

“La transformación de la Escuela Técnica en la Ciudad de Buenos Aires: procesos históricos – políticos en las últimas décadas. Fundamentos desde la teoría del planeamiento educativo”.

Daniel Rubén Rey

danielreyruben@yahoo.com.ar

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)

Estudiante de la maestría en Políticas y Administración de la Educación

Resumen

En la República Argentina las leyes educativas que fueron sancionadas por el Congreso de la Nación entre los años 2005 y 2006, obligaron a los Ministerios de Educación de las 23 provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a realizar algunos cambios en la estructura académica del sistema educativo.

A partir del año 2012, la Ciudad de Buenos Aires comenzó a implementar un conjunto de modificaciones en los lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria dando cumplimiento a la Resolución N° 84/09 del Consejo Federal de Educación.

El presente trabajo tiene la finalidad de expresar un conjunto de reflexiones en torno al planeamiento y a la gestión de las políticas educativas que fueron implementadas en la educación técnica en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la reforma nacional de la Nueva Escuela Secundaria.

El texto propone realizar un análisis crítico del modelo de planificación que emprendió el Ministerio de Educación de la Ciudad para modificar la modalidad técnico profesional a partir del ciclo lectivo 2013, como resultado de la construcción de la “Nueva Escuela Secundaria de Calidad”.

La primera parte comienza con una introducción acerca de “*La reforma del gobierno de la educación técnica en el transcurso de las últimas décadas*” de esta manera, se buscará analizar la articulación de las políticas educativas entre el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. La siguiente sección intentará explicar las características que presentó “*El planeamiento de la reforma educativa en la modalidad técnico profesional a nivel nacional*”. El tercer apartado abordará “*La implementación de la Nueva Escuela Secundaria en la Ciudad de Buenos Aires*”, en este caso, se realizará un estudio del modelo de planificación utilizado por la Ciudad de Buenos Aires para poder implementar la Nueva Escuela Secundaria de Calidad en las escuelas técnicas. Por último, a modo de reflexión se hará una breve conclusión sobre las características del planeamiento de la reforma.

El estudio de la temática se enmarca en el trabajo final de la maestría “La mirada de los Asesores Pedagógicos de las escuelas técnicas de la Ciudad de Buenos Aires sobre la implementación de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad”.

Palabras claves

Reformas educativas – Nueva Escuela Secundaria – Educación Técnico Profesional – Planificación normativa y estratégica.

1 *La reforma del gobierno de la educación técnica en el transcurso de las últimas décadas.*

En los países latinoamericanos, en el transcurso de las últimas décadas las continuas reformas de los sistemas educativos, están vigentes en la agenda política de los diferentes gobiernos de turno.

A principios de los años noventa, la mayoría de los países de América Latina se fueron incorporando a un nuevo orden económico mundial, entre las acciones de gobierno prevalecieron las privatizaciones de empresas públicas, las inversiones extranjeras y la competencia de libre mercado.

En el caso de la República Argentina, los discursos políticos sobre las funciones que le correspondían al Estado, fueron justificando la necesidad de reformar los sistemas educativos.

Las recurrentes leyes de reforma educativa que se implementaron en la Argentina, al igual que en otros países latinoamericanos, han estado influidas por los procesos de reformas de los países europeos y también por las acciones instrumentadas por algunos estados de los Estados Unidos así como por las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales. Es decir, diferentes tradiciones, influencias y orientaciones políticas e ideológicas han inspirado los procesos de reformas educativas realizadas en las últimas décadas en América Latina. (Ruiz. 2012. P. 25).

Durante la década de los 90' se inició en la Argentina un proceso de reforma del Estado que se enmarcó dentro de las políticas neoliberales llevadas a cabo a nivel global desde fines de la década del 70.

En este contexto macroeconómico, las políticas educativas respondieron a las demandas del modelo neoliberal, una de las medidas político-administrativas más importantes fue la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley Federal de Educación. Ambas leyes determinaron la transferencia de las escuelas medias y superiores que estaban bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Nación a los Ministerios Provinciales.

Uno de los ejes de las políticas reformistas fue la descentralización y el aumento de la autonomía en los niveles inferiores de gestión, generando procesos de rearticulación de las relaciones entre los diferentes actores y la transformación de las formas y las prácticas del Estado, las cuales no pueden sino estar acompañadas de nuevos instrumentos de gestión y mecanismos de regulación (Álvarez, Borrelli y López. 2011. P. 1)

Respecto a la Educación Técnico Profesional, en el año 1995 tuvo lugar la creación del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Este organismo central reemplazó al Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET)¹, el cual tenía a su cargo, a todas las instituciones de Educación Técnica del país.

En el marco de la Ley de Transferencia, por el Decreto N° 180 de 1994, se dispuso la intervención del CONET a fin de determinar la forma jurídica más adecuada para que se cumplieran los objetivos que determinaron la creación del citado organismo. Un año más tarde por el Decreto N° 606/95, se creó el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación. (Muiños y Ruiz. 2016. P. 267).

En el transcurso de la década de los 90', el modelo económico del país produjo una severa crisis en la educación técnica, las consecuencias estuvieron vinculadas a la baja de matrícula del alumnado a nivel nacional, a una fuerte desinversión y desactualización tecnológica, a una fragmentación de la oferta y a una pérdida de valor de los títulos tanto a nivel simbólico como concreto en relación al mercado laboral. De esta manera, la educación técnica sufrió los mismos embates que la industria nacional, afectada por el proceso de apertura económica, cuyas consecuencias sociales fueron los altos niveles de desempleo.

La crisis del período 2001-2003 en el territorio nacional generó el advenimiento de una transformación política-social caracterizada por la revalorización hacia lo estatal, dando lugar a la aparición de nuevos mecanismos de gestión del Estado a través del financiamiento, la entrega de materiales pedagógicos-didácticos y los marcos legales.

A partir del año 2003, el gobierno nacional asumió un nuevo rol debido a la necesidad de afianzar nuevas relaciones entre las políticas estatales y la sociedad. En el campo educativo, se destacó la sanción de la Ley Nacional de Educación Técnico Profesional en el año 2005, la Ley de Educación Nacional 26.206 en el año 2006 y Ley de Financiamiento Educativo que asigna un 6% del PBI para el Sistema Educativo.

La LEN 26.206 instauro desde el año 2006, la obligatoriedad de la educación hasta completar el nivel secundario. Por su parte, la Ley de ETP 26.058 establece pautas para garantizar la calidad de la formación en las instituciones de la modalidad y con ello las posibilidades de sus egresados. La Argentina requiere de técnicos que contribuyan a satisfacer las demandas que hoy plantea la reindustrialización del país y las metas que para el futuro inmediato instala el Plan Estratégico Industrial 2020. (Fuente: documento para directivos del Programa Nacional Finestec)

¹ Desde el año 1959, el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) supervisó la formación técnica a nivel nacional. Luego, en 1995, esa función quedó a cargo del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) en el marco de la Ley Federal de Educación N° 24195.

El conjunto de las leyes descriptas, supone el inicio de un período histórico donde presenciamos un Estado Nación con características diferentes a la etapa anterior. Sin embargo, persisten algunos matices en la forma de planificar y gestionar la política educativa.

Los desencuentros entre los diferentes niveles intergubernamentales de la administración de la educación técnica, generaron procesos diferenciados en la reforma del sistema educativo según la provincia o jurisdicción en el territorio nacional.

Las transformaciones de la organización del gobierno del sistema educativo nacional, con la generación de complejas instancias de coordinación con competencias superpuestas y no necesariamente congruentes, han dado lugar a la adopción de políticas federales que han operado en el plano de las jurisdicciones provinciales de manera diferencial. Por otro lado, las historias de las adaptaciones que han hecho las jurisdicciones de las reformas nacionales también han sido diferentes, y esas distinciones entre las provincias argentinas han dado lugar a capacidades diversas de gobierno, de adopción y de reformulación de los lineamientos nacionales en el plano local. (Ruíz. 2016. P. 16).

La transformación en la estructura política-administrativa del sistema escolar correspondiente a la educación técnica quedó diseñada en base a tres niveles de responsabilidad: uno federal a cargo del Consejo Federal de Educación, otro nacional en base a las políticas del INET, y el último nivel provincial o jurisdiccional a cargo de las Direcciones de Educación Técnica de los Ministerios de Educación de cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este sentido, el ARTICULO 41 de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058² expresa:

El gobierno y administración de la Educación Técnico Profesional, es un responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo nacional, de los Poderes Ejecutivos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en orden a los principios de unidad nacional, democratización, autonomía jurisdiccional y federalización, participación, equidad, intersectorialidad, articulación e innovación y eficiencia. (Ley de ETP. 2005. P. 8).

La manera de administrar la educación por parte del gobierno nacional, demuestra las continuidades y al mismo tiempo, las rupturas de la lógica que adquirieron las políticas educativas durante el período neoliberal. Por un lado es el Estado Nacional a través del INET quien tiene la iniciativa, dicta las normas y otorga el financiamiento, por otro lado, son las provincias y las jurisdicciones quienes lo llevan adelante utilizando su propia base de recursos humanos e infraestructura escolar.

² La Ley de ETP. sancionada en el año 2005, tuvo por objeto regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional.

En la reforma educativa argentina se verifica una división del trabajo entre las instancias de planificación y las de ejecución, división propia del desarrollo del planeamiento educativo a partir de la década del sesenta y que, en el marco de la aplicación de la Ley Federal de Educación, se reprodujo en la distribución real (más allá de la normativa) de estas funciones entre la Nación y las provincias. (Terigi. 2007. P. 8).

La Ley de Educación Técnico Profesional N°26.058 a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), sustituyó al Ministerio de Educación de la Nación en la planificación y coordinación de la aplicación de las políticas públicas relativas a la Educación Técnico Profesional en los niveles Secundario Técnico, Superior Técnico y Formación Profesional.

El Instituto Nacional de Educación Tecnológica es el organismo del Ministerio de Educación de la Nación que tiene a su cargo la coordinación de la aplicación de las políticas públicas relativas a la Educación Técnico Profesional en los niveles Secundario Técnico, Superior Técnico y Formación Profesional. De manera concertada y concurrente con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, promueven la mejora continua de la calidad de la Educación Técnico Profesional, adecuando la oferta educativa a las necesidades productivas y territoriales.

En este modelo de administración conviven necesariamente diferentes niveles de gestión que muchas veces entran en tensión ante determinados asuntos públicos. En este caso, la implementación de la Nueva Escuela Secundaria puso en evidencia algunos conflictos en la rearticulación de las relaciones entre los diferentes actores y componentes del Estado nacional y la Ciudad de Buenos Aires.

2 El planeamiento de la reforma educativa en la modalidad técnico profesional a nivel nacional

A fines de la década de los noventa la crisis del modelo neoliberal posibilitó un nuevo rol para los estados nacionales, dando lugar a cambios significativos en la política pública de la mayoría de los países latinoamericanos. Los diferentes gobiernos de la región comenzaron a implementar nuevas reformas educativas tendientes a modificar la estructura y el funcionamiento de sus sistemas escolares.

En la República Argentina la Ley de Educación Nacional N° 26.206, sancionada en el año 2006, permitió formular el marco jurídico para que el Estado nacional pudiera realizar la articulación político-administrativo del sistema educativo. De esta forma se elaboraron un conjunto de leyes y normas para fortalecer las políticas públicas en el campo educativo con el propósito de definir a la “Educación como un Derecho”.

En el contenido de la Ley Nacional de Educación, la educación queda representada como un derecho para todos los habitantes del país, dado que el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso, la permanencia y el egreso de los niños, jóvenes y adultos en diversos niveles académicos.

El resultado de la política pública que emprendió el gobierno nacional en el sector educativo, tuvo como consecuencia una mayor inclusión social, especialmente de los sectores de bajos recursos económicos. Lo expresado anteriormente, se evidencia en el incremento de la matrícula del nivel secundario y en la creación de nuevas universidades nacionales a lo largo del país.

Durante el año 2006, a velocidad asombrosa, el gobierno nacional impulsó un proceso que culminó con la derogación de la Ley Federal de Educación y la aprobación de la nueva Ley de Educación Nacional (Ley 26206). En los inicios de ese proceso, el gobierno nacional proclamó un período de evaluación de la situación de la educación argentina y de debate de las transformaciones que ésta requería. Sin embargo, los procedimientos concretos propuestos por el Gobierno redujeron la amplia participación anunciada a jornadas escolares, a rondas de consultas y a encuestas de opinión cuya representatividad es nula; se redujo la necesaria participación de la sociedad en un asunto de extrema importancia para todos y todas a mecanismos de consulta y a encuestas de opinión (Terigi. 2007. P. 10).

Sin desconocer los logros que tuvo la política inclusiva por parte del Estado, puede verificarse en las acciones del gobierno nacional, un impulso a ejecutar modificaciones en el sistema educativo sin tener en cuenta algunos aspectos esenciales de la planificación.

Desde sus inicios, el planeamiento normativo tuvo características de tipo macro ya que la mayor parte de los planes y de los estudios que se elaboraron fueron de carácter nacional. Eso impidió que

muchas veces se tuviesen en cuenta las situaciones educativas regionales y locales específicas que, en una región como la latinoamericana, con fuertes desigualdades internas, era muy significativo. (Fernández Lamarra. 2006. P. 56).

En palabras de Dror (1987) “La planificación es una faceta importante de la capacidad de gobernar”

En este sentido, la planificación no es únicamente dirigir un proceso a través de “decisiones imperativas” por parte del gobierno central, sino que depende de algunos aspectos esenciales de la capacidad de gobernar como son un poder gubernamental adecuado y abundante consenso social.

... todas las formas de influencia que pueden ejercerse mediante la planificación dependen de la interacción con los principales centros y cuerpos decisores y ejecutores. Por tanto, la planificación debe considerarse dentro de los sistemas de formulación y ejecución de políticas en su conjunto, de modo que la mayor utilidad de la planificación dependa, entre otras cosas, de cambios adecuados en otros componentes de los sistemas y en los sistemas en su conjunto, a fin de hacerlos más receptivos a los insumos de la planificación. (Dror. 1987. P. 100).

En el campo educativo, a partir del año 2005 en la Argentina fueron sancionadas dos leyes nacionales que estructuraron una parte de la educación secundaria. La ley N° 26.058 y la Ley N° 26.206 constituyeron la base legal que da comienzo a una nueva etapa fundacional en el sistema educativo argentino.

La organización del régimen federal de gobierno de la Argentina constituye una clave de comprensión necesaria para el análisis de las reformas educativas en el plano nacional y en el de las jurisdicciones provinciales. La supremacía federal da lugar a que el ordenamiento jurídico del Estado federal se imponga sobre los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, los cuales pueden crear su derecho local en el marco del derecho federal. (Ruíz. 2016. P. 53).

El cuadro muestra la evolución de la legislación nacional del sistema educativo argentino, haciendo especialmente referencia al nivel secundario.

| Año | Legislación nacional del sistema educativo argentino |
|------|---|
| 2005 | Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 |
| 2006 | Ley de Educación Nacional N° 26.206 |
| 2007 | Resolución CFE N° 13/07 “TÍTULOS Y CERTIFICADOS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL” |
| 2008 | Resolución CFE N° 47/08 “LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y CURRICULAR DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL |

| | |
|------|--|
| | CORRESPONDIENTE A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y A LA EDUCACIÓN SUPERIOR” |
| 2008 | Resolución CFE N° 64/08 “PROGRAMA DE FORMACIÓN DOCENTE INICIAL PARA LA EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL” |
| 2009 | Resolución CFE N° 79/09 “PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA” |
| 2009 | Resolución CFE N° 84/09 “LINEAMIENTOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA” |
| 2009 | Resolución CFE N° 91/09 “LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA INCLUSIÓN DE TÍTULOS TÉCNICOS DE NIVEL SECUNDARIO EN EL PROCESO DE HOMOLOGACIÓN” |
| 2009 | Resolución CFE 93/09 “ORIENTACIONES PARA LA ORGANIZACIÓN PEDAGÓGICA E INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA” |

(Fuente: elaboración propia)

La planificación de la transformación de la estructura académica estuvo a cargo del Estado nacional, quien asumió la tarea de diseñar las características del modelo educativo a lo largo del país. Esta situación produjo una tensión entre las provincias y el gobierno central al momento de pensar la reforma del nivel medio.

De este modo, el federalismo produjo un desacople entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en torno al planeamiento del sistema educativo.

Para mejorar la “participación” y reducir a la vez las sobrecargas sobre la planificación central y garantizar una mejor adaptación a las condiciones locales, la planificación detallada y su ejecución debe delegarse en las dependencias regionales y locales, sujeta a las salvaguardas contra el “localismo” exagerado y la erosión de los controles centrales indispensables. (Dror. 1987. P. 107).

Una vez en vigencia la nueva Ley de Educación Nacional, el Estado tuvo la necesidad de unificar la gran cantidad de planes de estudio existentes en el país para poder homologar los títulos secundarios.

Por otra parte, los modelos escolares tradicionales del nivel medio respondían a una escuela secundaria excluyente pensada para determinados grupos sociales, por lo tanto, el Ministerio de Educación de la Nación buscó alcanzar un acuerdo nacional entre las provincias que permitiera fundar las bases de una Nueva Escuela Secundaria.

El 15 de octubre de 2009, la XXII Asamblea del Consejo Federal de Educación firmó la Resolución N° 84/09, aprobando el documento “Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria”.

El contenido de la Resolución definía los lineamientos políticos y estratégicos que las provincias tenían la obligación de cumplir, determinando un lapso de tiempo para que los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires lograran transformar sus sistemas escolares adaptándolos a las características que demandaría la Nueva Escuela Secundaria.

Según las declaraciones de esta resolución, con estas decisiones el Estado habría recuperado su rol de promover políticas públicas pensadas para el bienestar de la población, tras el período previo de fragmentación institucional de vulnerabilidad social, que menciona como parte del pasado reciente del país. (Ruíz. 2016. P. 117).

3 *La implementación de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.*

Durante el transcurso del ciclo lectivo 2012, el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires comenzó a implementar el proceso de la transformación educativa en la modalidad Técnico Profesional, en el marco de las modificaciones previstas por los acuerdos nacionales referidos a la Nueva Escuela Secundaria.

El siguiente cuadro demuestra la cantidad de instituciones de Educación Técnica Profesional de Nivel Medio en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires:

| Provincia/jurisdicción | Cantidad de escuelas técnicas según el tipo de gestión | | Total |
|---------------------------------|--|-----------------|-------|
| | Gestión estatal | Gestión privada | |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 38 | 9 | 47 |

(Fuente: Registro Federal de Instituciones de Educación Técnica Profesional al 30 de junio de 2014)

La propuesta de una Nueva Escuela Secundaria para la educación técnica fue sostenida por el gobierno de turno en base a los discursos políticos sobre mejorar la calidad educativa y construir un modelo de educación más equitativo, incluyendo la participación de la comunidad educativa en la reforma de la Nueva Escuela Secundaria.

De esta manera, la reforma educativa que emprendió el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires a partir del año 2013 se denominó públicamente con el título de “Nueva Escuela Secundaria de Calidad”.

En el transcurso de la implementación de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad en el ciclo lectivo 2013, la comunidad educativa de las escuelas técnicas producto de una medida judicial que intentó detener los conflictos suscitados entre los estudiantes de los colegios estatales y el Ministerio de Educación a lo largo del año 2012, logró obtener espacios de participación colectiva en cada uno de los colegios estatales para tratar las transformaciones de la educación pública.

El proceso de cambio conocido como la Nueva Escuela Secundaria en la Ciudad de Buenos Aires estuvo lejos de iniciarse sin conflictos ni trabas. Mientras se desarrollaba la normativa de

reordenamiento de los planes de estudio, se fueron diseñando nuevas orientaciones, y otras, históricas, desaparecieron. Los alumnos, los docentes y ciertos sectores gremiales manifestaron su descontento a través de la ocupación (toma) de varios establecimientos educativos, movilizaciones, clases públicas y encuentros de trabajo en varios colegios de la Ciudad. (Muiños y Ruíz. 2016. P. 290).

A través de una serie de reuniones de trabajo en los colegios de la jurisdicción, las cuales fueron llamadas en los documentos oficiales con el nombre de “Jornadas de Reflexión con la Comunidad Educativa”, el Ministerio de Educación de la Ciudad propuso espacios de participación para los integrantes de las escuelas secundarias con el propósito de abordar las modificaciones del sistema escolar.

De esta manera, la planificación de la participación de la comunidad educativa en la construcción de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad logró constituirse en un asunto prioritario para la agenda educativa del gobierno.

Gran parte del problema del cambio educativo concierne a las dificultades relacionadas con la planificación y la coordinación de un proceso social de múltiples niveles que implica a diversos actores con intereses no siempre congruentes, reales o incluso identificables. (Ruíz. 2016. P. 35).

El diseño y la ejecución de algunas medidas adoptados por el Ministerio de Educación porteño para reformar la educación secundaria, permiten pensar en un modelo tradicional de planeamiento. Las acciones estuvieron dirigidas a imponer un enfoque burocrático en las actividades que se fueron desarrollando en las Jornadas de Reflexión con la Comunidad Educativa. Por otra parte, los discursos oficiales en torno al tema, terminaron encubriendo la política emprendida por el gobierno para realizar las modificaciones en el sistema educativo.

El Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires ha iniciado un proceso de transformación de la educación secundaria con el fin de mejorar la calidad y asegurar la equidad de sus escuelas. En este marco, se realizarán nueve jornadas de reflexión con la comunidad educativa con la intención de comprometer al conjunto de la comunidad educativa en el proceso de reforma. Lo equipos de conducción, docentes, no docentes, alumnos y padres participarán a través de su presencia y sus aportes. (Fuente: documentos enviados a las escuelas técnicas para las jornadas institucionales durante el 2013)

La Dirección General de Planeamiento Educativo³ fue el organismo encargado de diseñar la reforma educativa en las escuelas de la ciudad, de esta manera, los equipos técnicos se ocuparon del diseño, el

³ Es una dependencia del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente, Dirección General de Planeamiento e Innovación Educativa (DGPLINED) genera propuestas para el desarrollo de la política educativa de la Ciudad de Buenos Aires. Articula con las áreas y niveles del sistema educativo, promoviendo y asegurando la implementación de las políticas educativas y el funcionamiento de las instituciones del sistema educativo.

desarrollo y la escasa evaluación de las políticas educativas que fueron ejecutando las escuelas técnicas a partir del ciclo lectivo 2013.

El cuadro siguiente muestra las características de los modelos de la planificación según Fernández Lamarra:

| Planificación Normativa y Estratégica Comparación de sus conceptos principales | |
|--|--|
| Normativa | Estratégica |
| Estabilidad y certidumbre | Inestabilidad y turbulencia |
| Armonía de intereses | Concertación de intereses contrapuestos |
| Neutralidad respecto del objeto | Compromiso con el objeto |
| Regulación | Arbitraje |
| Equilibrio | Compensación de desigualdades |
| Visión lineal del conocimiento y de la acción | Visión circular y recurrente |
| Predicción sobre el futuro (anticipado) | Previsión (anticipar condiciones de viabilidad) |
| Cálculo unidireccional (un solo planificador) | Cálculo interactivo (todos los actores planifican) |
| Solución única y homogénea | Soluciones diversas y selectivas |
| Separación del Sujeto / Objeto de la Planificación | Integración del Sujeto y Objeto de la Planificación. Se planifica una realidad de la que se es parte. |
| Se pretende orientar las conductas a partir del diseño de planes y acciones. El planificador dice qué y cómo debe hacerse. | El planificador debe crear las condiciones para que el cambio sea posible. |
| Plan-libro | Plan: matriz problemas-operaciones modular. |

Fuente: Fernández Lamarra, Norberto, 1991

Durante el proceso de las modificaciones en el sistema escolar puede advertirse una división del trabajo en torno a la planificación y a la ejecución de las acciones entre los sectores administrativos representados en los organismos pertenecientes al Ministerio de la Ciudad de Buenos Aires y los integrantes de la comunidad educativa.

Las prescripciones enunciadas en los documentos oficiales para trabajar la supuesta construcción de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad, fueron impuestas a las instituciones escolares sin considerar los aportes de la comunidad educativa.

El planeamiento de la Reforma tuvo lugar desde una visión que podríamos llamar aplicacionista de los cambios, según la cual los cambios que se planifican a nivel central, si han estado bien diseñados, tienen un impacto previsible en el sistema educativo y en la práctica cotidiana de las escuelas.

Según esta interpretación, las prescripciones expresadas en una Ley general acordada en el plano político se concretan a nivel jurisdiccional y terminan aplicándose a nivel de las instituciones. (Terigi. 2007. P. 5).

Su misión es la mejora de la calidad educativa de la Ciudad, a través de la innovación pedagógica y la mejora continua en el rendimiento académico de los alumnos.

Para Flavia Terigi, existe un modo de entender la política educativa en base a una “visión aplicacionista de los cambios”.

Este modo aplicacionista de entender la política educativa tiene que ser rebatido. La sanción de una normativa que establece cambios estructurales en un sistema escolar debe ser acompañada con estrategias sostenidas en el tiempo y en diferentes niveles de la administración del sistema, incluyendo el escolar. Estos requerimientos implican que la norma (la Ley, en este caso) tiene que tener un altísimo nivel de acuerdo político, de modo que sea posible contar con que los esfuerzos que su implementación demanda van a sostenerse en el tiempo. (Terigi. 2007. P. 5).

En este punto, siguiendo el pensamiento de Guillermo Ruiz:

“...las políticas de cambio propuestas por sí solas nunca alcanzan a reformar el núcleo duro de la acción educativa ya que no presentan una perspectiva histórica ni tampoco un planteo que atraviese al sistema desde su base misma: el aula y las instituciones educativas” (Ruiz. 2012. P. 25).

En las Jornadas de Reflexión con la comunidad educativa puede verificarse una división en las actividades entre quienes planificaron la reforma, y aquellos que ejecutaron las acciones de las políticas educativas en el interior de las instituciones escolares.

En los documentos oficiales que fueron enviados por las supervisiones escolares a las escuelas, la propuesta de trabajo dejaba en evidencia los roles impuestos para los miembros de la comunidad educativa. En este caso, durante el proceso reformista los profesores no formaron parte del planeamiento de las temáticas elegidas, ni de las actividades que fueron llevadas a cada una de las reuniones.

Los profesores se encuentran cada vez más sujetos a sistemas de racionalidad administrativa que les priva de voz efectiva en el proceso de toma de decisiones importantes, que podría realizarse de forma colectiva sin desmerecimiento alguno. (Ball. 1997. P.1).

La Dirección General de Planeamiento Educativo, fue la dependencia del Ministerio de Educación que se ocupó del planeamiento, a su vez, la gestión quedó a cargo de la supervisión escolar de cada colegio, y finalmente, los equipos de conducción escolares de la administración de las acciones previstas para las Jornadas Institucionales.

La formación y especialización de gestores cualificados excluye a otros de los procesos de decisión, a causa de la misma estructura. Los demás están destinados a ser dirigidos; se les considera incompetentes, otorgándoles, en el mejor de los casos, un derecho residual de consulta. En este proceso de afirmación, los profesores pierden gran parte de su influencia en la definición de la escuela. No pretendo sugerir aquí ningún tipo de conspiración compleja en contra de los docentes,

sino sólo tener en cuenta el efecto general que produce la concatenación de iniciativas, limitaciones, cambios en el control y en la decisión variaciones en las condiciones de trabajo que producen un impacto en la vida cotidiana de los profesores. (Ball. 1997. P. 2).

Esta modalidad de planeamiento produjo un desacople entre el Ministerio de Educación de la Ciudad y las escuelas técnicas.

Siguiendo el modelo teórico propuesto por *Fernández Lamarra. (2006)* para comprender el planeamiento que se hizo de la reforma de la educación técnica, puede decirse que las principales limitaciones de la planificación educativa que utilizó el Ministerio de Educación de la jurisdicción en la implementación de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad fueron, entre otras, las siguientes cuestiones:

- *Utilización de un modelo conceptual-metodológico de carácter esencialmente normativo;*
- *Desarticulación del planeamiento con las otras dimensiones (política y administrativa) que componen el proceso de gobierno;*
- *Falta de documentación sobre su implementación y posterior evaluación;*
- *Desarticulación de las oficinas de planeamiento con los otros sectores ministeriales y, muchas veces, con las actividades educativas;*
- *Escasa o nula participación de los destinatarios de los planes en el proceso de elaboración de los mismos;*
- *Muy escasa investigación e innovación para generar los conocimientos requeridos para la formulación de los planes;*
- *Tratamiento muy global (de macro planificación) tanto en los diagnósticos, en las metas y en los objetivos como en los programas, sin atender a realidades muy diversas, diferenciadas y específicas en cada una de las escuelas;*

Siguiendo con el análisis de las características de la planificación por parte del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, en torno a la construcción de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad, puede verse en la agenda educativa de cada uno de los ciclos lectivos en el período comprendido entre los años 2012 y 2016, la improvisación de las políticas educativas por parte del gobierno de turno.

| Año | Espacios institucionales para construir la Nueva Escuela Secundaria de Calidad |
|------|---|
| 2012 | Se realizaron cinco “Encuentros de Evaluación y Organización Institucional” con suspensión de |

| | |
|------|--|
| | las clases. En ningún lugar del documento se menciona la construcción de la Nueva Escuela Secundaria |
| 2013 | Se desarrollaron nueve Jornadas Institucionales obligatorias, con suspensión de clases, para que los profesores pudieran participar en la construcción de la Nueva Escuela Secundaria.. Además, se realizaron cinco encuentros denominados “Espacios para la Mejora Institucional” con suspensión de clases. |
| 2014 | Se hicieron ocho “Jornadas para la construcción de la Nueva Escuela Secundaria” sin suspensión de clases. También, se hicieron los cinco “Espacios para la Mejora Institucional” con suspensión de clases. |
| 2015 | Se realizaron cinco “Jornadas para la construcción y evaluación de la Nueva Escuela Secundaria”, sin suspensión de clases. Por otra parte, se mantuvieron los cinco “Espacio para la Mejora Institucional” con suspensión de clases |
| 2016 | Se realizaron cinco “Jornadas para la construcción y evaluación de la Nueva Escuela Secundaria”, sin suspensión de clases. Por otra parte, se mantuvieron los cinco “Espacio para la Mejora Institucional” con suspensión de clases |

(Fuente: elaboración propia)

El contenido de las agendas educativas contrasta con los discursos sostenidos por el Ministerio de Educación de la Ciudad sobre la reforma del nivel secundario. A modo de ejemplo, el mensaje enviado a las escuelas el 30 de julio de 2013 por Mercedes Miguel⁴ expresaba:

En 2010 pusimos en marcha un proceso de transformación de la escuela secundaria. Para llevar adelante este desafío hemos elegido hacerlo de la mano del sistema educativo, generando espacios de participación democrática para cumplir con los acuerdos federales y promover las aspiraciones de la comunidad educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Puede observarse en la agenda educativa una falta de cohesión en la planificación de las políticas a lo largo del tiempo, por ejemplo, la prioridad que tuvo para el gobierno de la ciudad la posibilidad de realizar las Jornadas de Reflexión con la Comunidad Educativa mediante la suspensión de las clases durante todo el año 2013, no se mantuvo en los ciclo lectivos posteriores. Esta medida, tuvo como consecuencia que las instituciones escolares omitieran la fecha prevista en la agenda educativa para construir la Nueva Escuela Secundaria, dado que resulta muy difícil para los equipos de conducción y los Departamentos de Orientación Escolar, organizar un trabajo colectivo sin suspender las clases.

⁴ Mercedes Miguel ocupó el cargo de Directora General de Planeamiento Educativo.

Además, la variación en la cantidad de encuentros anuales para tratar las modificaciones del nivel secundario, imposibilitó que existiera una verdadera participación de los integrantes de la comunidad educativa para formar parte del planeamiento de la reforma.

A modo de reflexión

Las reformas educativas forman parte de las políticas de Estado, por ello, se plantea que la gobernabilidad de las acciones requiere de la búsqueda de consensos por parte de amplios sectores políticos-sociales que conforman la sociedad.

El gobierno supone la idea de un sistema (es decir, algo que tiene una consistencia, una realidad, y que se deja gobernar), pero también la idea de que existen actores dotados de intereses, proyectos, programas, recursos y fuerza para darle una dirección y sentido a ese sistema. Hoy la educación cada vez se parece menos a un sistema, no tiene un centro desde donde se lo conduzca, los protagonistas son cada vez más numerosos y el juego que mantienen (alianzas, obstáculos, etc.) es cada vez más complicado y en muchos casos más polarizado. Todo obliga a cambiar la idea tradicional que se tenía del gobierno de los sistemas sociales (Tenti Fanfani. 2004. P48).

La educación al ser definida como una tarea de todos, implica la participación de variados sectores sociales en los asuntos públicos. De igual manera, las cuestiones relacionadas con la gobernabilidad permiten interpretar la toma de posición por parte del gobierno central en el desarrollo de la reforma del sistema educativo.

Según Emilio Tenti Fanfani (2004) *cuando se habla de la cuestión del gobierno se hace referencia al gobierno democrático, participativo y orientado hacia la construcción de una sociedad más rica, más justa y más libre.*

En el sistema educativo argentino la educación forma parte de un sistema público que es “gobernado” por un centro que se encuentra representado en la figura del Estado nacional o provincial, a su vez, este tiene múltiples dependencias con cierto grado de autonomía en la ejecución de las políticas públicas.

La existencia de subsistemas generó conflictos en torno a la toma de decisiones al momento de implementar la Nueva Escuela Secundaria, también se produjeron problemas interbubernamentales en la ejecución de los marcos normativos. Por ejemplo la demora del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires en transformar la educación media, dejó en evidencia la escasa articulación entre la nación y la jurisdicción en lo que concierne a las políticas educativas a largo plazo.

La complejidad de la estructura política-administrativa de la Educación Técnico-Profesional entre lo nacional, lo federal y las jurisdicciones demuestra una disrupción en la gobernabilidad de las acciones que puede observarse en la participación que tuvo la comunidad educativa en las escuelas técnicas durante la supuesta construcción de la Nueva Escuela Secundaria.

La gobernabilidad del sistema educativo implica aceptar consensos básicos entre los sujetos sociales desde la legitimidad pública que implica un modelo educativo a largo plazo.

El Sector Educación ha estado, por sus características, entre los que ha sido considerado prioritariamente para establecer procesos democráticos de gobernabilidad y de concertación tendientes a definir políticas de Estado para la educación en el mediano y en el largo plazo. Este Sector, quizás más que muchos otros, requiere de este tipo de visiones porque las políticas educativas siempre tienen efecto a largo plazo: a 10 o a 15 años como mínimo. De ahí, la necesidad de plantearlas en función de escenarios de largo plazo, de diversos proyectos alternativos de país para el futuro, lo que sólo puede hacerse en función de distintas posibles opciones de políticas consensuadas entre los múltiples actores políticos, sociales y profesionales interesados en la educación en cada país. (Fernández Lamarra. 2006. P. 55).

Por otra parte, durante el proceso de la reforma de la educación técnica, el planeamiento que hizo el Ministerio de Educación de la Ciudad no tuvo en cuenta la anticipación de los conflictos sociales, dado que el plan sólo contemplaba las acciones que acatarían los sujetos sin ninguna resistencia.

Los conflictos sociales que se generaron durante la implementación de la Nueva Escuela Secundaria de Calidad en la Ciudad de Buenos Aires exceden el presente trabajo, no obstante, se puede mencionar que el modo tradicional de llevar adelante la política educativa por parte del gobierno estuvo centrada en una desmedida dependencia hacia la planificación normativa.

Ya se mencionaron las limitaciones de los modelos y metodologías del planeamiento normativo que utilizó el Ministerio de Educación de la Ciudad para implementar la Nueva Escuela Secundaria de Calidad en la modalidad Técnico Profesional. En el transcurso de la reforma educativa mientras los discursos políticos avalaban las modificaciones en la escuela secundaria, la realidad que expresaba la comunidad educativa del nivel provocaba la desacreditación de las acciones del gobierno de turno.

Siguiendo las investigaciones de Norberto Fernández Lamarra (2006), el desarrollo del trabajo recomienda que las autoridades que gobiernan la jurisdicción al momento de realizar una reforma educativa, incorporen el modelo de la planificación estratégica, dado que la misma plantea algunos desafíos para el planeamiento y la gestión de la administración de la educación en la jurisdicción:

- Desarrollar planes de educación y programas de carácter estratégico, diseñados a partir de diversas opciones y teniendo en cuenta su viabilidad, en el marco de un sistema integrado de planificación, tanto a nivel macro como micro.
- Fortalecer la gobernabilidad del sistema educativo y del rol de planeamiento, como base para su efectiva transformación.

- Asumir concertadamente a la educación como política de Estado, diseñando participativamente escenarios alternativos y metas a mediano y largo plazo.
- Ampliar la participación social como base de la democracia interna y externa del sistema educativo.
- Superar la concepción de las reformas y los procesos de cambio como formulaciones rígidas y asumirlas con una concepción estratégica, de carácter dinámico, con diversidad de soluciones, con énfasis en la experimentación y en la innovación, posibilitando el intercambio y la evaluación de las experiencias.
- Plantear la reingeniería continua de los procesos de gobierno, planeamiento y gestión.
- Diseñar y desarrollar nuevas metodologías e instrumentos técnicos para la planificación estratégica, que permitan superar las limitaciones de las utilizadas en la etapa normativa.

De esta forma, es posible afirmar que los nuevos escenarios políticos-institucionales exigen nuevas formas de gobernar la reforma de los sistemas escolares, esto lleva necesariamente a mejorar el proceso de la planificación al momento de elaborar y evaluar nuevas estrategias para reformar la educación pública.

Según Flavia Terigi, una posibilidad sería comenzar con un modelo de planeamiento estratégico

...la estrategia de un planeamiento que se pretenda estratégico no puede reducirse a establecer puntos de partida y de llegada, y a secuenciar los pasos entre uno y otro. Un enfoque estratégico debería ser también situacional, en el sentido de operar con una lógica que permita reorientar permanentemente las acciones en función de los datos que se relevan acerca de su impacto, tanto si es el previsto, como si tienen lugar consecuencias diferentes. (Terigi. 2007. P. 7).

Los nuevos desafíos para gobernar la educación, exigen pensar la planificación estratégica como una forma de hacer política.

Referencias bibliográficas

ALVAREZ, M., BORRELLI, M., y LOPEZ, J. (2011). “Planes de Mejora, entre la ilusión autónoma y la regulación del sistema”. En imprenta.

BALL, S. (1997). La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista. En: Foucault y la educación. Disciplinas y saber. Madrid: Morata.

DROR, Y. (1987). Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. Revista de la CEPAL, n° 31.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2006). Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas. En: FERNÁNDEZ LAMARRA y otros, “Política, Planificación y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina”. Buenos Aires: EDUNTREF.

MUIÑOS, C. Y RUÍZ, M.C. (2016). La educación secundaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: hacia la Nueva Escuela Secundaria. En RUÍZ, G. (Compilador). La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Eudeba.

RUÍZ, G. (Compilador). (2016). La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Eudeba.

TENTI FANFANI, E. (2004). Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de Francois Dubet. En: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

TERIGI, F. (2007). Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 15 (10). Recuperado el 19/07/10 de <http://epaa.asu.edu/epaa/>

Fuentes normativas

Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058.

Ley de Educación Nacional N° 26.206.

Normativa del Consejo Federal de Educación. Resolución N°84/09.

Programa Nacional FINESTEC.

Legislación educativa de la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Documentos enviados a las escuelas técnicas para las Jornadas de Reflexión con la Comunidad Educativa.
Dirección General de Planeamiento Educativo.