

*Sr. Ministro
Cm. en
Retiro.
especial*

PROF. ROBERTO H. ALBERGUCCI
Secretario General
Consejo Nacional de Educación Técnica
Ministerio de Cultura y Educación

Av. Independencia 2625
(1225) Buenos Aires, (Rep. Arg.)

Tel. 943-0532
Fax: 943-0530

DESCENTRALIZACION

Y

UNIDAD del

SISTEMA FEDERAL de

EDUCACION

-dimensión político-institucional-

Prof. Roberto H. Albergucci
abril 1994

LEY FEDERAL DE EDUCACION

Todos los países están en procesos de cambio de la educación:

- + no un cambio cuantitativo, sino cualitativo: no más años, sino una oferta educativa diferente.
- + no el cambio de un modelo por otro: sistema con posibilidad de reciclaje permanente; "lo único permanente en educación es el cambio".

La transformación profunda en totalidad requiere acciones complejas de largo plazo:

- + no con cambios parciales: transformación global estructural en profundidad.
- + no con políticas hegemónicas: estrategias de consenso y de concertación que involucren al gobierno y a la sociedad.
- + no sin los docentes (recuperados, reconocidos y alentados) y con los demás actores de la acción educativa: el compromiso urgente es instalar la necesidad y la posibilidad de cambio; y garantizar procesos democráticos sobre la base de valores de participación, solidaridad y justicia.
- + no sin financiamiento: mayor inversión (gastar más) con criterios de eficiencia (gastar mejor).

El cambio estratégico -no conyuntural- debe operarse

- + a nivel de las políticas educativas: macro-sistema
- + y a nivel de los establecimientos: micro-institución

Importancia del contexto macro y micro para viabilizar la transformación educativa: calidad de la educación.

Para que la calidad se concrete en definitiva a nivel del aula y del docente, y se mida en los resultados de aprendizaje del alumno.

Para modificar la práctica del aula y los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje es fundamental el contexto macro-sistema y micro-institución.

El presente trabajo aborda la dimensión político-institucional de la transformación educativa;

en una entrega posterior se analizará su dimensión pedagógico-institucional.

Prof. Roberto H. Albergucci

EL GOBIERNO del SISTEMA NACIONAL de EDUCACION

I MARCO LEGAL Y AGENTES POLITICO-INSTITUCIONALES

1. Jurisdicciones
Ley 24195
2. Consejo Federal de Cultura y Educación
Ley 22047 (Consejo Federal de Cultura y Educación)
Ley 24195 (federal)
3. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación
Ley 23930 (de ministerios)
Ley 24049 (de descentralización)
Ley 24195 (federal)

II TRANSFORMACION ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO DEL SISTEMA

1. Jurisdicciones: art. 59
2. Consejo Federal de Cultura y Educación: art. 54 a 58
3. Ministerio de Cultura y Educación: art. 2, 5 y 53

III GOVERNABILIDAD DEL SISTEMA

1. Desafíos de la descentralización
2. Articulación del sistema educativo nacional: art. 51 Y
52
3. Democracia y "concertación"
4. Nuevo rol del Estado y de la sociedad civil: art. 1, 2,
3, 39 y 40
5. Participación orgánica en el gobierno de la educación:
art. 5 r) s) y 51
nivel micro-institución: art. 42, 5 t), 44 y 19 c)
nivel macro-sistema: art. 59 f), 56 g) y 58

IV FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

1. Dimensión económica: art. 61, 62, 64, 65 y 67
2. Dimensión política y social: art. 60 y 63

V. APLICACION de la LEY FEDERAL DE EDUCACION

1. "Ley suprema de la Nación"
(Constitución Nacional, art. 31): art. 1 y 69
2. Criterios para la aplicación de la Ley Federal de Educación: art. 66
3. Acuerdos federales en el marco de la Asamblea del Consejo Federal de Cultura y Educación
4. Acuerdos federales de metas cuantitativas

ANEXOS

- I. y II. Gobierno del Sistema Nacional de Educación
- III. Gobernabilidad del Sistema
- IV. Financiamiento de la Educación
- V. Aplicación de la Ley Federal
- VI. Cuadros comparativos

I - MARCO LEGAL Y AGENTES POLITICO-INSTITUCIONALES

DIMENSIONES RELEVANTES PARA DEFINIR EL GOBIERNO DEL SISTEMA EDUCATIVO

NORMATIVA

POLITICO-INSTITUCIONAL

MARCO LEGAL

AGENTES
POLITICO-INSTITUCIONALES

-Ley del Consejo Federal de
Cultura y Educación: Ley
22.047 (3 agosto 1979)

-Ley de Ministerios: Ley
23.930 (18 abril 1991)
• atribuciones establecidas
por la Ley 22.520 de 1981
(y su modificatoria 23.023
de 1983, que añade
competencias),
desagregadas de las que
corresponden al actual
Ministerio de Justicia.

-Ley de transferencias: Ley
24.049 (6 diciembre 1991),

-Ley Federal de Educación:
Ley 24.195 (14 abril 1993)

-Ministerios de Educación
Provinciales

-Consejo Federal de Educación

-Ministerio de Cultura y
Educación de la Nación

Para explicar la forma de gobierno del Sistema Nacional de Educación habría que distinguir:

- . la estructura de gobierno: jurisdiccional - federal - nacional ("quién" decide - coordina...)
- . las atribuciones o facultades que tiene cada estructura de gobierno (acciones-deberes)
- . las competencias en las que se ejercen esas facultades (contenidos o incumbencia)

ESTRUCTURAS:

jurisdiccional: Capital Federal (MCBA) y Territorio Nacional
Provincias
Municipios

La Ley 24195 habla de las autoridades jurisdiccionales en el art. 59.

federal: "representativa" de cada una de las jurisdicciones. CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACION, creado por la Ley 22047 (sanción y promulgación 3/8/79; Boletín Oficial 15/8/79) que recopila fusionándolas otras dos leyes de facto: Ley 19473 (sanción y promulgación 2/2/72; B.O. 11/2/72) de creación del CONSEJO PERMANENTE DE COORDINACION CULTURAL; y la Ley 19682 (sanción y promulgación 15/6/72; B.O. 22/6/72) de creación del CONSEJO FEDERAL DE EDUCACION. La ira. Asamblea Ordinaria del 22/11/79 aprobó el Reglamento de funcionamiento. Actualmente está regido por el Decreto 943/84 (B.O. 2/4/84), que dictó las normas de aplicación de la Ley 22047, limitando las atribuciones y competencias. En la práctica, hasta ahora, era un órgano de coordinación o concertación, de asesoramiento, más discursivo que operativo, con intervenciones supeditadas a la convocatoria del gobierno nacional... El art. 2 de la Ley 22047 fija las atribuciones del CFCE y el art. 3 su constitución. La Ley 24049 de descentralización educativa ha contribuido a reforzar su función para la unidad federal del sistema.

La Ley 24195 dedica a esta estructura de gobierno los art. 54 a 58; el art. 56 confirma expresamente las atribuciones conferidas por la Ley 22.047, a las que se suman las que añade la Ley Federal.

nacional: Poder "Ejecutivo" y MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA, según la Ley 23930 (sanción 18/4/91 promulgación 23/4/91) que mantiene las atribuciones de la anterior Ley 22520 de 1981, obviamente sin las que corresponden ahora al Ministerio de Justicia separado del de Educación.

La Ley 24195 se refiere al Poder Ejecutivo - y al ministerio correspondiente - en el art. 53: asigna nuevas funciones al MCE, en virtud de la Ley de Transferencia (art. 20 a 22) y refuerza las que ya

estaban asignadas por la Ley de Ministerios (art. 23.)

Estas son las estructuras de gobierno del sistema educativo, a nivel jurisdiccional, federal y nacional.

Veamos lo que se dice de las atribuciones que tienen cada una de las estructuras de gobierno: es decir, las "facultades" concretas, las acciones-deberes ("verbo") que corresponden a las autoridades jurisdiccionales en el art. 59; al Consejo Federal de Cultura y Educación en los art. 55 y 56; y al Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio específico en el art. 53 de la Ley Federal.

Y luego las competencias o contenido concreto de esas atribuciones; es decir, la "incumbencia" propia del ámbito de gobierno, ("objeto directo" que corresponde a cada verbo referido al sujeto-estructura de gobierno).

- su responsabilidad en el Sistema Educativo según la Ley Federal de Educación-

Las autoridades de cada provincia y de la MCBA tienen PODER DE DECISION en el ámbito de su jurisdicción para:

- "planificar, "organizar" y "administrar" el sistema educativo (art. 59 a-);
- "aprobar" el currículo en el marco de lo acordado en el CFCE (art. 59 b-);
- "organizar" y "conducir" los establecimientos de gestión estatal (art. 59 c-);
- "autorizar" y "supervisar" los de gestión privada (art. 59 c-);
- "aplicar" las "decisiones" del CFCE (art. 59 d-);
- "evaluar" el sistema (art. 59 e-);
- "controlar" la adecuación a la política educativa nacional y a las acciones concertadas en el CFCE (art. 59 e-);
- "promover" la participación para la calidad educativa (art. 59 f-);
- "evaluarán periódicamente" la calidad y funcionamiento del sistema educativo (art. 50).

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACION

-su responsabilidad en el Sistema Educativo según la Ley Federal de Educación-

El CFCE tiene funciones de COORDINACION Y CONCERTACION: acuerdo, propuesta, cooperación...:

- "unificar" criterios entre las jurisdicciones (art. 55);
- "coordinar" para la identidad nacional (art. 55);
- "garantizar" el derecho de enseñar y aprender con igualdad de oportunidades (art. 55);
- "concertar" los contenidos, currículos, modalidades, evaluación (dentro de los lineamientos de la política educativa nacional) (art. 56 a-);
- "acordar" el reconocimiento y equivalencia de estudios (art. 56 b-);
- "acordar" la formación docente y las acreditaciones para el desempeño profesional (art. 56 c-);

- "acordar" el ejercicio de la docencia en educación artística y especial (art. 56 d-);
- "promover" y "difundir" los proyectos y experiencias innovadoras (art. 56 e-);
- "organizar" el intercambio de potencial humano y de recursos tecnológicos (art. 56 e-);
- "considerar" y "proponer" orientaciones para la preservación y desarrollo de la cultura nacional (art. 56 f-);
- "garantizar" la participación en el planeamiento educativo (art. 56 g-);
- "cooperar" con el Congreso Nacional, las Legislaturas provinciales y la MCBA (art. 56 h-);
- "acordar" en un plazo no mayor de un año: a) la adecuación de la estructura: ciclos y currículo; b) criterios para definir las modalidades de la Educación Polimodal; c) la implementación de la obligatoriedad y asistencialidad; d) la formación y actualización docente; e) equivalencia de títulos y estudios (art. 66).

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

-su responsabilidad en el Sistema Educativo según la Ley Federal de Educación-

* Responsabilidad principal e indelegable

El Estado Nacional, a través de los organismos competentes, tiene la "responsabilidad principal e indelegable" de:

- "fijar" y "controlar" la política educativa (art. 2);
- "deberá fijar" los lineamientos de la política educativa, respetando derechos, principios y criterios ... -25 ítems- (art. 5).

Y fundamentalmente, a través del ministerio específico, el gobierno nacional:

- "deberá garantizar" el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación (art. 53 a-).

* Facultades imperativas previo acuerdo en el CFCE

El Ministerio nacional tiene facultades ejecutivas, de carácter vinculante, sobre la base de los acuerdos definidos en el CFCE:

- "establecer" los objetivos y contenidos básicos comunes (art. 53 b-);
- "promover" y "organizar" concertadamente la red de formación, perfeccionamiento y actualización docente (art. 53 g-);
- "evaluar" el funcionamiento a través de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad (art. 53 k-);
- "implementar" programas para la igualdad de oportunidades y posibilidades (art. 53 e).

*** Facultades autónomas**

El Ministerio nacional tiene facultades para dictar normas reglamentarias que obligarían a cada provincia a atenerse a todo lo establecido en el Sistema Nacional de Educación, para que los estudios y títulos tengan validez nacional y reconocimiento internacional:

- "dictar" las normas sobre equivalencia de títulos y estudios según planes concertados en el CFCE estableciendo la validez automática (art. 53 c-);
- "dictar" las normas sobre revalidación de títulos y certificados de estudios (art. 53 l-).

Y también tiene facultades administrativas en casos específicos:

- "administrar" los servicios propios y de apoyo y asistencia técnica (art. 53 i-);
- "elaborar" la memoria anual de evaluación del sistema para el Congreso (art. 53 n-);
- "deberá enviar" el informe anual a la Comisión de Educación de ambas Cámaras (art. 48).

*** Facultades de coordinación, de promoción y estímulo**

El gobierno nacional, por su posición central en el sistema federal, debe cumplir un papel insustituible para el logro armónico de los objetivos educativos en todo el país.

La función de coordinación:

- "coordinar" y "ejecutar" los programas de investigación y cooperación con... (art. 53 h-);
- "coordinar" y "gestionar" la cooperación técnica y financiera internacional y bilateral (art. 53 ll-).

El apoyo para garantizar la equidad y la calidad educativa:

- "favorecer" la descentralización (art. 53 d-);
- "brindar" apoyo (art. 53 d-);
- "desarrollar" programas para la calidad educativa y logros equivalentes (art. 53 f-);
- "contribuir" con asistencia técnica para la formación y capacitación técnico-profesional (art. 53 m-);
- "alentar" el uso de los medios de comunicación social (art. 53 j-).

La Ley, por lo tanto, define con claridad la posición del "centro" en el sistema nacional "descentralizado". Más aún, la función central se destaca con nitidez cuando respecto de un mismo objeto o competencia, se complementan las atribuciones o facultades del Ministerio nacional, del Consejo Federal y de las autoridades jurisdiccionales.

- Respecto del currículo:

- * el CFCE debe "concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional" (art. 56 a- y art. 53 c-) y "acordar" (art. 66 a- y b-);
- * el Ministerio debe "establecer en acuerdo con el CFCE" (art. 53 b-);
- * las jurisdicciones deben "aprobar" o aplicar, "en el marco de lo acordado en el CFCE" (art. 59 b-).

- Respecto de la formación y actualización docente:

* el CFCE debe "acordar" los contenidos básicos comunes y las acreditaciones necesarias (art. 56 c- y 66 d-);

* el Ministerio debe "promover y organizar concertadamente" con el CFCE la red de formación, perfeccionamiento y actualización (art. 53 g-).

No se mencionan facultades propias de las autoridades jurisdiccionales.

- Respecto de la calidad de la educación y su evaluación:

* es responsabilidad conjunta del Ministerio Nacional y del Consejo Federal:

"El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida ... mediante la evaluación permanente del sistema educativo ... A ese fin deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas ... " (art. 48).

- Respecto del reconocimiento y equivalencia de estudios y títulos:

* El CFCE debe "acordar los mecanismos" que los viabilicen (art. 56 b-);

* el ministerio debe "dictar normas generales" estableciendo la validez automática si las jurisdicciones aplican los planes "concertados" en el CFCE (art. 53 c-).

Queda claro que las jurisdicciones deben adecuarse a las normas de la Ley, a los acuerdos federales y a las políticas nacionales, para la validez y reconocimiento nacional e internacional de los estudios.

Esta condición confirma las que ya establecía la Ley 19.988 de 1972 (deroga la Ley 14.389 modificatoria de la Ley 934), que además tiene la fuerza de la ratificación por cada una de las provincias a través de los regímenes estatuidos en 1972 y 1973.

El art. 2 de la Ley 19.988 establecía las condiciones para la validez nacional de los estudios y títulos provinciales no universitarios -oficiales y no oficiales reconocidos-:

"a) la escolaridad cumplida;

b) los contenidos mínimos propios de los respectivos estudios;

c) los niveles globales de formación alcanzados."

Nuestra conclusión es que, desde el punto de vista de las políticas educativas y con relación a la normativa vigente, la Ley Federal innova sin derogar; suma competencias que tienen que ver con la descentralización del sistema; y armoniza concertadamente las responsabilidades.

II - TRANSFORMACION ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO DEL SISTEMA

Definidas las dimensiones normativa y político-institucional, corresponde describir los escenarios en los que los agentes del gobierno del sistema desarrollarán las políticas educativas, con adecuación permanente al contexto socio-cultural cambiante.

El proceso de descentralización educativa impulsado por la Ley de Transferencia (24049) y la Ley Federal de Educación (24195) introduce un significativo avance en la historia de la Educación Argentina. La legislación organiza el gobierno del sistema, distribuyendo facultades y atribuciones en tres ámbitos de competencia: jurisdiccional - federal - nacional.

1. JURISDICCIONES

Las jurisdicciones son las provincias y la M.C.B.A.

Cada una de las jurisdicciones tiene la administración inmediata del subsistema provincial y de la ciudad de Buenos Aires y puede diseñar y articular los componentes de su estructura.

Las provincias asumen la responsabilidad de la prestación - salvo la educación universitaria - de la totalidad de los servicios educativos en todos sus niveles y modalidades.

La Ley federal otorga poder de decisión a las autoridades de cada provincia y de la NCBA para gobernar el propio subsistema, con "adecuación a las necesidades de su comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación" (art. 59 e-).

Esta modalidad de gestión revierte el centralismo burocrático, en el que se diluyen las responsabilidades, con la consecuencia de la desarticulación e ineficiencia del sistema. La descentralización permite el saneamiento de las estructuras, el desarrollo de las instituciones y el fortalecimiento del sistema educativo.

La responsabilidad que les cabe a las autoridades respecto del subsistema propio de la jurisdicción, no es menor que la que les incumbe en forma concurrente y concertada respecto del sistema federal.

La "autonomía" en un sistema descentralizado no tiene el mismo significado que en un sistema centralizado: ya no es una cuestión de las provincias vs. el centro; sino un problema de relación de las provincias entre sí, que deben coordinar e interactuar para la construcción solidaria del proyecto común.

2. CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACION

Integrado por los Ministros de Educación (o sus similares) de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, el Consejo Federal de

Cultura y Educación es el ámbito representativo de todas las jurisdicciones para la construcción de la unidad nacional a partir de las autonomías provinciales.

El Consejo Federal tiene la "misión" de "unificar" criterios entre las jurisdicciones y "cooperar" en la consolidación de la unidad nacional (art. 55). Lo hace a través de la concertación, el consenso y el acuerdo; la propuesta, la coordinación y la cooperación (art. 56 y 66).

Nunca se habla de "establecer" o "determinar"; se utiliza la palabra "decisiones" (art. 59 d-) que tiene un sentido amplio: el Consejo decide acordar, recomendar, efectuar una declaración...

Antes, en un sistema rígidamente centralizado, había una ficción de unidad: bajo el paraguas nacional, se ocultaba la atomización, el caos y desigualdades discriminatorias, en un contexto formalmente homogéneo. Ahora, en un sistema descentralizado, desde la diversidad hay que apostar a la unidad nacional; acordar la homogeneidad básica del sistema educativo; diversificar en los puntos de partida y en los procesos, para igualar en los resultados.

El Consejo es el escenario de concertación federal para el diseño de las políticas de largo plazo, que trascienden los tiempos de gobierno de cada administración provincial y nacional, en el marco del acuerdo educativo nacional.

3. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

El gobierno nacional, a través de los organismos competentes, tiene la "responsabilidad principal e indelegable" (art. 2) de fijar la política educativa, y la de garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación (art. 53 a-).

El Ministerio Nacional se define como "centro" del sistema descentralizado.

CENTRO		
organización y coordinación	SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	<u>más y mejor educación para todos</u>
innovación y transformación educativa	CALIDAD	con <u>logros equivalentes</u> en conocimientos y tecnologías, en habilidades y competencias
promoción, estímulo, apoyo y compensación	EQUIDAD	<u>sin exclusiones</u> de ninguna especie con adecuación a las necesidades de los individuos y a los requerimientos de la sociedad.
información, investigación y evaluación	EFICIENCIA	promoviendo y coordinando agentes y recursos eficaces, para su mejor rendimiento, con <u>responsabilidad</u> frente a los resultados.

En un sistema descentralizado, el componente "centro" - que no desaparece - debe resignificar su función: asumir fehacientemente lo que sólo el centro puede cumplir - y solamente eso - en orden a la "unidad nacional" del sistema educativo.

El Ministerio de Cultura y Educación, adopta un nuevo rol, en el que adquieren relevancia las siguientes funciones:

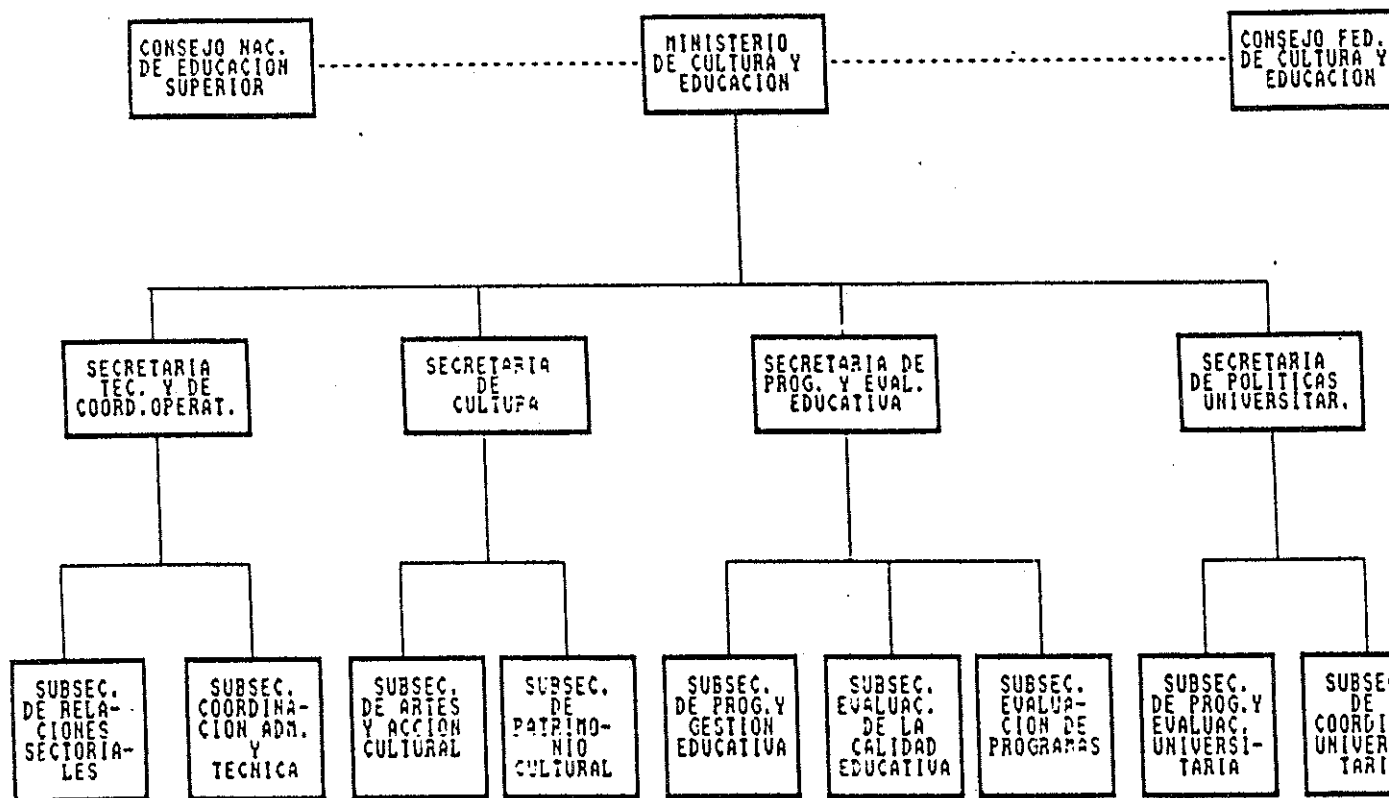
- garantizar la unidad nacional, coordinar y regular el sistema educativo en su conjunto.
- promover y evaluar la calidad de la educación que se imparte en el país.
- operar sobre las desigualdades regionales, provinciales y sociales.

El Ministerio Nacional ahora se ocupa de la totalidad del sistema, y no ya de las escuelas de su dependencia.

Las nuevas funciones se desarrollan a través de los siguientes ejes de acciones:

- de transformación: promover procesos de cambio a nivel macro-sistema y a nivel micro-institución educativa.
- de estímulo: incentivos para la calidad.
- de compensación: asegurar la equidad.

Con el objeto de fortalecer estas funciones sustantivas, la nueva estructura del Ministerio de Cultura y Educación, está organizada en cuatro Secretarías de Estado(1):



(1) Ministerio de Cultura y Educación - "Perfil estratégico del nuevo ministerio y aspectos clave de la nueva estructura" (Abril de 1993).

Con el objeto de fortalecer estas funciones sustantivas, la nueva estructura del **Ministerio de Cultura y Educación**, está organizada en cuatro Secretarías de Estado(1):

La Secretaría de Programación y Evaluación Educativa cuenta con tres Subsecretarías:

* Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa: evalúa y efectúa el seguimiento del Sistema Educativo en términos de eficacia y efectividad; y la eficiencia, mediante el desarrollo de metodologías de análisis de costos en la educación con el soporte de la Dirección Nacional de Planificación Educativa y Programación Presupuestaria del Ministerio.

* Subsecretaría de Programación y Gestión Educativa: cuenta con las áreas siguientes:

- la investigación articulada al desarrollo educativo, en aspectos curriculares, organizacionales y de nuevas tecnologías: Dirección General de Investigación y Desarrollo;

- el planeamiento educativo y la programación presupuestaria: Dirección Nacional de Planificación Educativa y Programación Presupuestaria;

- la elaboración y conducción de planes y programas para la transferencia de tecnologías educativas y para la formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización docente: Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos.

* Subsecretaría de Evaluación de Programas: a partir de las evaluaciones efectuadas por la Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, opera apoyando a las jurisdicciones educativas, en la búsqueda de una mayor equidad y calidad educativa a través de programas de tipo compensatorio ("Plan social educativo"). Evalúa la eficacia y la efectividad de los programas y proyectos nacionales, así como también su eficiencia, tanto en la asignación como en el uso de los recursos; la evaluación de su propia actividad, le permitirá al Ministerio reformular políticas, subsanar ineficiencias o corregir la ejecución de un programa o proyecto.

La Secretaría Técnica y de Coordinación Operativa apoya la acción de coordinación, desplegándose en tres ámbitos: i) hacia el interior del ministerio mediante el apoyo administrativo, jurídico y de gestión de recursos humanos; ii) con las jurisdicciones a través de la asistencia en relación a la demanda de recursos y la asistencia a los organismos provinciales de regulación del subsistema privado y iii) con la atención a los usuarios del Sistema y otras asociaciones intermedias representativas de sectores relacionados con la educación, canalizando sus inquietudes y propuestas de políticas.

Para llevar a cabo sus objetivos, la Secretaría cuenta con dos Subsecretarías y una Dirección Nacional.

* La Subsecretaría de Relaciones Sectoriales constituye una vía de comunicación permanente, con los actores comprometidos con el sistema, organizados en asociaciones de alumnos, cooperadoras, asociaciones de padres, gremios docentes, asociaciones intermedias vinculadas a la educación, propietarios individuales o colectivos de escuelas privadas, así como la asistencia técnica a los organismos provinciales receptores de establecimientos privados.

* La Subsecretaría de Coordinación Administrativa y Técnica está volcada a asegurar la eficiente gestión del Ministerio.

* La Dirección Nacional de Relaciones Interjurisdiccionales:

- canaliza el flujo de demandas jurisdiccionales, sectoriales o regionales que serán objeto de los acuerdos y de las acciones que correspondan por parte de las diversas áreas de competencia del Ministerio;
- asume un rol instrumental respecto de las políticas y programas implementados por la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, para la transformación y calidad de la educación en el marco de aplicación de la Ley Federal de Educación;
- asegura un sistema integral permanente de comunicación desde y hacia el Ministerio con todas las jurisdicciones para la difusión y apoyo de esas políticas y acciones;
- tiene a su cargo los estudios para la certificación de la validez y equivalencia de los títulos reconocidos y/u otorgados por las distintas jurisdicciones.

La Secretaría de Políticas Universitarias responde a la necesidad de contar con un instrumento de articulación con las Instituciones de Educación Superior, que sea capaz de definir e implementar políticas y estrategias que sirvan al desarrollo y fortalecimiento del sistema universitario, y a la optimización de la asignación y uso de los recursos públicos destinados al mismo, a fin de jerarquizar a las Universidades como ámbitos de actividad científica y como agentes del desarrollo económico y social.

Para llevar a cabo sus objetivos, la Secretaría dispone de dos Subsecretarías:

* La Subsecretaría de Programación y Evaluación Universitaria vuelca sus esfuerzos a impulsar el desarrollo del sistema universitario argentino; a diseñar e implementar mecanismos y procedimientos para la planificación nacional y regional de dicho sistema; y a desarrollar estrategias para la evaluación de su desempeño, promoviendo las acciones necesarias destinadas a mejorar la calidad universitaria; asimismo, tiene la tarea de promover, fortalecer y articular las actividades de posgrado, investigación y extensión universitaria, tendiendo a desarrollar su vinculación con las necesidades de los sectores público y privado del país y a fomentar el intercambio y la cooperación con instituciones académicas del exterior.

* La Subsecretaría de Coordinación Universitaria permite al Ministerio implementar políticas y estrategias para la evaluación de proyectos académicos, la fiscalización de instituciones de educación superior y la definición de los contenidos mínimos curriculares, así como para la habilitación de los títulos, la validación nacional de los mismos, la determinación de sus incumbencias profesionales y la convalidación de títulos extranjeros.

Las iniciativas e instrumentos a través de los cuales el gobierno nacional desarrollará sus políticas, son los siguientes:

+ Red Federal de Información y Estadística: con acuerdos intersectoriales se realizará el diseño de los indicadores y se asegurará la asistencia técnica y la dotación de equipos informáticos.

Importancia de que los ámbitos de gobierno donde se formulan políticas y se toman decisiones, y los ámbitos institucionales donde se desarrollan las prácticas educativas, cuenten con información relevante, sistemática, confiable, actualizada, oportuna y disponible. Todos los agentes político-institucionales deben ser tanto proveedores como usuarios en una interacción bidireccional entre lo macro y lo micro. Esta es una condición fundamental en un sistema descentralizado para la responsabilidad y eficiencia de los encargados de la gestión en cada ámbito del gobierno y de la acción educativa.

+ Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SINECE): en al ámbito del Consejo Federal se concertará el diseño del sistema de evaluación y control periódico de la calidad (art. 53 k-).

La evaluación sistemática es el complemento indispensable del sistema de información. Es tan importante conocer y orientar la demanda, satisfacer las expectativas; como introducir las correcciones oportunas y pertinentes, operar con programas de compensación o de estímulo.

+ Programas de asistencia técnica y financiera y "Plan social educativo".

Las acciones realizadas en 1993 dan una idea de la extensión de los planes en el área educativa:

- Erradicación de 779 escuelas rancho.
- Construcción de 1.006 salas de jardín.
- Refacción de 1.092 escuelas primarias en sectores carenciados.
- Distribución de 1.000.000 de libros y textos escolares.
- Distribución de 770.000 equipos de útiles escolares en 1.000 escuelas primarias.
- Jornadas de perfeccionamiento docente para 9.300 maestros del 1er. ciclo de 1.000 escuelas con altos índices de fracaso escolar.

- Adjudicación de la instalación de gabinetes de computación para 500 escuelas secundarias de sectores carenciados.
- Estímulo a las iniciativas docentes. Se premiaron 550 trabajos docentes elaborados por 2.000 maestros y profesores de todo el país a través de subsidios para poner en práctica las propuestas.

III - GOVERNABILIDAD DEL SISTEMA

1.- DESAFIOS DE LA DESCENTRALIZACION

El proceso de descentralización de los servicios educativos, si bien fortalece la autonomía decisoria de las jurisdicciones, implica riesgos para el Sistema Educativo Nacional:

- Que se desarticule en su conjunto, con lo cual se debilitará a largo plazo la unidad nacional.
- Que carezca de las orientaciones políticas básicas que requiere para adecuar sus resultados a un proyecto global de país.
- Que se profundicen las desigualdades que en materia educativa existen hoy entre jurisdicciones, entre regiones y entre grupos de distinta pertenencia social.

Las respuestas estratégicas del gobierno del sistema pasan entonces por definir y sostener la unidad curricular básica como garantía de la Unidad Nacional; formular y además promover los lineamientos políticos básicos para el Sistema Educativo Nacional y efectuar su seguimiento. La posibilidad de garantizar la igualdad de oportunidades educativas residirá en la capacidad de la nación para asistir técnica y financieramente las demandas que en este sentido sean promovidas por las regiones, las jurisdicciones o los grupos sociales desprotegidos.(1).

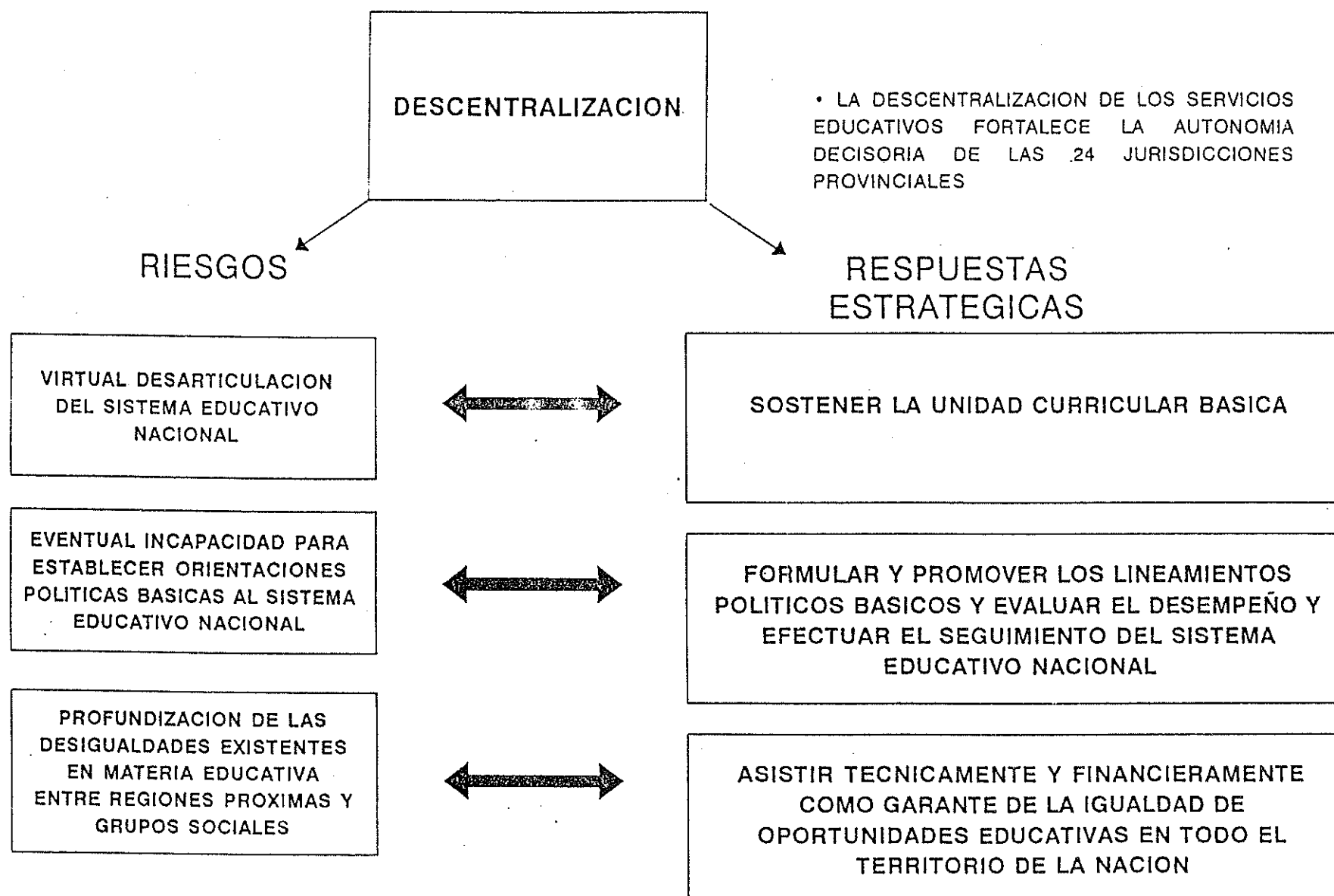
La transformación del sistema, la calidad de la educación, deben garantizarse con las reglas de juego de la descentralización. Si a principios de siglo, se consideraba que desde la gestión central se hacía posible la lucha contra el analfabetismo y la construcción de la nacionalidad frente a las corrientes inmigratorias, hoy, las políticas educativas deben garantizar los objetivos nacionales, a través de la descentralización y la articulación orgánica del sistema educativo.

2.- ARTICULACION DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Definidas las dimensiones estratégicas del gobierno del Sistema Educativo Nacional; y los riesgos de la descentralización, con las respuestas que éstos demandan. Corresponde definir los criterios de gobierno y administración del sistema; y los procesos de intercambio para la articulación orgánica de los agentes y de las instituciones políticas.

(1). Ministerio de Cultura y Educación. "Perfil estratégico del nuevo Ministerio y aspectos clave de la nueva estructura". Abril, 1993.

DESAFIOS CLAVE Y RESPUESTAS ESTRATEGICAS



Se ha dicho que con la Ley Federal - y ya desde la Ley 24049 de descentralización de servicios - el "poder" no lo tiene nadie en la educación argentina. Porque el gobierno está repartido en tres ámbitos: jurisdiccional - federal - nacional. Si es cierto que la Ley reparte poderes, eso significa que asigna en cada caso "responsabilidades". La responsabilidad de cada agente político-institucional no se agota en su respectivo ámbito de competencia: hay una responsabilidad que cada uno debe asumir respecto del sistema educativo en su conjunto.

El art. 52 de la Ley Federal determina que el "gobierno y administración" del sistema es responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional y de los poderes ejecutivos de las provincias y de la MCBA - obviamente se refiere a los "gobiernos" sin excluir a los poderes legislativos -. Se afirman así, complementariamente, los co-principios constitucionales de unidad nacional (art. 67 inc. 16) y federalismo (art. 5): "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal" (art. 104); y "las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación" (art. 108).

La Ley en el art. 51 establece criterios que deben tenerse en cuenta para "el gobierno y administración del sistema educativo":

- . unidad nacional
- . democratización
- . descentralización y federalización
- . participación
- . equidad
- . intersectorialidad
- . articulación
- . transformación e innovación

Cuando la Ley establece como criterios de gobierno, entre otros, la unidad nacional, la descentralización y federalización, y la transformación e innovación, eso significa que la gobernabilidad del sistema depende de que cada uno de los poderes, entre los que están distribuidas las responsabilidades, asuma sus funciones complementariamente y en forma solidaria con los otros poderes y con la nación toda.

La corresponsabilidad en el gobierno de la educación requiere:

- Una fuerte articulación del Ministerio de Educación con las jurisdicciones educativas en su conjunto y con las universidades, para lo cual deberá actuar en dos escenarios: el Consejo Federal de Cultura y Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional; en ambos resultará clave su capacidad para lograr acuerdos y concertar políticas y planes de acción.
- Una fuerte articulación bilateral del Ministerio de Educación, con cada jurisdicción y con cada Universidad,

para lo cual tendrá que generar respuestas eficaces en materia de asistencia técnica y financiera.(1).

3.- DEMOCRACIA Y "CONCERTACION"

Legitimidad

A partir de la década de los 80, después de una larga sucesión de gobiernos ilegales e ilegítimos - o legales (es decir constitucionales) pero ilegítimos (con ejercicio limitado de la soberanía popular) - en los procesos de "democratización" se suceden o coexisten diversas formas de legitimidad.

Hay una legitimidad formal, basada en la voluntad de la mayoría que decide en las urnas o sanciona en el parlamento.

Hay una legitimidad pragmática que se adjudica a la eficiencia, es decir a los resultados de las políticas, aún cuando éstas se hayan impulsado con estrategias hegemónicas.

Y hay una legitimidad que se sustenta en el "consenso", sobre la base de valores de participación, solidaridad y justicia: legitimidad real.

El poder democrático es eficaz en la medida en que logra movilizar los recursos de la comunidad para el logro de los objetivos sociales, por la legitimidad que se basa en la pluralidad y en el consenso, y no sólo en la legalidad (racionalidad formal) o en la eficiencia (racionalidad científico-tecnológica)(Emilio Tenti 1993).

La "energía social" de las políticas concertadas garantiza capacidad real de producir acciones de transformación - que ningún actor político individual puede asegurar por sí sólo -, y continuidad en el tiempo - que trasciende la duración de un período constitucional de gobierno -. Es decir, las políticas de concertación están dotadas de "virtualidad" propia, porque constituyen rasgos esenciales del sistema y de la práctica de la democracia real y además por la profundidad de la crisis que caracteriza a este final de milenio.

Es imprescindible el consenso para impulsar políticas de transformación eficaces y de largo plazo.

Concertación

¿Que significa concertar?

(1). Ministerio de Cultura y Educación. "Perfil estratégico del nuevo Ministerio y aspectos clave de la nueva estructura". Abril 1993.

"Concertación" significa "disputa", "lucha". No excluye la diversidad.

"Concertar" es acción que resulta del proceso de "concertación". La acción de "concertar" es el resultado de la "concertación", que incluye la contienda y la confrontación de las diferencias; pero que supone privilegiar los intereses generales por sobre los intereses de sector.

En toda contienda, los que compiten, aceptan reglas de juego: es algo que tienen en común los rivales y que a su vez permite la confrontación.

No es posible "concertar" sin reconocer y respetar - y tomando como punto de partida - las diversas posturas ideológicas, doctrinales, políticas...(1) La pluralidad de puntos de vista es la condición previa; la discusión es el medio para conciliarlos.

El consenso no se basa en el sentido de pertenencia. Al contrario, parte de la discusión de las diferencias. Y nace desde el momento en que se encuentra un punto en común, sobre el que se puede empezar a construir, con prescindencia de las diferencias que subsisten.

La confrontación puede llevar a la "concertación" entre las diferencias, o al "conflicto".

Cuando el conflicto se convierte en situación, en estilo y modalidad de confrontación, no es posible "concertar". No hay consenso. No hay acuerdo. No hay pacto. Hay "contradicción" permanente de intereses incompatibles y de posturas irreductibles. Hay "reacción".

Por el contrario, las estrategias de concertación constituyen la base y la condición para los procesos de cambio global y de largo plazo.

La "cultura de la concertación" dista tanto de la lógica de la guerra (intimación-capitulación; vencedores y vencidos), como de la lógica del mercado (oferta y demanda; negociación). No es una correlación de fuerzas, en la que unos dominan y otros pierden; o unos pagan y otros ganan. Y nadie puede apropiarse o atribuirse los resultados.

Se trata de racionalidad política y de viabilidad para producir transformaciones profundas y prospectivas: ni la militancia de la oposición sistemática, ni la cosmética de políticas ya decididas.

Es imprescindible el discernimiento lúcido de los factores progresistas de cambio, de aquéllos retardatarios o regresivos.

Los protagonistas del conflicto permanente - sean revolucionarios o integristas - resultan en definitiva reaccionarios; como los indiferentes y los conformistas, serían conservadores del "status quo", si no logran construir una base

mínima de "consenso".

La concertación se impone, por una razón positiva de legitimidad y como reaseguro contra el inmovilismo o la involución. Es un estilo de conducción política y un ejercicio de democracia directa.

- (1): No se trata de "des-ideologizar": el pluralismo es legítimo y deseable en una sociedad democrática. Se trata de acordar, mientras continúa el debate político. Desde algunos sectores radicalizados "acordar" es "abdicar". "Yo quisiera ser idealista y decir que la educación no tiene partido; pero no es así." (Piedad Robertson, 1993).

Desafíos innovadores de la Ley Federal

La Ley Federal, sancionada por el Congreso Nacional, constituye un punto de partida para acordar las metas futuras y las acciones conducentes. Es el "dato".

Pero la transformación educativa se realiza sobre la base de consensos, no sobre la fuerza de la Ley o el poder de la autoridad. Es el "desafío".

Considerar la educación como problema no requiere justificación alguna: la década del 80 se ha caracterizado por el consenso en los diagnósticos críticos del sistema.

Pero reconocido el problema, eso nos permite hoy posicionarnos diversamente frente a ese planteo: o nos instalamos en la dificultad y hacemos de la crítica una postura; o nos enfrentamos con el desafío y abrimos ya la discusión respecto de la metas y de las etapas, de las condiciones y de los medios adecuados.

- . Elaborar una "agenda" de temas para el debate y los acuerdos: descripción de campos problemáticos que comportan "desafíos".
- . Definir los escenarios para el debate, los interlocutores y las condiciones para la concertación.
- . Lograr la convergencia en las etapas y en los medios.
- . Luego, los actores políticos y sociales deben "monitorear" el cumplimiento de las políticas acordadas, de las cuales debe ser garante fehaciente el Estado.
- . El Estado, en cuanto intérprete del interés del conjunto social, debe estar en condiciones de asegurar el cumplimiento de los acuerdos: importancia del fortalecimiento del poder central en la función de garante a nivel nacional.

4.- NUEVO ROL DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

El Estado nacional está en función del interés general de la nación:

- . garantizar la unidad nacional del sistema
- . atender a las desigualdades

¿Cómo? ¿paternalismo del Estado? ¿dirigismo centralizante?
¿automatismo social? ¿espontaneismo autogestionario?

A partir de la crisis de "lo público", la reforma del Estado está indicando la búsqueda de una manera distinta de fortalecer su función política y social.

El Estado: define objetivos

evalúa resultados

reacciona frente a las mediciones de calidad

fortalece la capacidad local para dar respuesta a las necesidades: acción externa compensatoria, técnica y financiera

El "bien común" no consiste en garantizar lo mismo para todos; porque si así fuera, pocos se apropiarían de todo.

Tampoco se garantiza la equidad a través de procesos homogéneos: porque en ese contexto formalmente homogéneo, existen elementos discriminadores que el sistema no logra compensar. Y de procesos homogéneos resultan productos diferenciados. Por el contrario, distinguiendo en los puntos de partida y en los procesos, es posible igualar en los puntos de llegada.

Hay un cambio en los conceptos de igualdad y diversidad; y en los criterios para la homogeneización. La transformación de la educación se ha de realizar con las reglas de juego de la descentralización, para dar respuesta a las necesidades de cada realidad: descentralización a nivel macro-sistema y a nivel micro-institución.

Para la "igualización de oportunidades", es indispensable la participación de la comuna, de las fuerzas vivas de la comunidad. Algunos confunden "participación" con "municipalización" o con "privatización" de la educación pública. Hay una extrapolación abusiva y una confusión conceptual cuando se analizan - y se cuestionan - los procesos de "centralización" y "descentralización" con las categorías de lo "público" y lo "privado".

La "responsabilidad principal e indelegable" del Estado nacional (art. 2) supone y requiere la complementariedad de las responsabilidades irrenunciables que la Ley Federal asigna a los Estados provinciales (art. 59). El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires no pueden eludir las funciones intransferibles que les compete en

orden a la homogeneidad básica del Sistema Nacional de Educación, según el art. 3 de la Ley Federal.

La educación es un "bien social" y una "responsabilidad común" (art. 1). El Estado tiene la responsabilidad política y social de la educación pública (art. 2 y 3). Y en esa misión pública es necesaria "la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada" (art. 3).

- . Desde el punto de vista de la responsabilidad política en materia educativa, como gestor del "bien común" (=acceso a los bienes de todos los miembros de la comunidad social, en particular aquellos bienes que responden a necesidades primarias del ser humano: salud, educación, seguridad, justicia...) el Estado tiene el deber de asegurar los beneficios de la educación para toda la persona, para todos los individuos, en todos los niveles del sistema, con efectividad de posibilidades.
- . Desde el punto de vista de la responsabilidad social en materia educativa el Estado, en la distribución de los recursos, debe asignar prioridad al bien público y social de la educación; y debe asignar prioridad a los sectores más desprotegidos de la comunidad que requieren de la ayuda y promoción del Estado para satisfacer las demandas educativas.

Afirmar la responsabilidad política y social del Estado, implica rechazar el sentido exclusivamente negativo del principio de subsidiariedad, según el cual al Estado le correspondería actuar en defecto de la gestión de las sociedades intermedias.

La educación, tanto la de gestión oficial como la de gestión no-oficial, es un bien social de interés público, competencia irrenunciable del Estado.

EDUCACION PUBLICA significa precisamente la responsabilidad política del ESTADO en la inversión social de la educación.

5.- PARTICIPACION ORGANICA EN EL GOBIERNO DE LA EDUCACION

El nuevo rol del Estado implica una nueva relación Estado-sociedad y la participación de todos los actores sociales -a través de las organizaciones intermedias- para el logro del bien común.

En general la Ley Federal, afirma:

. La participación como "derecho", estableciendo "las condiciones como "principio" y como "criterio" para "fijar los lineamientos de la política educativa" (art. 5), que posibiliten el aprendizaje de conductas de convivencia social, pluralista y participativa" (art. 5 r).

- . Y la participación como "criterio" del "gobierno y administración del sistema educativo" (art. 51).

- . "La participación de la familia, la comunidad, las asociaciones docentes legalmente reconocidas y las organizaciones sociales" (art. 5 s).

A nivel micro-institución:

- . La comunidad educativa, "integrada por directivos, docentes, padres, alumnos/as, ex-alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia y organizaciones representativas" participará "en la organización y gestión de la unidad escolar, y en todo aquello que haga al apoyo y mejoramiento de la calidad de la educación" (art. 42).
- . "El derecho de los padres como integrantes de la comunidad educativa a asociarse y a participar en organizaciones de apoyo a la gestión educativa" (art. 5 t); participar "en las actividades de los establecimientos educativos en forma individual o a través de los órganos colegiados representativos de la comunidad educativa" (art. 44).
- . La formación del docente "como elemento activo de participación en el sistema democrático" (art. 19 c).

A nivel macro-sistema:

- . Las autoridades jurisdiccionales deberán "promover la participación en las distintas organizaciones que integren los trabajadores de la educación, en el mejoramiento de la calidad de la educación" (art. 59 f).

. El Consejo Federal de Cultura y Educación debe "garantizar la participación en el planeamiento educativo de los padres, las organizaciones representativas de los trabajadores de la educación y de las instituciones educativas privadas reconocidas oficialmente" (art. 56 g).

En la constitución del Consejo Federal de Cultura y Educación se incorporan además los Consejos Consultivos (Consejo Económico Social y Consejo Técnico Pedagógico), con representación amplia de todos los actores y sectores de la producción y los servicios, del trabajo, universidades y docentes (art. 58). Ver Resolución 34/93 del CFCE, 7 de diciembre de 1993, modificando el Reglamento Interno para la incorporación y funcionamiento de los Consejos.

IV - FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

El problema del financiamiento tiene varios aspectos:

- . económico: fuente de recursos, inversiones en materia educativa, incremento progresivo de fondos para educación...(qué recursos)
- . social: destino y distribución de los recursos en base a criterios de prioridad... (cómo se distribuye)
- . político: autoridad que tiene la decisión, tanto de la conformación de los fondos como de su distribución...(quién decide)

1.- DIMENSION ECONOMICA

El aspecto económico del financiamiento de la educación es competencia de la Ley de Presupuesto, que determina anualmente la inversión del Estado. La Ley Federal establece una meta de crecimiento, que tiene gravitación argumental al momento de discutir el presupuesto en el Congreso Nacional. En este sentido, es de valorar el logro que significan las previsiones de la Ley Federal:

- . duplicación del presupuesto en el término de 5 años y a razón de un 20% anual como mínimo; o bien un incremento del 50% en el porcentaje del PBI, si la cifra resultare mayor (art. 61).
- . impuestos directos de afectación específica aplicados a sectores de mayor capacidad contributiva, para financiar la diferencia entre las metas de incremento presupuestario y los recursos disponibles por la nación y las jurisdicciones (art. 62).
- . financiamiento de programas especiales por el Poder Ejecutivo Nacional (art. 64).
- . las partidas para servicios asistenciales serán adicionales a las previstas en el art. 61 (art. 65).
- . en las Disposiciones transitorias, se estableció que el presupuesto universitario 1993 no sería inferior al de 1992 (art. 67).

Debe enfatizarse la significación de estas definiciones: no es usual que una ley dedique un capítulo al financiamiento de las prescripciones que contiene - por ej. una Ley de Defensa, no prevé su financiamiento.

Pero eso no es suficiente. Ya ha existido una Ley específica, 23906, de Fondo Educativo, sin aplicación por otras razones ajenas a la misma Ley. Inclusive existen Constituciones Provinciales que hablan de 25% del presupuesto general. Pero lo que en definitiva garantiza la inversión en educación es la Ley anual de Presupuesto, que habilita efectivamente los fondos

destinados a educación.

La aplicación de la Ley Federal de Educación requiere recursos públicos adicionales; la extensión de la obligatoriedad escolar, la nueva estructura del sistema, el nuevo perfil profesional de la docencia, los requerimientos edilicios, el mejoramiento de la calidad educativa... son algunas de las principales demandas, que deberán ser atendidas a través de tres fuentes:

- mejor utilización de los recursos ya disponibles: reasignación presupuestaria.
- incremento de la inversión en educación: presupuestos provinciales y asistencia de la Nación.
- financiamiento externo: Banco Interamericano de Desarrollo, para la transformación educativa en el marco de la Ley Federal; Banco Mundial, como sustento a la descentralización del sistema educativo nacional.

2.- DIMENSION POLITICA Y SOCIAL

El aspecto político y social quedan definidos en la Ley Federal de Educación, para que sus prescripciones no resulten formulaciones retóricas; o para que su cumplimiento no quede librado a la capacidad de autofinanciamiento y de autosuficiencia de cada comunidad, frente a un Estado-desertor de su rol de garante del bien público de la educación. La definición política implica otorgar prioridad a la educación en la inversión pública y establecer criterios vinculantes para los presupuestos anuales a fin de que se destinen los fondos suficientes para la realización de las políticas educativas.

Existe el riesgo de la "privatización" de ambas gestiones del sistema, que sería financiado y subsidiado por el Estado en forma secundaria y sólo en caso de ser necesario. Esto sería olvidar que la educación constituye un bien social de interés público, como ya se ha dicho; que no puede quedar librado a las leyes de mercado o a los vaivenes económicos de cada comunidad, organizaciones intermedias, empresas, etc.; que debe ser asegurado equitativamente para todos, en todos los niveles del sistema.

El mercado no puede ser el factor decisivo; la competitividad debe ser regulada por el Estado. Se ha dicho que el Estado sin mercado es un Estado ineficiente; y el mercado sin Estado es un Estado sin justicia social.

El financiamiento de la educación, antes que un problema económico, es fundamentalmente una opción política para una inversión social.

Por primera vez se ha establecido por Ley la prioridad de la educación en la inversión del Estado (art. 60). Esto expresa, en la intención del legislador, la voluntad política que debe mover al gobierno del Estado en el diseño de las prioridades y en la ejecución de las acciones.

El instrumento previsto por la Ley para garantizar la prioridad

política y la función social de la inversión en educación es el PACTO FEDERAL EDUCATIVO (art. 63), que deberá ser ratificado por Ley del Congreso Nacional y de las legislaturas provinciales y que considerará (1):

- . el compromiso de incremento anual de presupuesto en cada jurisdicción.
- . el aporte del Estado nacional.
- . procedimientos de auditoría sobre el destino de los fondos previstos.
- . implementación de la Ley Federal de Educación.

Como facultad del Poder Ejecutivo nacional, a través del ministerio específico, se indica la de "coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y bilateral" (art. 53 ll). Se trata de habilitar fuentes de financiamiento externo para la transformación educativa, a las que deberían tener acceso también las provincias más carenciadas, con criterio compensador y eficiencia del gasto, y con formas mixtas de amortización de la deuda.

(1): Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.
"Pacto Federal Educativo". Borrador para la discusión -Diciembre 1993-

V - APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACION

1.- "LEY SUPREMA DE LA NACION"

La Ley ha sido sancionada por el Congreso Nacional, por los representantes del pueblo y los Estados provinciales, en cumplimiento del art 67 inc 16 de la Constitución Nacional. El art. 1 afirma el imperio de la Ley "en todo el territorio argentino" pues "instituye las normas referentes a la organización y unidad del Sistema Nacional de Educación". Y el art. 69: "Las provincias se abocarán a adecuar su legislación educativa en consonancia con la presente Ley..."

El carácter vinculante de la Ley en todo el territorio nacional y en toda la extensión del sistema educativo, se fundamenta en el art. 31 de la Constitución: es "ley suprema de la Nación" y las provincias "están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales".

A ella deberán subordinarse las legislaciones provinciales sin distinción de niveles o de ámbitos de gestión; y en el marco de sus criterios y normas deberán encuadrarse las políticas educativas nacionales y jurisdiccionales. Y en caso de contradicción con alguna constitución provincial, las provincias no caen en inconstitucionalidad cuando se ajustan a la Ley Federal, aún cuando no haya reforma constitucional.

Entonces, el "fondo" de la cuestión es la aplicación inmediata, gradual y progresiva de la Ley, que apunta a la transformación del sistema educativo, garantizando al mismo tiempo la unidad nacional y el respeto de las autonomías provinciales.

Otra cuestión es la "forma": el mecanismo y los instrumentos que aseguren el cumplimiento de la Ley; y la metodología con que se producen esos instrumentos normativos vinculantes. Por eso también se requiere una autoridad de aplicación que cuente con los mecanismos adecuados y con los instrumentos idóneos para llevar a la práctica lo que está legislado.

La meta a la que deben conducir todas las acciones pertinentes, es el cumplimiento de la Ley. El camino a recorrer es importante, si estamos de acuerdo en que lo esencial es la aplicación efectiva: para evitar que la Ley sea - en el mejor de los casos - un listado de expresiones de deseo; o - peor aún - que la realidad nacional sea un cuadro caótico y anárquico construido en nombre de la descentralización, de las autonomías o de la libertad...

El Dr. José Luis Cantini, en el discurso de su incorporación a la Academia Nacional de la Educación, el 5 de Julio de este año, se refirió a la "Estructura jurídica del Sistema Educativo Argentino" y en particular, a la nueva estructura jurídica

establecida por la descentralización de los servicios educativos (Ley 24049) y por la Ley Federal de Educación (Ley 24195). Con relación a la Ley Federal de Educación, dijo que "la mayor parte de sus normas no son operativas sino programáticas". Y explicó: "las operativas o autosuficientes otorgan derechos o competencias que pueden ser ejercidos sin más"; "las programáticas, en cambio, requieren otras normas complementarias y muchas veces medidas de orden técnico o económico para poder ejercer efectivamente los derechos que ellas otorgan". No se niega el valor de las normas declarativas y programáticas, pero, si no se complementan con las operativas, "en tal caso, más que una ley en sentido estricto, se convertiría en un catálogo de promesas o de ilusiones".

La conclusión es obvia. Hay que cumplir. Hay que reglamentar - o legislar complementariamente - para cumplir. Quién reglamenta? Cómo se reglamenta?.

No puede esperarse una "reglamentación" artículo por artículo, por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional: esto no se condice con la organización descentralizada del sistema.

Pero tampoco esta "Ley marco" podía quedar librada a la aplicación de leyes o reglamentaciones provinciales: tendríamos 25 sistemas educativos paralelos.

¿Cuál es entonces, la metodología para la aplicación de la Ley Federal de Educación?.

La respuesta a esta cuestión debe encuadrarse en el marco establecido en la Ley para el gobierno del sistema educativo (Titulo X) y para la implementación gradual y progresiva de la nueva estructura del sistema y de la transformación educativa (art. 66).

2.- CRITERIOS PARA LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACION

Todo lo dicho sobre los principios y normas de la Constitución Nacional y sobre el gobierno del sistema en la Ley Federal, nos permite comprender la metodología que la misma Ley establece en el art. 66: "El Ministerio de Cultura y Educación y las autoridades educativas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, acordarán en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, inmediatamente de producida la promulgación de la presente ley y en un plazo no mayor a un año..."

El primer criterio para la aplicación de la Ley, lo determina la forma de gobierno federal del sistema nacional: descentralización y unidad. El camino de los consensos - más largo y laborioso - constituye una apuesta para el largo plazo, una inversión para la construcción de políticas de Estado que sobrevivan los tiempos de los gobiernos de turno, nacional y provinciales.

La Res. 26/93 del C.F.C y E. estableció la "Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación. Esta metodología preve los procedimientos y circuitos para alcanzar los acuerdos en vistas a la aplicación "gradual y progresiva" de la nueva estructura y de las transformaciones del sistema educativo; con la participación del Estado Nacional, de los Estados Provinciales y de la sociedad; y con la coordinación de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Cultura y Educación:

- a) El trabajo técnico: elaboración de documentos para los diversos circuitos de consulta.
- b) Consultas federales: reuniones con especialistas y técnicos, con funcionarios políticos y con los ministros de cada jurisdicción, por regiones (NEA, NOA, CUYO, CENTRO Y SUR) o de todo el país.
- c) Consultas nacionales: los temas referidos a transformación curricular y capacitación y formación docente serán objeto de consultas a la sociedad; se invitará a actores y sectores representativos del quehacer educacional, a organizaciones académicas, de la producción y del trabajo; a entidades empresariales, gremiales, profesionales, confesionales; se les enviará el documento para la consulta, con un cuestionario para que lo respondan en un plazo no superior a un mes. Las jurisdicciones podrán utilizar el mismo procedimiento de consulta en su ámbito.
- d) Acuerdos federales: decisiones de la Asamblea del Consejo Federal de Cultura y Educación.
- e) Promulgación de los marcos normativos para cada tema: para

complementar normativamente la Ley Federal de Educación y para hacer operativas las prescripciones programáticas de la Ley, se deben sancionar los instrumentos de carácter vinculante que correspondan, a nivel nacional y jurisdiccional.

La Res. 30/93 del C.F.C. y E. estableció una estrategia de implementación de la nueva estructura del sistema educativo: "Acuerdo de criterios de gradualidad".

La aplicación de la Ley Federal para la transformación educativa debe ser: gradual y global; progresiva y masiva (art. 10 y 66).

- a) gradual: respetar las posibilidades y ritmos de cada realidad, elaborando concertadamente las prioridades y las estrategias comunes, para facilitar los procesos de transformación.
- b) global: garantizar simultáneamente todas las dimensiones del proceso de cambio integral: la nueva función académica de cada nivel o ciclo, la reformulación de los contenidos curriculares y la nueva organización institucional como contexto de transformación. Lo cual implica, como requisito indispensable, la capacitación de todos los actores institucionales (personal directivo, docente y no docente) - Res. 30/93 C.F.C. y E.

No confundir gradualidad con parcialidad: las innovaciones parciales no tienen gravitación frente al peso del ritual tradicional de la cultura institucional.

- c) progresiva: reducir al mínimo la coexistencia del sistema antiguo con el nuevo (desgaste de implementación grado por grado, prolongando excesivamente la "transición") - Res. 30/93 C.F.C. y E.
- d) masiva: una vez que estén dadas las condiciones indispensables (currículo y organización institucional, capacitación del personal, relación laboral docente, parque edilicio...) no hay razones para poner frenos a la aplicación. Por el contrario, es conveniente romper la estructura en varios puntos, insertando cuñas de innovación que movilicen la mayor cantidad posible de actores - Res. 30/93:
 - la formación docente de grado
 - el primer año de cada ciclo de la EGB
 - el polimodal...

Para modificar la práctica del aula y los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje es fundamental el contexto macro-sistema y micro-institución. La unidad de cambio no es el aula, sino la institución (por ej. imposibilidad de una enseñanza constructivista dentro de una escuela conductista). No los cambios parciales.

Tampoco son aconsejables las experiencias-piloto (por ej. el ex Proyecto 13 de 1969): se consolidan como experiencia, sin posibilidad de transferencia al conjunto del sistema, convirtiéndose en un mecanismo diferenciador que mejora sólo algunas escuelas.

Ejercicio teórico de implementación:

Un ejemplo de aplicación simultánea de los cuatro criterios, con el ritmo más acelerado que se pueda imaginar, podría representarse con el siguiente gráfico:

	EI	EGB	EP
1993	ACUERDOS	FEDERALES	(ART. 66)
1994	CBC Y CAPACITACION DEL PERSONAL		
1995	CAPACITACION Y RECONVERSION DOCENTE		
1996	5	1 2	
1997	4 5	1 1 2 2 3	P
1998	3 4 5	1 1 1 2 2 2 3 3	P P
1999	JM JI	1 2 3	P P P

Se indica aquí cómo se pueden incorporar progresivamente los años de los distintos niveles. Por ejemplo, en 1997 se incorporan la sala de 4 y 5 años de Educación Inicial; los dos primeros años del 1er. y 2do. ciclo de la Educación General Básica; el 1er. año del tercer ciclo de la Educación General Básica y de la Educación Polimodal.

3.- ACUERDOS FEDERALES EN EL MARCO DE LA ASAMBLEA DEL CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACION

Durante el año 1993, luego de la sanción de la Ley Federal, el C.F.C. y E. produjo los siguientes acuerdos:

- . Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación. Resolución N° 26/93 CFCyE.
- . Estructura del Sistema Nacional. Resolución N° 30/93 CFCyE.
 - Caracterización de los ciclos de la nueva estructura del Sistema Educativo Nacional.
 - Implementación gradual y progresiva del Sistema Educativo Nacional.
- . Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente. Resolución N° 32/93 CFCyE.
- . Orientaciones generales, propuesta metodológica y orientaciones

específicas para acordar contenidos básicos comunes.
Resolución Nro. 33/93 CFCyE

- * Constitución del Consejo Económico Social y del Consejo Técnico Pedagógico (art. 58 - Ley 24.195).
Resolución Nro. 34/93 CFCyE.

4. ACUERDOS FEDERALES DE METAS CUANTITATIVAS

El cronograma de metas ya acordadas en el Consejo Federal de Cultura y Educación es el siguiente:

CFCyE	AÑO	META
" formación docente" RES. 32/93	1994	inicia (trienio 94 - 96) capacitación de formadores de docentes, y del personal directivo, docente y no docente.
	1994	adecuación al nuevo Plan de Formación Docente en las jurisdicciones que ya empezaron en 1993.
	1995	puesta en marcha del nuevo Plan.
	1995	los matriculados en 1994 podrán incorporarse al nuevo Plan a través de módulos complementarios.
	1996 (fines)	docentes egresados para EGB (si 3 años de formación).
	1997 (fines)	docentes egresados para polimodal (si 4 años de formación).
	1998 (principios)	estaría vigente sólo el nuevo Plan.

estructura del
sistema educativo

1994-dic.

RES. 33/93

. CBC para todo el
país: I - EGB -
polimodal.

. Lineamientos
p a r a l a
elaboración del
Diseño Curricular
Compartido.

1996

estarían dadas la
condiciones en los
establecimientos
para la aplicación
de la nueva
estructura:

. CBC, nivel
jurisdiccional y
local.

. personal docente
reconvertido.

. nuevo modelo
institucional.

2001

RES. 30/93

nueva estructura
del SNE en
aplicación.

Cada jurisdicción fijará la estrategia y progresión de las transformaciones en aplicación de los criterios y metas acordadas en el C.F.C. y E. - RES. 30/93 C.F.C. y E.

ANEXOS

Síntesis de los artículos de la Ley Federal a los que se hace referencia en el presente trabajo, siguiendo el orden temático del mismo.

I. y II. Gobierno del Sistema Nacional de Educación

1. Autoridades Jurisdiccionales
art. 59
2. Consejo Federal de Cultura y Educación
art. 54 a 58
3. Ministerio de Cultura y Educación
art. 2 - 5 - 53

III. Gobernabilidad del Sistema

1. Criterios de Gobierno
art. 51 - 52
2. Rol del Estado
art. 1 - 2 y 5 - 3 - 39 - 40
3. Participación orgánica en el gobierno de la educación
art. 5r) y s)
art. 42 - 5t) - 44 - 19c)

IV. Financiamiento de la Educación art. 60 - 61 - 62 - 63 - 64 - 65 - 67

V. Aplicación de la Ley Federal art. 1 - 10 - 66 - 69

VI. Cuadros Comparativos

1. Consejo Federal de Educación
Ley 22.047 - Ley 24.195
2. Ministerio de Cultura y Educación
Ley 23.930 - Ley 24.049 - Ley 24.195

ANEXOS

Síntesis de los artículos de la Ley Federal a los que se hace referencia en el presente trabajo, siguiendo el orden temático del mismo.

Entre paréntesis se indica el Proyecto de Ley -original de la Cámara de Senadores (S) o de la Cámara de Diputados (D)- del que proviene cada artículo de la Ley 24.195.

I. y II. Gobierno del Sistema Nacional de Educación

1. AUTORIDADES JURISDICCIONALES

art. 59 Funciones:
(D 66)

- (D 66 a) a) planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción
- (D 66 b) b) aprobar el currículo de los ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco del CFCE
- (D 66 c) c) organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción
- (D 66 d) d) aplicar con las correspondientes adecuaciones, las decisiones del CFCE
- (D 66 e) e) evaluar el sistema en el ámbito de su competencia, controlando su adecuación a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el CFCE, promoviendo la calidad de la enseñanza
- (D 66 f) f) promover la participación de las organizaciones de trabajadores de la educación, y de otros miembros de la comunidad educativa, en el mejoramiento de la calidad, con aportes técnico-pedagógicos, que perfeccionen la práctica educativa

2. CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACION

art. 54 Concepto
(D 61)

- . ámbito de coordinación y concertación del SNE
- . presidido por el ministro nacional
- . integrado por el responsable de la conducción educativa de cada jurisdicción y un representante del CIN

art. 55 Su misión es:

- (D 62)
- . unificar criterios entre las jurisdicciones
 - . cooperar en la consolidación de la identidad nacional
 - . garantizar a todos los habitantes el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa

art. 56 Funciones

(D 63) Además de las establecidas por las normas de su constitución:

- (D 63 a) a) concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales
- (D 63 c) b) acordar los mecanismos de reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos de la educación formal y no formal en las distintas jurisdicciones
- (D 63 d) c) acordar los contenidos básicos comunes de la formación profesional docente y las acreditaciones para desempeñarse en cada ciclo, nivel y régimen especial
- (D 63 e) d) acordar las exigencias para el ejercicio de la función docente en cada rama artística en los distintos niveles y regímenes especiales
- (D 63 f) e) promover y difundir proyectos y experiencias innovadoras y organizar el intercambio de funcionarios, especialistas y docentes mediante convenios, la constitución de equipos técnicos interjurisdiccionales y acciones en común, para lograr un efectivo aprovechamiento del potencial humano y de los recursos tecnológicos disponibles
- (D 63 g) f) proponer orientaciones para la preservación y desarrollo de la cultura nacional, mediante la articulación de las políticas culturales con el sistema educativo
- (D 63 h) g) garantizar la participación en el planeamiento educativo de los padres, las organizaciones representativas de los trabajadores de la educación y de las instituciones educativas privadas reconocidas
- (D 63 i) h) cooperar en materia de normativa educacional y mantener vínculos con el Congreso de la Nación y con las legislaturas de las provincias y de la MCBA

art. 57 Composición

(D 64)

(D 64 a) a) Asamblea Federal: ministro nacional(preside)
ministros de las provincias y MCBA
representante del CIN

(D 64 b) b) Comité Ejecutivo: representantes de las regiones designados
por la Asamblea cada dos años (preside
ministro nacional)

(D 64 c) c) Secretaria General:conduce y realiza
actividades establecidas por la Asamblea
y el Comité Ejecutivo titular designado por
la Asamblea cada dos años

art. 58 Consejos Consultivos de apoyo:

(D 65)

(D 65 a) a) Consejo Económico-Social:
representantes de las organizaciones
gremiales, empresarias, de la producción y
los servicios, la CGT y el CIN

(D 65 b) b) Consejo Técnico-Pedagógico:
especialistas designados por el CFCE
(art. 61) y dos designados por la organizaci
gremial de trabajadores de la educación de
representación nacional mayoritaria

3. MINISTERIO de CULTURA y EDUCACION

Función del Estado Nacional

art. 2 . responsabilidad principal e indelegable de fijar y
(D 2) controlar la política educativa

art. 5 . según estos derechos, principios y criterios:
(D 5)

- (S 3 a) a) identidad nacional con diversidad de idiosincrasias
- (S 3 b) b) soberanía de la Nación
- (D 5 c) c) democracia representativa, republicana y federal
- (D 5 d) d) desarrollo social-cultural-científico-
tecnológico-económico
- (S 3 d) e) libertad de enseñar y aprender
- (D 5 f) f) efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades
para todos sin discriminación
- (S 3 i) g) equidad: justa distribución de servicios
con calidad y resultados equivalentes
- (D 5 h) h) asistencialidad y programas especiales para posibilitar
el acceso - permanencia - egreso al sistema
- (S 3 j) i) educación permanente
- (S 3 h) j) trabajo: realización del hombre y de la sociedad
- eje del proceso social y educativo

- (D 5 k) k) integración y desarrollo pleno de las personas con necesidades especiales
- (D 5 l) l) conciencia sobre nutrición, salud e higiene - prevención de enfermedades y dependencias psicofísicas
- (D 5 ll) ll) actividades físicas y deportivas para el desarrollo armónico e integral
- (D 5 m) m) conservación del medio ambiente teniendo en cuenta al ser humano, integrante del mismo
- (D 5 n) n) superación de todo estereotipo discriminatorio en materiales didácticos
- (D 5 n) n) erradicación del analfabetismo: educación de jóvenes y adultos para completar la escolaridad obligatoria
- (S 3 k) o) armonización de las acciones de educación formal, no-formal e informal
- (D 5 p) p) apoyo a innovaciones educativas - regímenes alternativos - sistemas abiertos y a distancia
- (D 5 q) q) comunidades aborígenes: derecho a preservar sus culturas, al aprendizaje de su lengua, a la participación de sus lenguas, a la participación de sus mayores en la enseñanza
- (S 3 e) r) convivencia social pluralista y participativa
- (S 3 l) s) participación: familia - comunidad - asociaciones docentes - organizaciones sociales
- (S 3 p) t) derecho de los padres: asociarse y participar en el apoyo a la gestión educativa
- (S 3 q) u) derecho de los alumnos: respeto de integridad - dignidad - libertad de conciencia - expresión; y recibir orientación
- (D 5 v) v) derecho de docentes universitarios: libertad de cátedra - dignificación y jerarquización de su profesión
- (S 3 o) w) Congreso de la Nación entiende en la evaluación del sistema educativo

art. 53 Funciones del Ministerio de la Nación
(D 60)

- (S 41 a) a) garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del SNE
- (D 60 b) b) establecer en acuerdo con el CFCE, los objetivos y contenidos básicos comunes que faciliten la movilidad horizontal y vertical de los alumnos, dejando abierto un espacio curricular para contenidos que respondan a los requerimientos provinciales, municipales, comunitarios y escolares
- (D 60 c) c) dictar normas generales sobre equivalencias de títulos y de estudios, validez automática de los planes concertados en el seno del CFCE
- (D 60 d) d) favorecer la descentralización y brindar el apoyo a las y MCBA
- (D 60 e) e) implementar programas especiales para garantizar el ingreso, permanencia y egreso en todos los ciclos y niveles, en coordinación con el CFCE
- (D 60 f) f) desarrollar programas nacionales y federales de cooperación técnica y financiera, a fin de promover la calidad educativa y alcanzar logros equivalentes, a partir de las heterogeneidades partir de las heterogeneidades locales, provinciales y regional

- (D 60 g) g) organizar concertadamente en el ámbito del CFCE una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente
- (D 60 h) h) coordinar y ejecutar programas de investigación y cooperación con universidades y organismos nacionales específicos
- (D 60 i) i) administrar los servicios educativos propios y los de apoyo y asistencia técnica al sistema
- (D 60 j) j) alentar el uso de los medios de comunicación social estatales y privados, para programas educativo-culturales de afirmación de la identidad nacional y regional
- (D 60 k) k) evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el CFCE
- (D 60 l) l) dictar las normas generales sobre revalidación de títulos y certificados de estudios en el extranjero
- (D60ll) ll) coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y bilateral
- (D 60 m) m) contribuir con asistencia técnica para la formación y capacitación técnico-profesional en los distintos niveles del sistema educativo, en función de la reconversión laboral en las empresas industriales, agropecuarias y de servicios
- (D 60 n) n) elaborar una memoria anual con los resultados de la evaluación del sistema, que será enviada al Congreso de la Nación

III. GOBERNABILIDAD del SISTEMA

1. CRITERIOS de GOBIERNO

art. 51 Criterios de gobierno y administración

- (D 58)
- . unidad nacional
 - . democratización
 - . descentralización y federalización
 - . participación
 - . equidad
 - . intersectorialidad
 - . articulación
 - . transformación e innovación

art. 52 El gobierno y administración del sistema es responsabilidad concurrente y concertada de:

- (S 40)
- . Poder Ejecutivo Nacional
 - . poderes ejecutivos de las provincias y de la MCBA

2. ROL del ESTADO

art. 1 Objeto de la Ley (S 1)

- . regulación del derecho constitucional de enseñar y aprender (art. 14)
- . objetivos de la educación: bien social - responsabilidad común
- . marco legal de la organización y unidad del SNE (art. 67, inc. 16)
- . reconversión del sistema, adecuación a las necesidades nacionales e integración

Función del Estado Nacional

art. 2 . responsabilidad principal e indelegable de (D 2) fijar y controlar la política educativa

art. 5 . según estos derechos, principios y criterios: (D 5)

- (S 3 a) a) identidad nacional con diversidad de idiosincrasias
- (S 3 b) b) soberanía de la Nación
- (D 5 c) c) democracia representativa, republicana y federal
- (D 5 d) d) desarrollo social-cultural-científico-tecnológico-económico
- (S 3 d) e) libertad de enseñar y aprender
- (D 5 f) f) efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos sin discriminación
- (S 3 i) g) equidad: justa distribución de servicios con calidad y resultados equivalentes
- (D 5 h) h) asistencialidad y programas especiales para posibilitar acceso - permanencia - egreso al sistema
- (S 3 j) i) educación permanente
- (S 3 h) j) trabajo: realización del hombre y de la sociedad - eje del proceso social y educativo
- (D 5 k) k) integración y desarrollo pleno de las personas con necesidades especiales
- (D 5 l) l) conciencia sobre nutrición, salud e higiene - prevención de enfermedades y dependencias psicofísicas
- (D 5 ll) ll) actividades físicas y deportivas para el desarrollo armónico e integral
- (D 5 m) m) conservación del medio ambiente teniendo en cuenta al ser humano, integrante del mismo
- (D 5 n) n) superación de todo estereotipo discriminatorio en materiales didácticos
- (D 5 n) n) erradicación del analfabetismo: educación de jóvenes y adultos para completar la escolaridad obligatoria
- (S 3 k) o) armonización de las acciones de educación formal, no-formal e informal
- (D 5 p) p) apoyo a innovaciones educativas - regímenes alternativos - sistemas abiertos y a distancia

- (D 5 q) q) comunidades aborígenes: derecho a preservar sus culturas, al aprendizaje de su lengua, a la participación de sus mayores en la enseñanza
- (S 3 e) r) convivencia social pluralista y participativa
- (S 3 l) s) participación: familia - comunidad - asociaciones docentes - organizaciones sociales
- (S 3 p) t) derecho de los padres: asociarse y participar en el apoyo a la gestión educativa
- (S 3 q) u) derecho de los alumnos: respeto de integridad - dignidad - libertad de conciencia - expresión; y recibir orientación
- (D 5 v) v) derecho de docentes universitarios: libertad de cátedra - dignificación y jerarquización de su profesión
- (S 3 o) w) Congreso de la Nación entiende en la evaluación del sistema educativo

art. 3 . El Estado Nacional, las provincias y la MCBA garantizan
(D 3) "acceso" a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización, supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada

Gratuidad y asistencialidad

- art. 39 . El Estado nacional, las provincias y la MCBA se obligan,
(D 44) mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos, a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales, en todos los niveles y regímenes.
- . Estado Nacional: aporte financiero principal al sistema universitario estatal para todos los habitantes que lo requieran; fuentes complementarias de financiamiento, según ley específica, sobre la base de los principios de gratuidad y equidad.
 - . Estado nacional, provincias y MCBA: sistema de becas para alumnos en condiciones socio-económicas desfavorables, que cursan ciclos o niveles posteriores a la Educación General Básica Obligatoria, las que se basarán en el rendimiento académico.

art. 40 . El Estado nacional, las provincias y la MCBA se obligan a:
(D 45)

- (D 45 a) a) garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad, ampliando la oferta de servicios e implementando programas asistenciales para los sectores más desfavorecidos con criterio solidario, integrando esfuerzos y optimizando los recursos;
adoptar acciones para los que no ingresan, abandonan o repiten.
- (D 45 b) b) organizar planes asistenciales para niños de Educación Inicial con necesidades básicas insatisfechas, en concertación con organismos estatales y privados;
- (D 45 c) c) organizar planes asistenciales para niños de Educación Especial con necesidades básicas insatisfechas desde la etapa de estimulación temprana, en concertación con organismos estatales y privados.

3. PARTICIPACION ORGANICA en el GOBIERNO de la EDUCACION

art. 5

- (S 3 e) r) convivencia social pluralista y participativa
- (S 3 l) s) participación: familia - comunidad -
asociaciones docentes - organizaciones sociales

art. 42 Comunidad educativa
(D 47)

- directivos - docentes - padres - alumnos - ex-alumnos - personal administrativo y auxiliar - organizaciones representativas
- participará -según su propia opción y el proyecto institucional- en la organización y gestión de la unidad escolar, y en el apoyo y mejoramiento de la calidad de la educación, sin afectar las responsabilidades directivas y docentes

art. 5

- (S 3 p) t) derecho de los padres: asociarse y participar en el apoyo a la gestión educativa

art. 44 Derechos de los padres :
(D 51)

- (D 51 a) a) reconocimiento como agente natural y primario de la educación
- (D 51 b) b) participación en las actividades educativas en forma individual o a través de órganos colegiados representativos

- (D 51 c) c) elección de institución educativa cuyo ideario responda a las convicciones filosóficas, éticas o religiosas
- (D 51 d) d) información periódica sobre la evolución y evaluación del proceso educativo de sus hijos
- art. 19 c) Formar al docente como elemento activo de participación en el sistema democrático.

IV. Financiamiento de la educación

- art. 60 . la inversión por parte del Estado es prioritaria
- (D 67) . recursos de presupuestos nacional, provinciales y MCBA

- art. 61 El monto sera definido tomando la cifra que
- (D 68) resultare mayor entre:

- . la duplicación (gradual a partir del presupuesto 1993 y a razón del 20% anual como mínimo) de la inversión pública consolidada total en educación (base 1992: 6.120.196.000)
- . o el incremento del 50% en el porcentaje (base 1992: 4%) del PBI destinado a educación en 1992 (base 1992: 153.004.900.000)

- art. 62 La diferencia entre estas metas de
- (D 69) cumplimiento obligatorio y los recursos de las fuentes mencionadas en el art. 67, se financiará con impuestos directos de asignación específica, aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva

- art. 63 Pacto Federal Educativo entre el Estado
- (D 70) nacional, las provincias y MCBA, ratificado por ley del Congreso y por las respectivas legislaturas: para implementar art. 61

- (D 70 a) a) compromiso de incremento presupuestario educativo anual de cada jurisdicción
- (D 70 b) b) aporte del Estado nacional a las provincias y la MCBA, para el cumplimiento de las obligaciones de la presente ley
- (D 70 c) c) definición de procedimientos de auditoría eficientes que garanticen la utilización de los fondos en la forma prevista
- (D 70 d) d) implementación de la estructura y objetivos del sistema educativo

art. 64 Poder Ejecutivo Nacional: "financiará" total o
(D 71) parcialmente con fondos específicos programas especiales: emergencias educativas, compensación de desequilibrios, situaciones de marginalidad, experiencias de interés...

art.65 Las partidas para los servicios asistenciales
(D 73) que se presten e y desde el servicio educativo serán adicionales a las metas establecidas en el art. 61

art. 67 El presupuesto de la Administración Pública
(D 72) Nacional 1993 con destino a las universidades estatales, no será inferior al Presupuesto 1992 más la suma anualizada de los incrementos del mencionado año

V. Aplicación de la Ley Federal

art. 1 Objeto de la Ley
(S 1)

- . regulación del derecho constitucional de enseñar y aprender (art. 14)
- . objetivos de la educación: bien social - responsabilidad común
- . marco legal de la organización y unidad del SNE (art. 67, inc. 16)
- . reconversión del sistema, adecuación a las necesidades nacionales e integración

art. 10 La estructura del sistema educativo será implementada en forma gradual y progresiva

art. 66 Ministerio de Cultura y Educación y las
(D 74) provincias y MCBA acordaran en el CFCE, en un plazo no mayor a un año, a partir de la promulgación de la ley:

(D 74 a) a) adecuación progresiva de la estructura educativa de las jurisdicciones: ciclos y contenidos básicos comunes

(D 74 b)b) modalidades del Ciclo Polimodal según:

- . demandas del campo laboral
- . prioridades comunitarias, regionales y nacionales

(D 74 c) c) implementación gradual de la obligatoriedad y asistencialidad en educación inicial, educación especial y EGBO

(D 74 d) d) implementación de programas de formación y actualización docente para la adaptación a la nueva estructura

(D 74 e) e) equivalencia de títulos docentes y
habilitantes actuales en relación con las
acreditaciones necesarias para la nueva
estructura

art. 69 Provincias se abocarán a adecuar su
(D 76) legislación en consonancia con la presente ley
y a adoptar los sistemas administrativos, de
control y de evaluación para su óptima
implementación

VI. CUADROS COMPARATIVOS

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACION
Su responsabilidad en el Sistema
Educativo según la Ley 24.195 y 22.047

LEY 24.195

LEY 22.047

art. 55 "unificar"	criterios entre las jurisdicciones.	art. 2 b) "coordinar" y "concertar"	medidas para hacer efectivas las políticas y acciones en las jurisdicciones.
art. 55 "cooperar"	para la identidad nacional.		
art. 55 "garantizar"	derecho de enseñar y aprender con igualdad de oportunidades.	art. 2 e) "evaluar"	los resultados logrados en la aplicación de las políticas y acciones.
art. 56 a) "concertar"	contenidos, currículos, modalidades, evaluación (dentro de los lineamientos de la política educativa nacional).	art. 2 f) "acordar"	las exigencias mínimas para cada nivel educativo.
art. 56 b) "acordar"	reconocimiento y equivalencia de estudios.	art. 2 f) "acordar"	el sistema de reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos.

art. 56 c)
"acordar"

formación
docente y
acredita-
ciones para
desempeño
profesional.

art. 56 d)
"acordar"

ejercicio de
la docencia
en educación
artística y
especial.

art. 56 e)
"promover" y
"difundir"

proyectos y
experiencias
innovadoras.

art. 2 c)
"promover
medidas"

a través de
una labor
coordinada y
coherente de
los organis-
mos e insti-
tuciones -
oficiales y
privados -
para una
racional
utilización
de los re-
cursos hu-
manos, eco-
nómicos y
tecnológi-
cos.

"organizar"

intercambio
de potencial
humano y de
recursos
tecnológi-
cos.

art. 56 f)
"considerar"
y "proponer"

orientacio-
nes para
preservación
y desarrollo
de la cul-
tura nacio-
nal.

art. 2 a)
"proponer"

políticas y
acciones
para el
desarrollo
cultural del
país y mejo-
ramiento de
la educación

"aconsejar"

las priori-
dades

art. 56 g)
"garantizar"

la partici-
pación en el
planeamiento
educativo.

art. 2 g)
"proponer"

medidas para
que la
acción
cultural y
educativa se
estructure y
consolide a
través de
las insti-
tuciones
naturales y
necesarias
(Familia-
Municipio-
Provincia-
Nación) y de
organismos
oficiales y
privados
representa-
tivos.

art. 56 h)
"cooperar"

con el
Congreso
Nacional y
las Legis-
laturas
provinciales
y MCBA.

art. 2 d)
"proponer"

las modi-
ficaciones
que requie-
ra la le-
gislación
vigente.

art. 66
"acordar" en
un plazo no
mayor de un
año

a) adecua-
ción de la
estructura:
ciclos y
currículo.
b) criterios
para definir
las modali-
dades de E.
Polimodal.
c) implemen-
tación de la
obligato-
riedad y
asistencia-
lidad.
d) formación
y actualiza-
ción docen-
te.
e) equiva-
lencia de
títulos y
estudios.

art. 2 h)
"dictar"

su regla-
mento in-
terno.

Su constitución

LEY 24.195

ART. 57

1. Asamblea Federal
2. Comité Ejecutivo
3. Secretaría General

ART. 58

4. Consejo Económico Social:
organizaciones gremiales,
empresarias, de la
producción y los
servicios, la CGT y el
CIM.

5. Consejo Técnico-
Pedagógico: especialistas
designados por el CFCE y
dos designados por la
organización gremial de
representación nacional
mayoritaria.

LEY 22.047

ART: 3

1. Asamblea
2. Comité Ejecutivo
3. Secretaría del Comité
Ejecutivo.
Secretaría Técnico-
Ejecutiva.
Secretaría de Actas.
(Cap. IV Reglamento
Interno).

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

LEY FEDERAL

LEY DE MINISTERIOS

LEY DE TRANSFERENCIA

RESPONSABILIDAD
PRINCIPAL E
INDELEGABLE

ART. 2
fijar y controlar
política
educativa.

ART. 23
asistir
al Presidente de
la Nación en todo
lo inherente a la
educación, la
cultura, la
ciencia y la
tecnología

.1 entender
en la
determinación de
objetivos, y
políticas del área
de su competencia

.18 intervenir
en la elaboración
de las políticas
para el desarrollo
de áreas y zonas
de frontera

ART. 5
deberá fijar
lineamientos de
política educativa
respetando
derechos,
principios y
criterios...

ART. 53 a)
garantizar
cumplimiento de
principios,
objetivos y
funciones del SNE.

. 2
ejecutar
los planes,
programas y
proyectos del área
de su competencia
elaborados
conforme a las
directivas que
imparta el poder
ejecutivo.

ART. 20
ejecutar
las políticas y
estrategias del
sistema educativo
en consulta
permanente con el
CFCE.

FACULTADES
IMPERATIVAS PREVIO
ACUERDO EN EL CFCE

ART. 53 b)

. 3

ART. 22

establecer
objetivos y
contenidos básicos
comunes de los
currículos de los
distintos niveles,
ciclos y regímenes
especiales de
enseñanza que
faciliten la
movilidad
horizontal y
vertical de los
alumnos, dejando
abierto un espacio
curricular
suficiente para la
inclusión de
contenidos que
respondan a los
requerimientos
provinciales,
municipales,
comunitarios y
escolares.

ART. 53 g)
promover y
organizar
concertadamente
red de formación,
perfeccionamiento,
actualización
docente.

ART. 53 k)
evaluar
funcionamiento del
sistema a partir
de un sistema de
evaluación y
control periódico
de la calidad.

ART. 53 e)
implementar
programas

especiales para
garantizar
ingreso,
permanencia y
egreso en todos
los ciclos y
niveles del
sistema.

entender
en la
actualización de
los programas
educativos para
todos los niveles
de su
jurisdicción, como
así también en la
elaboración de las
pautas para la
confección de los
programas de otras
jurisdicciones.

. 16
entender
en la adopción de

medidas tendientes
a erradicar la
deserción escolar.
. 17
entender
en la elaboración
y ejecución de

promover
concertadamente
con el Consejo
Federal de Cultura
y Educación la
adecuación de la
estructura común
del sistema
educativo, la
actualización de
planes generales
con objetivos y
contenidos
curriculares
básicos y comunes
con aportes que
consideren las
particularidades
regionales,
provinciales y de
las escuelas y su
comunidad para la
coherencia, unidad
e integración
educativa y
cultural del país
en pleno respeto
del federalismo.

ART. 21
realizar
el análisis,
evaluación y
seguimiento de la
situación
educativa; de la
consistencia,
congruencia y
calidad educativas
de los planes y
programas en
relación con las
prioridades
establecidas.

ART. 21
instrumentar
planes y programas

de interés
nacional.

planes para la
educación
sanitaria.

FACULTADES AUTONOMAS

ART. 53 c)
dictar
normas sobre
equivalencia de
títulos y estudios
según planes
concertados en el
CFCE estableciendo
validez
automática.

ART. 53 l)
dictar
normas sobre
revalidación de
títulos y
certificados de
estudios.

ART. 53 i)
administrar
servicios propios
y de apoyo y
asistencia
técnica;
estadística,
investigación,
información y
documentación...

ART. 53 n)
elaborar
memoria anual de
evaluación del
sistema para el
Congreso.

. 10
entender
en la
determinación de
la validez
nacional de
estudios y
títulos.

. 11
entender
en las
habilitaciones e
incumbencias de
títulos
profesionales con
validez nacional.

ART. 21
determinar
los requerimientos
y condiciones para
el reconocimiento
de títulos y
certificados
nacionales y
extranjeros.

ART. 21
organizar y
administrar
un sistema de
información
cualitativa y
cuantitativa en
materia educativa
y cultural.

ART. 48
enviar
informe anual a la
Comisión de
Educación de ambas
Cámaras.

FACULTADES DE
COORDINACION

ART. 20
coordinar,
compatibilizar y
evaluar
el funcionamiento
interjurisdiccio-
nal.

.8
entender
en la coordinación
del sistema
universitario.

ART. 53 h)
coordinar y
ejecutar
programas de
investigación y
cooperación con
universidades y
organismos
nacionales
específicos.

.9
entender
en la
determinación de
la tarea a
desarrollar por
los organismos
públicos y
privados con
capacidad para
realizar
investigación
básica evitando
duplicación de
esfuerzos y
asegurando plena
utilización.

.19
entender
en la formulación
de políticas de
desarrollo
científico y
tecnológico y en
la promoción de la
investigación,
desenvolvimiento,
financiamiento y

transferencia de la ciencia y de la técnica, coordinando la acción con los ministerios, secretarías, gobiernos provinciales, municipales y otras entidades públicas y privadas.

ART. 53 l1)
coordinar y
gestionar
cooperación
técnica y
financiera
internacional y
bilateral.

. 20
intervenir
juntamente con el
Ministerio de
Relaciones
Exteriores y
Culto, en todo lo
relacionado con
organismos
internacionales
dedicados a la
investigación
científica y
técnica y en
aquellos aspectos
de los programas y
convencios
internacionales
que se refieren a
ésta.

ART. 21
atender y
gestionar
los asuntos de
naturaleza
internacional que
se relacionen con
la educación y la
cultura.

FACULTADES DE
PROMOCION Y
ESTIMULO

ART. 53 d)
favorecer
descentralización
brindar
apoyo.

ART. 53 f)
desarrollar
programas para la
calidad educativa
y logros
equivalentes.

ART. 53 m)
contribuir

ART. 21
brindar
asistencia técnica
y financiera para
el desarrollo de
estrategias y
programas
educativos.

con asistencia
técnica para la
formación y
capacitación
técnico-
profesional, en
función de la
reconversión
laboral.

ART. 53 j)

alentar

uso MCM con
programas
educativo-
culturales para la
afirmación de la
identidad nacional
y regional.

.14

entender

en lo concerniente
a becas y
prestamos
vinculados con la
educación.

.13

entender

en la utilización
de la
radiodifusión, la
televisión, la
cinematografía y
demás medios de
comunicación
masiva, con fines
educativos, en
coordinación con
los organismos que
corresponda.

.21

entender

en la
organización,
dirección y
administración de
los servicios de
radiodifusión y
televisión de
propiedad del
Estado que sean
asignados a este
Ministerio.

LEY DE MINISTERIOS

COMPETENCIAS QUE
NO CORRESPONDEN A
UN SISTEMA
DESCENTRALIZADO.

.4

entender
en la orientación
de la oferta
educativa,
mediante la
diversificación de
la enseñanza
secundaria y
terciaria,
teniendo en cuenta
los requerimientos
del desarrollo
nacional.

.5

entender
en las relaciones
con los institutos
del sector privado
y establecer las
normas de
supervisión, y el
reconocimiento de
su enseñanza
cuando
corresponda.

.6

entender
en la
fiscalización de
las actividades
culturales y
educativas
realizadas por
institutos
estatales de otras
jurisdicciones o
dependencias, en
cuanto se
relacionen con la
validez nacional
de estudios y
títulos.

.7

intervenir
en la elaboración

y entender en la aplicación de las normas destinadas a regular las acciones médicas, odontológicas y paramédicas en el ámbito educativo.

.12

entender en la recreación, el turismo, la educación física y el deporte escolar en todos los niveles del sistema educativo.

.15

entender en la administración de la cuenta especial Fondo Escolar Permanente.