuera de las dinámicas institucionales formales evidenciando la relevancia de las RIGs informales en la definición de las políticas federales y la importancia de las RIGs tejidas en torno al poder político nacional en la configuración de las orientaciones nacionales de política educativa. Así, por ejemplo, la PBA fue parte de una “mesa chica” durante la gestión del FPV y tanto ella como la CABA solían ser elegidas como ejemplo o como expositoras ante el resto en ambas gestiones.

Cabe destacar también las diferentes actuaciones que las tres provincias elegidas tuvieron en las instancias para la articulación federal del período. La PBA se valió de las Mesas Federales de la gestión del FPV para hacer *lobby* mostrando sus estrategias provinciales que aportaban a la construcción del proyecto nacional y la CABA las utilizó para conformar un “bloque” de jurisdicciones que alzaban una voz disidente a la Nación. Por el contrario, los equipos técnicos y los funcionarios neuquinos valoraron estas instancias principal y casi exclusivamente por su dimensión formativa.

En este sentido es preciso reflexionar, dadas las desigualdades interjurisdiccionales existentes, qué provincias necesitan apoyo y qué otras no e incluso prefieren que las “dejen hacer” y si es la formación de equipos provinciales por parte del nivel nacional una estrategia posible para la unidad nacional.

Quedan abiertos también interrogantes sobre los modos para contribuir efectivamente a la construcción de capacidad instalada en las provincias y las estrategias apropiadas para que la Nación pueda apoyar y asistir cuando sea necesario y respetar las autonomías provinciales.

Referencias

ARGENTINA. Ley Nacional 26.206 de 2006. *Ley de Educación Nacional*. 14 de diciembre de 2006.

BERNAL, M., VERRI, R. Y BELANTI, F. *Federalismo educativo y relaciones intergubernamentales*. En Bernal, M. (Dir) Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina (pp. 121-164). Editorial Universidad Nacional de Cuyo, 2020.

CAO, H. *La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina*. [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires], 2002.

CAO, H.; REY, M.; SERAFINOFF, V. Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, [S. l.], n. 27, p. 67–99, 2016. Disponible em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/6164>. Acceso em: 2 abr. 2024. DOI: <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6164>.

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Resolución CFE 01 de 2007*. Aprobar el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Federal de Educación. 27 de marzo de 2007.

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Resolución CFE 79 de 2009*. Plan Nacional de Educación Obligatoria. 28 de mayo de 2009.

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Resolución CFE 284 de 2016*. Red Federal de Mejora de los Aprendizajes. 29 de junio de 2016.

CARRANZA, A. *Algunas consideraciones en torno a las posibilidades y restricciones de las relaciones interjurisdiccionales en un país federal* [ponencia]. V Encuentro internacional de investigadores de políticas educativas (VEIPE), Córdoba, Argentina, 2012.

ESCOLAR, M. Relaciones Intergubernamentales, fragmentación política y federalismo ejecutivo. *El caso argentino* [ponencia]. 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, 2011.

FALLETI, T. *Federalismo y descentralización educativa en Argentina: Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal*. En E. Calvo y J. M. Abad (Eds.), *El federalismo electoral argentino: Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*. (2ed, pp. 230-255). Eudeba, 2007.

FELDFEBER, M. *¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino*. En C. Cunha, J. Vieira de Sousa y M. Silva (Orgs.), *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios* (pp. 113-133). Campinas: Autores Associados, 2011.

GALARZA, D. 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* (pp. 203-262). IPE-Unesco, 2009.

GLUZ, N. 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*, 17(27), 99-120, 2009.

JORDANA, J. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Washington D.C, 2001.

LEIRAS, M. *Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales*. En C. Acuña (Ed.), *Instituciones y política en la Argentina* (pp. 209-248). Siglo XXI, 2013.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. *Documento N° 1: Apoyo al Diseño del Plan Jurisdiccional*. 2009.

MORDUCHOWICZ, A. Y ARANGO, A. *Diseño institucional y articulación del federalismo educativo*. En R. Portela de Oliveira y W. Santana (Orgs), *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 109-148). UNESCO, 2010.

NOSIGLIA, M. C. *Concertación o imposición: Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de "Transformación Educativa" en Argentina* [paper]. 2000 Meeting of Latin American Studies Association, Washington DC, 2001.

NOSIGLIA, M. C. Y REBELLO, G. La concertación educativa: Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de "Transformación Educativa" en Argentina de los '90. 23, 3-12. *Revista IICE*, 2005.

POTENZA DAL MASETTO, F. Coordinación intergubernamental en políticas sociales. *El funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)*. [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés], 2004.

PRONKO, M. Y VIOR, S. *Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?* En S. Vior, S. (Dir.), Estado y educación en las provincias (pp. 281-304). Miño y Dávila Editores, 1999.

REPETTO, F. *Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. Reforma y Democracia, 47, 89-139, 2010.

REPETTO, F. Y NEJAMKIS, F. *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Fundación PENT, 2005.

REY, M. *Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 55, 71-108, 2013.

ROMUALDO, V. Las complejas relaciones Nación-provincia en la política educativa argentina. *El caso de los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional para el nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires (2009-2015)*. [Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires], 2019. Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tpos/document/1502-1271_RomualdoV.

ROMUALDO, V. *La configuración de la relación Nación-provincias para materializar el derecho a la educación secundaria*. En M. Feldfeber y N. Gluz (comps.), *Las tram(p)as de la inclusión. Políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003-2015)*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2021. Disponible en: http://repositorio.filo.uba.ar:8080/bitstream/handle/filodigital/13140/Las%20trampas%20de%20la%20inclusio%CC%81n_interactivo.pdf?sequence=1&isAllowed=y&fbclid=IwAR1XIOHjV5JiHOn0Uu-mvK1ePjl1Hf6Xiez8jzV77nYTNAGtfS4vjlrU8Us. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tpos/document/1502-1271_RomualdoV.

ROMUALDO, V. *Difícil que lleguemos a ponernos de acuerdo. Reconfiguraciones del federalismo educativo argentino desde la obligatoriedad del nivel secundario*. [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires], 2022. Disponible en: http://repositorioubas.sisbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?e=d-10000-00---off-0asopos--00-2---0-10-0---0---0direct-10--ZZ--4-----0-11--10-es-Zz-1---20-about-romualdo--00-3-1-00-00-4--0--0-01-00-OutfZz-8-00&a=d&c=asopos&cl=CL2.10.19&d=242059-4130_nul.

SALES DE SOUZA, D. *La política educativa nacional en la provincia de Neuquén: El caso de la mesoburocracia neuquina en el cumplimiento de la ley 26.206* [ponencia]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Argentina. Académica, 2012. Disponible en: https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2242/ev.2242.pdf.

SCIOSCIOLI, S. *La educación como derecho humano fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal*. EUDEBA, 2015.

SERAFINOFF, V. *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión* [ponencia]. Meeting of the Latin American Studies Association, Montreal, Canada, 2007.

SERAFINOFF, V. *Los Consejos Federales ¿Espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la ‘explotación oportunista’?* Revista Voces en el Fénix, 3(18), 84-91, 2012.

WALLNER, J ; SAVAGE, G. C.; HARTONG, S.; ENGEL, L. C. *Laboratories, coproducers, and venues: roles played by subnational governments in standards-based reforms in four federations*. Comparative Education Review, 64(2) 20, 2020.