



TRABAJO ARBITRADO

[Cierre de edición: 30 de diciembre, 2020]

Sección: Artículos de Revisión: Reflexividades Polyphónicas

<http://revista.celei.cl/index.php/PREI/index>

polyphonia@celei.cl

ORIGINAL



Vol. 5, Núm. 1, enero-julio 2021, págs.

ISSN: 0719-7438

Polyphōnia. Revista de Educación Inclusiva
Publicación científica del Centro de Estudios
Latinoamericanos de Educación Inclusiva de Chile

Fecha de envío: 03 de septiembre, 2020

Fecha primera revisión: 19 de septiembre, 2020

Fecha segunda revisión: 29 de septiembre, 2020

Fecha tercera revisión: 12 de octubre, 2020

Fecha de aceptación: 05 de noviembre, 2020

Publicada: 02 de enero, 2021

Leyes y planes de reforma educativa en argentina y Brasil: contrastes entre países y períodos en la transición del siglo XX al XXI¹

Pedro Daniel Míguez

Doctoren Sociología del Desarrollo y Antropología Social

Investigador Principal y Profesor Titular

Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

Email: dpmiguez@fch.unicen.edu.ar

 <https://orcid.org/0000-0001-7366-0219>

Resumen

Palabras clave: *reforma, democracia, equidad, Brasil, Argentina.*

¹ Este artículo surge de un proyecto denominado 'Los sentidos de la democracia en las reformas educativas de segunda generación: Brasil y Argentina comparados'. El mismo se encuentra radicado en el Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales y fue financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.

Laws and educational reform plans in Argentina and Brazil: contrasts between countries and periods in the transition from the 20th to the 21st century

Abstract

Keywords: *reform; democracy; equity; Brazil; Argentina.*

Introducción

Este artículo examina las normas que orientaron las reformas de los sistemas educativos de Argentina y Brasil desde inicios de la década de 1990 hasta el tercer lustro del siglo XXI. Estas reformas fueron propiciadas por organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, CEPAL, OREALC) con el propósito de favorecer el crecimiento económico y fortalecer el orden democrático emergente en ambos países. Concretamente, proponían integrar las políticas de formación ciudadana, con una reestructuración de la forma y contenido del sistema educativo que promoviera la productividad y competitividad de la economía. Sin embargo, pese a tener un origen y propósitos comunes, las reformas no fueron concebidas de la misma manera. Lejos de ser aleatorias, estas diferencias resultaron de las distintas concepciones de la relación entre el crecimiento económico y el fortalecimiento democrático que existían en estos países. Así, a diferencia de estudios que destacan las continuidades en la manera en que fueron concebidas las reformas educativas en Latinoamérica (Krawczyk y Vieira, 2008), en este caso incluiremos el análisis de las diferencias entre países y en distintos momentos dentro de ellos.

Si bien el proceso de reformas estuvo caracterizado por una extensa secuencia de normas y planes, nuestro análisis se centra en los contrastes que se produjeron entre fines del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Como veremos, los cambios en la orientación política que experimentaron los gobiernos de Brasil y Argentina en ese lapso son particularmente reveladores de las diversas concepciones en tensión al interior de cada país. Pero, aunque los cambios de orientación política en los dos países presentaron similitudes, es posible registrar contrastes aún dentro de ellas. Esas diferencias no sólo revelan las distintas concepciones ‘políticas’ sobre la relación entre democracia y economía, también muestran la influencia de las distintas tradiciones institucionales y culturales propias de cada país (ver Grimson, 2007; Pousadela, 2007; Palermo, 2015). En este sentido, la comparación permite percibir una mayor continuidad de la política educativa en Brasil, donde la integración entre las políticas de formación ciudadana y las que buscaban incrementar la productividad y la competitividad no implicaron tantas suspicacias. Mientras en Argentina existieron importantes discontinuidades en esas políticas, debido en parte a las importantes tensiones que se generaban en torno a la posibilidad de integrar esos términos.

En la próxima sección describiremos el corpus documental sobre el que realizaremos el análisis y presentaremos brevemente en el método de ‘análisis explicativo de contenido’ (Flick, 2007:196) que utilizaremos para su análisis. Luego aprovecharemos el creciente campo de estudios comparativos entre Brasil y Argentina para sintetizar las diferencias en las tradiciones institucionales y en la cultura política de ambos países. Si bien la producción en esta área es incipiente, plantea complejas tesis que sólo podremos reconstruir en la medida en que se vinculen a los procesos que estudiamos.

Posteriormente, examinaremos las propuestas de reforma. Partiremos de la documentación emitida por organismos internacionales, para registrar luego la manera en que ésta fue reelaborada en cada contexto nacional. Finalmente, propondremos las conclusiones a las que conduce este análisis, sugiriendo que las mayores discontinuidades y tensiones en torno a la política educativa que se produjo en Argentina estuvo asociada a una menor capacidad de incluir a la población en la educación secundaria y mejorar su acceso al conocimiento escolarizado. En Brasil, la mayor estabilidad de las políticas y menores niveles de conflictividad contribuyeron a un contexto en el que se incrementó el acceso a ese nivel educativo y mejoraron los desempeños. De esta manera, y a diferencia de lo que han planteado otras investigaciones, es posible observar la diversidad de modalidades de implementación y los efectos de estas políticas, pese a la impronta que intentaron darles los organismos internacionales.

Objeto y Método

Este trabajo se basa en el análisis de documentos oficiales mediante los que los gobiernos de Argentina y Brasil promovieron las reformas de sus sistemas educativos, particularmente desde la década de 1990 hasta el tercer lustro del siglo XXI. El estudio sólo considera la normativa del nivel nacional y deja pendiente la compleja variación que se produce en el nivel sub-nacional, ya que implicaría extendernos más allá de las limitaciones de un artículo. Por el mismo motivo, sólo analizaremos las *concepciones* en las que se originaron los intentos de reforma, pero no consideraremos sus *efectos* más allá de una caracterización general de la situación educativa en uno y otro país.

Hemos elegido los casos de Argentina y Brasil ya que, por varias razones, presentan similitudes y contrastes relevantes. Por un lado, ambos países sufrieron gobiernos autocráticos durante las décadas de 1970 y 1980 y comenzaron su transición a la democracia en períodos similares (Argentina en 1983, Brasil en 1985). Además, como veremos, ambos países fueron objeto de las políticas de reforma educativa que propiciaron los organismos internacionales. Y ambos tomaron en cuenta esas propuestas a la hora de plantear las reformas de su sistema educativo. De manera que, si bien no fueron los únicos países latinoamericanos en plantearse esas reformas, sí lo hicieron asumiendo puntos de partida similares que favorecen la conmesurabilidad de los casos. Por otro lado, si bien presentan estos elementos en común, es posible ver cómo la forma de implementación de la política difiere en uno y otro país, de manera que la comparación, sin ser la única posible,² es particularmente translúcida respecto a cómo las diversidades culturales e institucionales incidieron en la implementación de las reformas. Y en eso permite mostrar

² Si bien en este caso limitamos la comparación a Argentina y Brasil por motivos de espacio, son varios los países de América Latina que implementaron políticas del mismo tipo. De manera que si bien esta comparación puede mostrar contrastes significativos, es posible enriquecer nuestra comprensión de los mismos incorporando nuevos países a futuro.

la diversidad de modalidades que asumieron en América Latina pese al común origen en la iniciativa internacional.

Como ya adelantamos, aunque reconstruiremos la secuencia de normas emitidas en ambos países desde el retorno a la democracia, haremos foco en los cambios que tuvieron lugar a inicios del siglo XXI. Tanto en Argentina como en Brasil en esos años se produjo una transición de gobiernos de orientación ‘neoliberal’ a gobiernos de las llamadas ‘nuevas izquierdas’ o ‘populismos’ (Cameron, 2009; Wylde, 2012; Griera, 2017). Los primeros, como el de Carlos Menem (1989-1999) en Argentina o el de Fernando Enrique Cardoso (1995-2002) en Brasil, habrían aplicado políticas dirigidas a moderar el papel redistributivo del Estado con el objetivo de incrementar la rentabilidad de las inversiones y superar el estancamiento económico que experimentaron ambos países en la década de 1980. Los segundos, como el de Ignacio Lula Da Silva en Brasil (2003-2011) o el de Néstor Kirchner (2003-2007) en Argentina, buscaban recuperar el rol del Estado en la redistribución de la renta para reducir la creciente desigualdad que había resultado de las políticas aplicadas por los gobiernos anteriores.

Lo que hace interesante esta comparación es que a partir de procesos paralelos u homólogos, es posible discernir diferencias relevantes. Estas se expresan en los cambios internos de ambos países. Pero también en la diversidad de tradiciones institucionales y culturales que los diferencian y que se manifiestan incluso al comparar gobiernos de una similar orientación política. De hecho, una manifestación de estas diferencias fue que en Brasil las reformas se plantearon a través de ‘planes decenales’, que fueron respetados incluso en la transición entre gobiernos de distinta orientación y partido. Mientras en Argentina las reformas fueron planteadas mediante dos leyes sucesivas que se presentaron como antagónicas, incluso cuando fueron propuestas por gobiernos del mismo signo político.

El estudio de las políticas públicas normalmente ha procedido analizando su formulación como la manifestación de la voluntad de un gobierno. Y, luego, a su concreción como la expresión de su efectiva capacidad de gestión (Parsons, 2013). En este caso nuestro análisis de la documentación mencionada (planes educativos en Brasil, leyes en Argentina) coloca el acento en el primero de estos términos, aunque incorporaremos algunos datos que permiten evaluar al segundo en alguna medida. El análisis de la documentación se llevará a cabo mediante la técnica del ‘análisis de contenido’ (Mayntz, et. al., 1985; Flick, 2007). Esta técnica permite discernir el sentido que transmite un texto identificando, inicialmente, las palabras clave que mejor lo representa o sintetiza y luego registrando la forma en que éstas se presentan en los textos bajo análisis. En nuestro caso, comenzaremos identificando términos clave y los sentidos que presentan en los textos emitidos por los organismos internacionales. Luego veremos cómo estos surgen en los documentos de orden nacional y en qué medida reflejan las concepciones presentes en la documentación emitida por los organismos internacionales.

Con el objetivo establecer una medida general de la influencia de la documentación internacional, el estudio de la normativa de orden nacional partirá de un análisis de la frecuencia con que las palabras clave surgida de la primera se incluyen en la segunda. Si bien la frecuencia con que se reiteran los términos puede constituir un indicio o medida general de esa influencia, no alcanza para establecer la homogeneidad de sentidos entre los documentos. Debido a las variaciones de significado que puede experimentar un término dentro de un mismo documento o en documentos diferentes (polisemia), más allá de la frecuencia es preciso identificar los sentidos que adquiere en cada texto específico. Esto

supone identificar el contexto histórico en el que surgieron o emitieron los documentos. Y, luego los sentidos que adquiere un término dentro del texto según el contexto particular (el ‘sintagma’ o ‘frase’ en el lenguaje coloquial) en el que es enunciado (Mayntz, et al., 1985:25). Esta técnica no sólo permite discernir los significados explícitos que el texto busca transmitir. También permite un análisis ‘crítico’, identificando los sentidos tácitos, las ambigüedades y contradicciones de sentido que se inscriben en un mismo texto (Flick, 2007:2008). A su vez, la comparación entre textos diversos permite ver la forma en que se disputan sentidos en la formulación de una política y cómo éstas marcan distintas etapas en su formulación e implementación.

De esta manera, nuestro análisis parte del examen de la documentación internacional para observar los sentidos que intenta transmitir y ponderar luego la manera y el grado en que éstos son aceptados y disputados en la documentación nacional de los países estudiados. Sin embargo, antes de concretar el análisis de la documentación, es preciso dar cuenta de las particularidades que caracterizan a Argentina y Brasil y que subyacen a las diferencias en la manera en que fue reelaborada la documentación internacional.

Contrastes institucionales y culturales entre Argentina y Brasil

Si bien las comparaciones entre Argentina y Brasil no han sido frecuentes (Grimson, 2007:34), existen estudios que nos permiten identificar algunas diferencias relevantes a la hora de comprender las distintas maneras en que fueron concebidas las reformas educativas en ambos países. En este sentido, es particularmente significativo el contraste entre las tradiciones institucionales y la cultura política que, según acuerdan diversos investigadores, incide en la forma en que se conciben e instrumentan las políticas públicas en Argentina y Brasil (Grimson, 2007:37; Pousadela, 2007:54).

Puesto de manera sintética, mientras en Brasil las políticas se caracterizarían por programas graduales con metas de largo plazo, la Argentina presenta frecuentes discontinuidades y estrategias cortoplacistas. Quienes han examinado las posibles causas de esta disparidad las asocian a las distintas articulaciones entre el Estado y la sociedad civil (De Riz, 1986; Fausto y Devoto, 2004). Siguiendo esta pista, Palermo (2015:46) sugiere que mientras en Brasil el Estado prevalece sobre la sociedad civil, en Argentina la relación es inversa. Así, la mayor estabilidad en Brasil resultaría de la presencia de una burocracia estatal profesionalizada que, si bien forma parte y contribuye a la reproducción de una élite económica y política, opera con cierta autonomía de la sociedad civil. Mientras que en Argentina las agencias y políticas públicas estarían fuertemente condicionadas por los grupos de interés de la sociedad civil que eventualmente puedan ‘capturarlas’. Así, la gestión de las políticas públicas en Argentina resultaría más inestable y cambiante de acuerdo a cómo se dirimen coyunturalmente los balances de poder entre los actores de la sociedad civil que influyen en ellas. Mientras que en Brasil la relativa autonomía de la burocracia estatal otorgaría mayor estabilidad a esta gestión.

Las diferencias de gestión institucional en Brasil y Argentina se articulan, a su vez, a un rasgo cultural subyacente: las distintas concepciones de la desigualdad. Mientras en Brasil se acepta la desigualdad estamental pero se busca conciliarla, en la Argentina este tipo de diferencia resulta intolerable; pero lejos de integrarla se busca ‘aplanar’ o eliminar cualquier forma de diferenciación (Segato, 1998). Así, la aceptación de una élite estatal con relativa autonomía en el caso de Brasil reposa sobre la tolerancia de diferencias estamentales que no resultarían aceptables en Argentina. En el caso brasileño esta

aceptación de la desigualdad otorga un marco regulatorio que permite ordenar el sistema de relaciones sociales y la resolución de conflictos de manera relativamente previsible y armónica (Semán y Merenson, 2007:190). En cambio, la profunda aversión a cualquier diferencia social en Argentina, que incluso desafía los marcos legales legítimos, conduce a un sistema en el que los intereses contrapuestos se ordenan según las ventajas relativas presentes en una coyuntura dada. Así, mientras en Brasil las diferencias se gestionan en un marco regulatorio que permite acuerdos más estables, en Argentina las diferencias sectoriales se dirimen según un régimen inestable que dificulta los acuerdos y metas de largo plazo y que se manifiesta en vínculos altamente conflictivos (O'Donnell, 1984).

Pese a que la bibliografía comparativa ha mostrado estas diferencias culturales e institucionales entre Brasil y Argentina, quienes examinaron la implementación de las reformas educativas en uno y otro país han reportado procesos análogos. Si bien algunos autores reconocen que el proceso de reformas incrementó los niveles de acceso a la educación, indican que esto no implicó una verdadera nivelación entre diversos sectores sociales (Tedesco, 2009; Perez Centeno y Leal, 2011). En este sentido, varios trabajos proponen que, en lugar de promover la igualdad, la manera en que fueron concebidas las reformas la incrementaron al inscribirse en el marco de políticas económicas que favorecían al sector privado en detrimento del sector público (Souza, 2002; Silva y Abreu, 2008). Este incremento resultaría, a la vez, de la 'descentralización' del sistema educativo y de aplicar los sistemas de evaluación mediante pruebas estandarizadas de nivel nacional e internacional (Aparicio, 2005; Guzman, 2005).

En el primer caso se argumenta que la descentralización profundizaría las desigualdades sectoriales según la capacidad de gestión y los recursos pecuniarios disponibles en cada distrito o comunidad educativa (Espinoza Díaz, 2008; Krawczyk y Vieira, 2008). El riesgo que se percibía en el segundo caso era que la posibilidad de distinguir entre escuelas de mayor y menor rendimiento según los resultados de las pruebas estandarizadas resultaría en un crecimiento de la segregación educativa. Es decir, se produciría una creciente diferencia entre escuelas de alto rendimiento seleccionadas por las élites de mayores recursos y escuelas de menor rendimiento a las que se resignarían los sectores más vulnerables (CLACSO, 2005; Zibas, 2008).

Ahora bien, aunque con algunos matices, la bibliografía sobre el proceso de reformas en Latinoamérica ha tendido percibir efectos análogos en toda la Región; en el caso de Brasil y Argentina los datos disponibles muestran evoluciones diferentes. Históricamente, Brasil ha sido un país con mayores niveles de pobreza y desigualdad que Argentina. No obstante, en el período en que se aplicaron las políticas mientras en el segundo país éstas tendieron a incrementarse o estancarse, en el primero sufrieron una significativa reducción. Esta evolución diferencial se manifiesta en algunas estimaciones de la pobreza por ingreso y la equidad distributiva según el Coeficiente de Gini³, pero también se constata en algunos indicadores del sistema educativo.

Por ejemplo, en Argentina la población que accedía a la etapa inicial de la educación secundaria pasó del 79,3% en el año 2000 a ubicarse entre el 85 y 90 por ciento a partir del

³Datos del Banco Mundial muestran que la pobreza por ingreso pasó de afectar al 57,8% de la población en 1990 al 20,1% en 2016; mientras que en Argentina se encontraba entre el 4 y el 8 por ciento a mediados de la década de 1980 y entre 8 y 9 por ciento entre 2012 y 2016, pero experimentó un pico de más del 40% en 2002. En Brasil, el Coeficiente de Gini disminuyó de 60,5 puntos en 1990 a 51,9 en 2016; mientras que en Argentina se encontraba en torno a los 42 puntos tanto en 1987 como entre en 2014 pero experimentó un pico de 53,8 puntos en 2002.

2015, mostrando una relativa mejora. Sin embargo, sólo el 54,7% de los estudiantes pasaba al ciclo superior de la educación secundaria en el año 2000 y entre el 57 y 59 por ciento lo hacía entre 2015 y 2018. Es decir, si bien se incrementó la cantidad de estudiantes que accedían al ciclo básico de la educación secundaria, se mantuvo un significativo nivel de deserción o abandono que hizo que sólo algo más de la mitad llegara al ciclo superior de la misma.

En el caso de Brasil, en cambio, sólo el 44,6% de los estudiantes accedían a la etapa inicial de la educación secundaria en 2001, pero más del 80% comenzó a hacerlo a partir del 2016. A su vez, los niveles de deserción terminaron siendo menores que en Argentina. Sólo el 38% accedía al ciclo superior de la educación secundaria en 2001, pero más del 60% comenzó a hacerlo a partir del 2016.⁴ Así, si el ingreso a la educación secundaria era notablemente más limitado en Brasil a inicios del siglo XXI, éste evolucionó favorablemente en las siguientes dos décadas al punto de lograr mejores niveles de ingreso y permanencia que Argentina.

En síntesis, si bien se ha planteado resultados análogos de las reformas educativas implementadas en Brasil y Argentina, lo que indican los datos es que éstas no estuvieron acompañadas por procesos equivalentes. En Brasil, las décadas que analizamos se caracterizaron por reducciones en los niveles de pobreza e inequidad y mayor acceso a la educación. En Argentina, los niveles de pobreza y desigualdad experimentaron tendencias fluctuantes, con importantes incrementos en algunos lapsos del período que exploramos. Y, a su vez, mientras el acceso al nivel secundario se incrementó, se estancó la tasa de graduación.

Las Reformas Educativas: en pos de la ciudadanía y la 'competitividad'

Tanto en Argentina como en Brasil la intención de reformar sus sistemas educativos ya había surgido con la restauración democrática que experimentaron ambos países hacia mediados de la década de 1980. Sin embargo, los procesos de reforma cobraron auge durante la década de 1990 a partir del impulso que recibieron de diversos organismos internacionales. Un hito fundacional fue la reunión Educación para Todos que tuvo lugar en Jontiem (Tailandia) en 1990 y que fue organizada conjuntamente por la UNESCO y UNICEF. Allí se delineó un plan inicial que planteaba como metas principales ampliar el acceso a la educación, sobre todo en los países que presentaban menores tasas de escolarización (lo que incluía a Brasil que fue objeto de un plan especial destinado a los ocho países con menores niveles de escolarización). El incremento del acceso, sobre todo a la educación básica, era percibido como condición para impulsar, a la vez, el crecimiento económico y la consolidación de las instituciones cívicas. Esta combinación era particularmente relevante para el conjunto de países 'en desarrollo' que, como Brasil y Argentina, progresivamente emergían de regímenes totalitarios en el contexto de una extendida recesión económica.

El encuentro de Jontiem fue seguido de sucesivas reuniones en donde se especificaba la agenda planteada en esa reunión inicial.⁵ Particularmente relevante para el contexto latinoamericano fue el informe *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación*

⁴ Datos tomados del Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina http://archivo.siteal.iipe.unesco.org/base_de_datos/consulta?indicador=&countries=1%2C3&years=&filter_s=# Lamentablemente la base no provee datos previos al año 2000.

⁵Entre los más importantes se destacan el informe sobre *Prioridades y Estrategias para la Educación* publicado por el Banco Mundial en 1995 y el *Informe Delors* publicado por la UNESCO en 1996.

Productiva con Equidad surgió de una reunión que tuvo lugar en Quito en 1991, organizada conjuntamente por la CEPAL y la OREALC/UNESCO. En este documento se enfatizaba la importancia de que las reformas del sistema educativo permitieran articular el crecimiento económico con la consolidación de las instituciones republicanas. Específicamente se señalaba que las reformas debían ‘alcanzar simultáneamente dos objetivos: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional de los países.’ (1992:125).

El Informe proponía generar esta integración a partir de reconciliar seis principios o ‘ideas fuerza’ que tradicionalmente habían sido percibidos como antagónicos en Latinoamérica. Además, se recomendaba que los programas de reforma incorporaran cuatro metas básicas. Respecto de la primera cuestión, el documento proponía integrar los principios de la ciudadanía, la igualdad y la integración con los de la competitividad, la eficiencia y el desempeño (CEPAL/OREALC, 1992:18).

Desde esta perspectiva, el desarrollo económico sostenido a partir del incremento de la competitividad era visto como una condición que le permitiría al conjunto de la población alcanzar efectivamente los derechos cívicos y sociales (el ejercicio pleno de la ciudadanía). Esto requería una educación que permitiera a la población acceder a los nuevos avances tecnológicos y científicos y un sistema educativo que garantizara el acceso igualitario del conjunto de la población a esos saberes. Asimismo, la distribución de ese conocimiento sin distinciones sociales, ni regionales permitiría la plena integración social. Así, en lugar de oponerse, era la combinación de los principios de ciudadanía, equidad e integración con competitividad, eficiencia y desempeño los que debían orientar las reformas. Junto a esta integración conceptual el Informe proponía cuatro objetivos centrales. Como meta general se proponía mejorar el *acceso* al sistema educativo y también al conocimiento escolarizado del conjunto de la población sin distinciones sectoriales. Como dispositivo para lograr este propósito general, se proponía también articular el incremento de la *participación* de la población en la gestión de las instituciones educativas con una *descentralización* de su administración. Se postulaba que transferir los procesos de toma de decisión de organismos centralizados, como el poder ejecutivo nacional, a las propias comunidades educativas (por ejemplo, a través de consejos de escuela) o a instancias administrativas más cercanas a ellas (como municipios o provincias) podría hacer más eficiente el uso de los recursos al interior del sistema. Además, incrementaría la participación de los diversos actores del sistema educativo promoviendo el ejercicio de la ciudadanía y facilitaría la adaptación de la educación a la realidad de las comunidades educativas en las que era impartida. Así, la descentralización asociaría la democratización del sistema educativo con la eficiencia en la administración de sus recursos mejorando el acceso a la educación del conjunto de la población.

Otro objetivo de las reformas debía ser incrementar la *calidad* de la educación. Esto suponía articular una mejora en los vínculos pedagógicos que permitiera una efectiva transmisión de conocimientos con la evaluación sistemática mediante exámenes estandarizados que pudieran medir la efectividad de ese proceso. Finalmente, el cuarto objetivo consistía en estrechar el vínculo entre el sistema educativo y el mercado de trabajo. En este sentido, se procuraba que la currícula educativa estuviera adaptada a los avances tecnológicos que experimentaba ese mercado. Pero también que existiera una relación directa y orgánica entre el sistema educativo y el mercado de trabajo a través de prácticas o pasantías durante los últimos años de estudio.

De esta manera, el Informe presentaba una concepción de las reformas que podría resumirse en seis términos básicos: la ciudadanía, la igualdad y la integración debían articularse a la competitividad, la eficiencia y el desempeño. A su vez, esa asociación debía procurarse incrementando el acceso al sistema educativo y la calidad de la educación, relacionando la participación con la descentralización y al sistema educativo con el mercado de trabajo. Así, este breve resumen sugiere que los términos ciudadanía, igualdad, integración, eficiencia, competitividad, desempeño, descentralización, participación, calidad, trabajo y acceso permiten captar aspectos nodales de la concepción de las reformas educativas propuestas por los organismos internacionales.

Las Reformas en Brasil

La influencia de los organismos internacionales en la manera en que fueron concebidas las reformas del sistema educativo en Brasil puede notarse en el primer plan presentado en 1993 por el gobierno de Itamar Franco (1992-1995). No casualmente su denominación 'Plan Decenal de Educación para Todos' remitía a la reunión de Jontiem e incluía entre sus propuestas mejorar el acceso a una educación de calidad e instrumentar formas de evaluación que garanticen la eficiencia del sistema. Sin embargo, la debilidad política de ese gobierno impidió que éste fuera realmente implementado.⁶ Pese a este traspasé, los planes de reforma fueron retomados por los gobiernos posteriores, incluso entre aquellos de signos políticos contrapuestos.

Dentro de esta secuencia, durante la Presidencia de Fernando Enrique Cardozo fue sancionado el Plan Decenal de Educación 2001-2011, aprobado por el parlamento tras varios años de álgidos debates en torno a una propuesta alternativa presentada en el año 1998 por un conjunto de organizaciones sociales.⁷ Este plan incluía entre sus metas mejorar el acceso a la educación del conjunto de la población y garantizar la calidad educativa mediante los mecanismos de evaluación. De esta forma, constituía una iniciativa clara de reformar el sistema educativo según los acuerdos establecidos en Jontiem.

Si bien el Plan Decenal 2001-2011 continuó en vigencia durante el lapso preestablecido, fue complementado mediante dos planes plurianuales de educación sancionados durante las presidencias de Ignacio Lula da Silva. Uno de estos planes comprendía el lapso 2004-2007 y el otro el período 2007-2011. Desde el punto de vista formal, la sanción de estos planes no implicaba ni la derogación, ni el abandono del plan decenal preexistente. Su propósito consistía en establecer metas específicas para alcanzar las finalidades que este proponía. Sin embargo, el Plan Plurianual 2004-2007 establecía matices respecto a las formas de instrumentación de las metas del Plan 2001-2011 que modulaban sus efectos de una manera particular. Algo que fue continuado por el plan plurianual posterior.

Finalmente, el tercer Plan Decenal (2014-2024) fue sancionado durante la presidencia de Dilma Rousseff (2011-2016), sucesora de Lula y miembro del mismo partido.

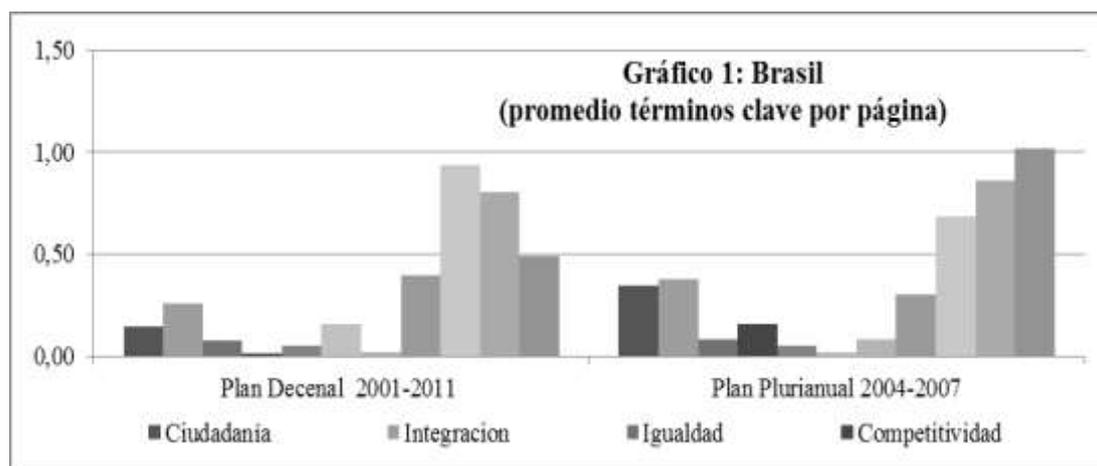
⁶ La intención de reformar el sistema educativo tuvo largos antecedentes en Brasil, partiendo del plan de los Pioneros en 1937 e incluyendo la reforma constitucional de 1988 que incluía establecía condiciones para mejorar el sistema educativo. El cambio de plan educativo entre a partir de 2001 obedece también a la sanción de una nueva Ley de Directrices y Bases para una Educación Nacional. Para una reconstrucción de esas transformaciones ver Cury (2009) y Bordington et al. (2011).

⁷ Aunque en las visiones de varios analistas estos planes encarnaban visiones antagónicas de cómo debían implementarse las reformas, el punto más concreto de debate se produjo centralmente en torno al presupuesto educativo, particularmente respecto a la magnitud del presupuesto dedicado a la educación superior (Valente Romado, 2002; Dourado, 2010).

Pese a que la aprobación de este tercer plan se produjo luego de tres años de álgidos debates, no presentaba variaciones significativas respecto de las metas introducidas por los planes plurianuales precedentes.⁸

Como hemos señalado, la frecuencia con que aparecen los términos clave en un documento es una manera de reconocer su contenido. Este parámetro nos provee una visión general e inicial de la posible influencia de la concepción de la reforma presentada por los organismos internacionales. En este sentido, el Gráfico 1 muestra que algunas de las palabras clave que representan la propuesta de los organismos internacionales como competencia, eficiencia, desempeño y descentralización no resultaron muy influyentes. Mientras que calidad, trabajo y acceso tuvieron mayor incidencia. Otros términos como integración, igualdad y participación ocuparon un lugar cambiante. Esto sugiere entonces que algunos de los principios o 'ideas fuerza' que presentaron los organismos internacionales, como competitividad, eficiencia, desempeño o descentralización, ocuparon un lugar subordinado. Mientras que los criterios de acceso, trabajo y calidad tomaron un lugar preeminente.

Gráfico 1:



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, más allá de este patrón común la comparación entre los planes muestra variaciones. Una variación menor es que mientras en el Plan 2001-2011 calidad y trabajo tienen una frecuencia relativa mayor que acceso, en el plan 2004-2007 acceso gana preeminencia sobre los otros dos. Más allá de eso, algunas diferencias más significativas se producen en relación a los términos ciudadanía e integración que ganan algo de preeminencia en el Plan Plurianual 2004-2007. En cambio, participación que ocupa el cuarto lugar en el plan 2001-2011 reduce su frecuencia relativa en el Plan 2004-2007. Así el clivaje entre el Plan Decenal 2001-2011 y el Plurianual 2004-2007 marca un matiz en un marco de relativa continuidad. El incremento del acceso, la calidad y la vinculación con el trabajo parece ser un objetivo de las reformas durante todo el período. Pero mientras en el primero el acento parece estar puesto en la calidad, en el segundo el acceso, la ciudadanía y la integración cobran una mayor importancia.

⁸ Pese a la continuidad del partido en el gobierno, la aprobación del nuevo plan se produjo luego de álgidos debates en torno a la imputación presupuestaria necesaria para llevarlo adelante (Zanferari et al, 2017).

Como señalamos, si bien el análisis de frecuencias puede tomarse como un indicio del contenido de un texto, es necesario examinar los sentidos específicos que adquieren dentro de él. Por motivos de espacio, en este caso examinaremos los sentidos que cobran los términos de mayor frecuencia, como calidad, trabajo, acceso, etc. En este sentido, en el Plan 2001-2011 el término ‘calidad’ refiere a las características del vínculo pedagógico que les permite a los estudiantes incorporar el saber escolarizado independientemente de su condición social de origen. Esto se indica cuando se establece que los niños de familias de bajos ingresos tendrán prioridad en el proceso de expansión del sistema educativo, pero evitando que se reduzca la calidad de la educación a medida que se ‘democratiza el acceso para ese sector’ (Plan Decenal 2001-2011: 8-mi traducción D.M). Esto supone además establecer procesos de evaluación de la calidad. Concretamente, pruebas estandarizadas que midan el desempeño de los estudiantes para constatar esa transmisión y proveer insumos que intervengan como ‘instrumentos de mejora de la calidad’ (Plan Decenal 2001-2011: 13-mi traducción).

En el Plan Plurianual 2004-2007 se mantienen muchos de estos significados, pero se amplían sus alcances. Calidad no remite solamente a la capacidad del sistema de transmitir conocimientos, sino también de humanizar el servicio público y de garantizar el ejercicio de la ciudadanía. Por ejemplo, se señala la importancia de ‘evaluar la calidad de los programas en el sentido de promover la formación para el ejercicio de la ciudadanía’ (Plan Plurianual 2004-2007:23 -mi traducción DM). Esta ampliación del concepto agrega también la consideración de otros servicios sociales además del educativo. Así, se señala la importancia de garantizar ‘la calidad de los servicios de salud, educación, cultura y las condiciones dignas vivienda y transporte.’ (Plan Plurianual 2004-2007: 34-mi traducción D.M.).

Esta variación del sentido tiene paralelismos en otro de los términos de mayor frecuencia como acceso. En ambos planes ‘acceso’ implica garantizar el ingreso de toda la población al sistema educativo y también que ésta logre el mismo nivel de conocimiento. Es decir, no es sólo el acceso al sistema, sino también al saber. Pero acceso también aparece asociado a ‘modernidad’. Es decir, el acceso es la condición para alcanzar los avances tecnológicos y saberes que permiten un mayor bienestar, pero también incorporarse plenamente al mercado de trabajo y consumo.

En el Plan Plurianual 2004-2007 se repite la misma concepción del acceso. Sin embargo la principal diferencia es que acceso no es solamente el ingreso al sistema educativo, al saber, a la tecnología y al consumo. La particularidad de este último plan es que acceso aparece asociado a otras condiciones complementarias: la salud, la alimentación adecuada, al mundo laboral y, en general, a los derechos sociales básicos. Así el término gana nuevas connotaciones al asociar las posibilidades de acceso a la educación a la vigencia de otras condiciones que exceden las puras características del sistema educativo.

Respecto a trabajo, puede notarse un sentido particularmente uniforme entre el Plan Decenal 2001-2011 y el Plan Plurianual 2004-2007. En ambos casos, el significante trabajo remite centralmente a la relación entre la educación y el mundo laboral. Así, ‘preparar para el trabajo’ o ‘proveer los conocimientos para adaptarse a los crecientes niveles de calificación que requiere el mundo laboral’ aparecen como los sintagmas más comunes dotando de sentido al término trabajo en los documentos. Sin embargo, en el Plan Plurianual 2004-2007 el término aparece en contextos que lo asocian a condiciones macroeconómicas. En esta concepción, la posibilidad de que educación y trabajo se articulen no se vincula sólo a que la escuela prepare adecuadamente a todos los sectores

sociales para la actividad laboral. La política económica debe asumir un rol complementario incrementando la disponibilidad de empleos de buena calidad en el sector formal para que el vínculo entre educación y trabajo desarrolle su potencial. Otros términos que, sin volverse preponderantes, presentan distintas frecuencias en los planes son participación, ciudadanía e integración. En todos los documentos, el término participación aparece asociado a la inclusión de miembros de la comunidad escolar (progenitores, estudiantes, docentes, etc.) en la propia gestión de la escuela. Este contenido es común a todos los planes educativos. Pero, en el Plan Plurianual 2004-2007, a la vez que reduce en parte su frecuencia en comparación con el plan anterior, también varía su significado al asociarse a descentralización que aumenta levemente su frecuencia. En el Plan Decenal 2001-2011 el término participación aparece asociado a los consejos escolares y las organizaciones estudiantiles. Es decir, participación supone la inclusión de la comunidad educativa en la gestión cotidiana de la escuela. En el Plan Plurianual 2004-2007 si bien se mantiene este sentido, participación aparece también vinculada a ‘descentralización’ como una nueva modalidad de organización del Estado.

La participación se opone aquí a un modelo centralizado donde la capacidad de decisión se centra en una burocracia profesional y en actores políticos que operan en su propio beneficio mediante redes clientelares. En oposición a esto, se otorga a los miembros de la comunidad educativa la potestad de administrar los recursos pecuniarios y humanos de las escuelas. Los consejos escolares pueden entonces contratar docentes y directivos e intervenir en el diseño del presupuesto escolar.

Finalmente, tenemos los principios de ciudadanía e integración. Si bien, como notamos, en planes anteriores los términos presentaban bajas frecuencias, en el Plan Plurianual 2004-2007 estos ganan preeminencia. Este Plan plantea abiertamente la integración como producto de un programa de desarrollo en el que se complementan la política económica y la política social. Así, la integración es presentada como la articulación ‘por un lado, de la inclusión social y la redistribución de las rentas y por otro de la inversión, el crecimiento de la rentabilidad y el empleo.’ (Plan Plurianual 2004-2007: 17- mi traducción) Esta sinergia dará también lugar a una efectiva expansión de la ciudadanía, ya que la ‘inclusión social y la desconcentración de la renta con un vigoroso crecimiento del empleo [...] las inversiones y la expansión de las actividades competitivas que viabilizan el crecimiento, sustentan y fortalecen la ciudadanía y la democracia’ (Plan Plurianual 2004-2007:8- mi traducción).

En definitiva, la normativa en Brasil incorporó contenidos que surgían de los documentos editados por los organismos internacionales, sin embargo lo hizo con sus propias modulaciones. En términos generales, es posible ver continuidad institucional entre los planes y un énfasis común en la calidad, el trabajo y el acceso en desmedro de la eficacia, la competitividad, el desempeño y la descentralización. Dentro de esta tendencia general el Plan 2004-2007 otorgó mayor preeminencia al acceso, la ciudadanía y la integración y explicitó condiciones (mejoras en la salud, vivienda o en la creación de empleo, etc.) que permitiría que este acceso pudiera hacerse efectivo. Así, si bien podría decirse que ninguno de los planes negaba la importancia de mejorar el acceso a la educación, articularla con el mundo laboral o lograr que fuera de calidad, existían variaciones respecto a las condiciones necesarias para lograr esos objetivos. Mientras el Plan 2001-2011 no explicitaba la relación entre esas metas y las condiciones sociales más amplias, el Plan 2004-2007 tuvo como constante la explicitación de ese vínculo. Este énfasis no negaba la posibilidad de establecer una relación sinérgica entre los incrementos de la rentabilidad económica y la concreción de la equidad en el acceso a los medios de

subsistencia y los derechos ciudadanos. Pero postulaba las condiciones específicas que debían cumplirse para que se concrete esa vinculación.

Las Reformas en Argentina

Tal como en el caso brasileño, la intención de reformar el sistema educativo en Argentina acompañó a la restauración democrática iniciada en 1983. Si n embargo, debido a las crisis financieras y políticas que experimentó el País en la década de 1980, la mayor parte de estas iniciativas no llegaron a implementarse (Puigross, 1987; Braslavsky, 1988). En cambio, desde 1991 en adelante se iniciaron una serie de reformas, que si bien no tuvieron un carácter tan sistemático y orgánico como en Brasil, sí llegaron a adquirir cierto grado de efectividad.

Un hito fundacional en el proceso de reformas fue la presentación por el propio presidente de la Nación, Carlos Menem, de las ‘Bases para la Transformación’, en 1991.⁹ El contenido de este documento fue vertido en dos leyes posteriores. La Ley de Financiamiento Educativo en 1992 y la Ley Federal de Educación en 1993. En línea con lo que proponían los organismos internacionales estas propiciaban la ‘descentralización’ administrativa de la totalidad del sistema transfiriendo todas las escuelas a las jurisdicciones provinciales y la medición de la calidad de la educación mediante pruebas estandarizadas.

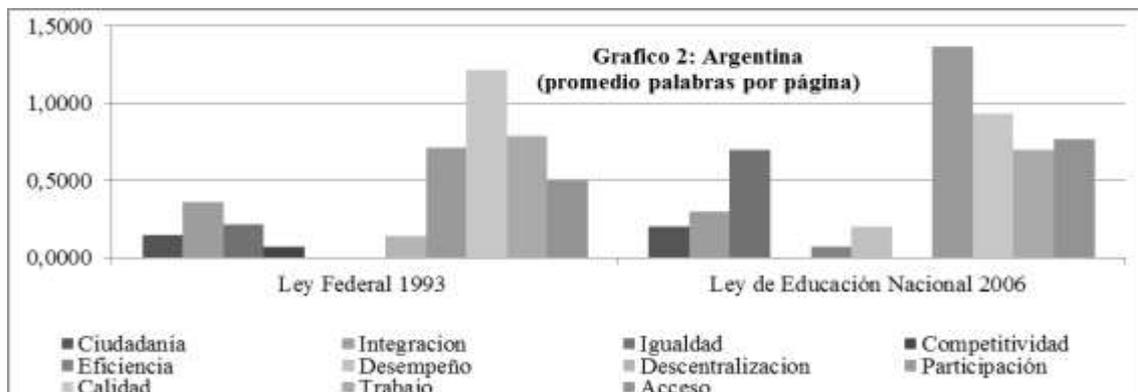
Aunque la Ley de Federal de Educación fue implementada en buena medida, las resistencias que había generado hicieron que su existencia fuera relativamente breve.¹⁰ En el año 2006, ya bajo el gobierno de Néstor Kirchner —del mismo partido pero de distinta orientación política que el anterior— la Ley Federal de Educación fue derogada y reemplazada por una nueva norma, la Ley de Educación Nacional, que se presentó como la antítesis de su antecesora. Luego de sancionada esta norma se promulgaron dos planes nacionales de educación, uno en 2009 y otro en 2012. Pero más que introducir novedades o cambios en los objetivos de las reformas, estos promovían metas intermedias en pos de ellos.

Pese a que estas leyes fueron presentadas como opuestas (y a que en algunos aspectos efectivamente lo fueron), en una comparación detallada es posible encontrar también varias formas de continuidad. El Gráfico 2 muestra un patrón similar al que se presentaba en Brasil. En ambas leyes los términos menos frecuentes fueron competitividad, eficiencia, desempeño y descentralización y los más comunes calidad, trabajo y acceso. Además, también aparecen con frecuencias menores los términos ciudadanía, integración, igualdad y participación, aunque éstos dos últimos presentan variaciones importantes entre las distintas normas sobre las que volveremos luego.

⁹ Simbólicamente, fueron presentadas durante la celebración de los 100 años de la creación de la primera escuela normal (destinada a la formación de docentes) en Argentina.

¹⁰ La descentralización administrativa y la instrumentación de los sistemas de evaluación fue percibida por diversos actores del sistema político como dispositivos que reproducirían las desventajas relativas de los sectores más vulnerables, privilegiando al sector privado de la educación (Feldfeber e Ivanier, 2003; Fernandez Hasan, 2003).

Gráfico 2:



Fuente: elaboración propia.

Además de esta diferencia, también encontramos que si bien los términos calidad, trabajo y acceso son los más preeminentes en ambas leyes, en la Ley de Educación Nacional este último modifica su lugar relativo superando a trabajo. Además, se produce un aumento importante de la frecuencia de los términos igualdad y participación, que supera a trabajo, acceso y calidad. Así, la variación indica que mientras acceso, calidad y trabajo fueron principios preeminentes en ambas leyes, en la ley de 2006 fueron matizados por la importancia del acceso, la igualdad y la participación.

En lo que hace a los significados, ‘calidad’ aparece en la Ley Federal asociada a dos sentidos en tensión. Siguiendo las orientaciones de los organismos internacionales, la Ley Federal enfatiza la asociación de la calidad con la evaluación y la formación docente. De hecho, uno de sus capítulos se denomina ‘de la calidad de la educación y su evaluación’. En esta acepción, la calidad de la educación supone la capacidad del sistema de transferir conocimientos útiles para la inserción en el mercado laboral. Esta capacidad debe ser regularmente evaluada para garantizar justamente esa calidad. Y, a su vez, la formación docente (y también la evaluación de la misma) es la condición que contribuiría a lograr una educación de calidad que cumpla con esa transmisión de saberes. En la misma normativa esta concepción convive con otra. En este caso, calidad también se asocia a la democracia, a la justicia social y al bienestar.

En la Ley de Educación Nacional aparecen dos diferencias significativas respecto a la Ley Federal. Por un lado, si bien la Ley de Educación Nacional dio continuidad a los sistemas de evaluación, hizo un particular énfasis en que éstos no debían conducir a la segregación dentro del sistema educativo. Y, de hecho, en este marco se tomaron precauciones para evitar que los resultados de las pruebas se hagan públicos y pudieran influir en la selección de escuelas. Además, la norma destaca la responsabilidad del Estado (por sobre el mercado) en lograr la calidad educativa, de manera de que las falencias en la calidad nunca pudieran atribuirse a una escuela o un estudiante: ‘El Estado Nacional [...] tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho [...]’ (Ley de Educación Nacional, art 4).

Respecto al acceso, la Ley Federal le confiere un significado similar al que presentan los documentos en Brasil. Acceso se asocia inicialmente al ingreso y permanencia en el

sistema educativo y a la posibilidad de que todos los sectores sociales tengan iguales posibilidades de incorporar los saberes socialmente relevantes que permiten la plena integración social. En este sentido el acceso a la educación se asocia también al acceso al mercado laboral y a los 'bienes de la cultura'.

En el caso de la Ley de Educación Nacional 'acceso' no presenta demasiadas diferencias con la normativa precedente. Aquí también se refiere a la posibilidad de ingresar y permanecer en el sistema educativo, y a la necesidad de eliminar las diferencias sectoriales en este sentido. Por ejemplo, en el Artículo 7 se establece que el Estado Nacional debe 'Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.' Sin embargo, similar a lo que ocurría con calidad, el matiz que agrega la nueva norma es el énfasis en la responsabilidad del Estado.

Por su parte, en la Ley Federal, 'trabajo' se presenta como un significante con dos sentidos principales. En principio, es frecuente el sintagma 'educación para el trabajo'. De manera que se establece un nexo directo entre el proceso educativo como preparación para el mundo laboral. A su vez, también es común que el término aparezca en el sintagma 'cultura del trabajo'. Es decir, que la educación debe hacer del trabajo algo que trascienda la mera actividad productiva. Cultura del trabajo implica la noción de que el trabajo se constituye como un articulador social. Un factor central que ordena y da sentido a la actividad cotidiana. Pero en esta norma, trabajo aparece también asociado a otros términos con matices diferentes. Por ejemplo en el sintagma 'relación capital-trabajo'. En esta enunciación, la educación debe llevar a una cultura del trabajo que permita que éste se asocie al capital para lograr una mayor prosperidad del conjunto de la sociedad.

Respecto a la Ley de Educación Nacional también plantea la vinculación entre el mundo educativo y el del trabajo. Por ejemplo, en el Artículo 33 propone que 'Las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo.' Asimismo, la Ley de Educación Nacional proponía fomentar la cultura del trabajo en términos muy similares a cómo lo concebía la Ley Federal.¹¹ Sin embargo, la Ley de Educación Nacional presenta un matiz importante excluyendo la consideración de un vínculo positivo entre capital y trabajo. Si bien promovía la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral para facilitar la integración social de los y las estudiantes, enfatizaba recurrentemente la importancia de que la educación no quede subordinada a la lógica del mercado.

En este sentido, también debe tenerse en cuenta el mayor énfasis que establece la Ley de Educación Nacional en el término 'igualdad' cuya frecuencia se incrementa respecto a la Ley Federal. En el marco de la ley de 2006, la igualdad se presenta como una responsabilidad del Estado que debe asignar 'los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad.' (Ley de Educación Nacional, pag. 23) En rigor, el principio de que el acceso al sistema educativo debía ser igualitario estaba también incluido en la Ley Federal de Educación. Sin embargo, el énfasis en este principio era menor, y la responsabilidad del Estado para alcanzar la igualdad tampoco se hacía tan explícita.

Finalmente en la normativa argentina participación surgía como otro significante frecuente. En la Ley Federal, éste cobra sentido en dos contextos. Por un lado, se asocia a

¹¹ En su Artículo 11 planteaba 'Concebir la cultura del trabajo y del esfuerzo individual y cooperativo como principio fundamental de los procesos de enseñanza-aprendizaje.'

descentralización. Aquí, la participación es presentada como la solución a una administración burocratizada que subordina los intereses del conjunto a sus propias lógicas corporativas: 'No concebimos a la educación como una suerte de campana de cristal, que habita las estructuras hipertrofiadas de un Estado ineficaz. Todo lo contrario. Apostamos a la participación del pueblo, a su genio, su capacidad de producir y de innovar.' Por otro lado, toma el sentido de la democratización del sistema escolar, al colocar la participación como garantía de que 'no haya ningún tipo de discriminación, ni económica, ni racial, ni social, ni política, ni religiosa.'¹² Así, esta concepción concibe a la participación como una solución a la ineficiencia administrativa de un sistema excesivamente centralizado y como democratizador de la escuela.

En la Ley de Educación Nacional la participación como mecanismo para optimizar la administración del Estado no fue incluida. En contraposición, la nueva norma reinstaló, algunos criterios destinados a 're-centralizar' la administración del sistema educativo.¹³ Además, profundizó el sentido de incrementar la participación comunitaria en la gestión cotidiana de la escuela. Por ejemplo, en el Artículo 7 proponía 'Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles.' Esta participación no implicaba sólo democratizar la gestión cotidiana de los establecimientos educativos, sino también hacer de esa gestión una instancia de formación ciudadana. Así, a diferencia de Brasil, esta norma desarticulaba la relación entre participación y descentralización ya que en lugar de percibirla como un mecanismo para empoderar a las comunidad educativa, lo percibía como una forma de retacear la responsabilidad del estado en garantizar la educación pública. Pero a su vez, profundizaba la participación en la gestión comunidad de la escuela, aunque con un nuevo matiz en relación a Brasil. No le otorgaba la potestad de decidir sobre los recursos pecuniarios y humanos de cada establecimiento.

En suma, la manera en que fueron concebidas las reformas en Argentina muestra ciertas formas de continuidad. Como en el caso de Brasil, los criterios de incrementar la calidad, el acceso y la relación con el mundo laboral tuvieron una influencia importante en la normativa argentina. Mientras que los criterios de competitividad, eficiencia, desempeño o descentralización tuvieron una influencia menor. A su vez, dentro de esta continuidad se destacan algunas diferencias significativas. Desde el punto de vista institucional estas se manifestaron en un cambio normativo que supuso la derogación de una ley mediante la sanción de otra que se presentó como su opuesta. Desde el punto de vista de su contenido los principales puntos de confrontación fueron: la manera en que la Ley Federal promovió la descentralización del sistema educativo, la implementación de los mecanismos de evaluación y la articulación con el mundo del trabajo. Si bien, hasta cierto punto, la Ley de Educación Nacional mantuvo algunas de estas metas impugnó buena parte del proceso de descentralización precedente. Y aunque mantuvo la propuesta de articular la educación con el mundo laboral e implementar sistemas estandarizados de evaluación, propuso restricciones para evitar que estas medidas derivaran en incrementos de la segregación escolar o en una subordinación de la educación pública a la lógica del mercado.

¹² Ambas referencias fueron tomadas de las 'Bases para la Transformación...' que anticipaban y explicitaban el contenido de la Ley Federal.

¹³ La nueva norma estableció algunos criterios en común para definir los contenidos curriculares y estructura de niveles educativos en las distintas provincias, además de establecer mecanismos para equiparar la disponibilidad de recursos y salarios entre ellas.

Discusión

El análisis de los documentos internacionales y de cómo algunos de sus principales propuestas fueron retomados en las normativas nacionales en Brasil y Argentina mostró algunas continuidades, pero también diferencias. Es decir, la recepción de las políticas promovidas por organismos internacionales fue similar en algunos aspectos (lo que no implica que fuera aceptada) y disímil en otros. En principio, el análisis de frecuencias muestra que las metas de lograr un mayor acceso y calidad de la educación y articularla al mundo laboral fueron las más influyentes. En cambio, aquellas relacionadas a los incrementos de competitividad, de eficiencia, de desempeño o descentralización del sistema educativo fueron menos valoradas. Aunque, a través de su asociación con la participación, la descentralización parece haber formado una parte sustantiva de las propuestas de reforma en algunos casos.

En términos generales, estas tendencias resultaron comunes a los dos países. Sin embargo, dentro de esta tendencia general se pueden reconocer importantes matices. En el caso de Brasil éstos se vuelven particularmente claros en la comparación entre el Plan Decenal 2001-2011 y el Plan Plurianual 2004-2007. En ese clivaje no se perciben contrastes abruptos. A diferencia del caso argentino, desde el punto de vista formal el segundo plan proponía una ‘especificación’ pero no una reformulación o anulación de lo propuesto por el primero. Sin embargo, el Plan 2004-2007 introducía matices al anterior. Si bien mantenía las metas de calidad y trabajo, enfatizaba el acceso, la ciudadanía y la integración. Y, además, asociaba las metas de la calidad y el trabajo a reformas sociales integrales que trascendían el sistema educativo. Así, en términos generales, el Plan Plurianual 2004-2007 no desconocía la articulación entre el desarrollo económico (el ‘aumento de las rentas’) y la consolidación de la igualdad y la ciudadanía. Pero la forma en que promovía esa relación suponía que el crecimiento de la economía debía favorecer la integración social. Tanto respecto a la igualación del acceso a los recursos materiales, como a la ‘isonomía del acceso a los derechos’ que constituía el fundamento de la ciudadanía.

En el caso de Argentina, el clivaje que se produjo entre la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación nacional muestra la presencia de concepciones más antagónicas que en el caso de Brasil. En principio, esto se manifestó no sólo en la discontinuidad en sí de los marcos normativos, sino también en la forma en que fueron presentados. Más allá de que los textos de las normas presentan continuidades, la nueva norma se presentó como la antítesis de la anterior. En esta visión mercado y Estado constituían una antinomia. Para quienes promovieron su derogación, la Ley Federal había privilegiado al primero de esos términos. La Ley de Educación Nacional buscaba revertir ese sesgo priorizando al segundo de ellos.

Esta tensión puede notarse en cómo se presentaron en este nuevo marco normativo la calidad, la articulación con el mercado de trabajo y la importancia del acceso. En todos los casos, la nueva norma explicitaba recurrentemente que el Estado era el responsable de que el conjunto de la población accediera a una educación de calidad. Y que, además, la relación con el mundo laboral debía subordinar la lógica del mercado a la autoridad del Estado. Asimismo, la nueva norma enfatizó la igualdad como principio rector de las reformas. Y promovió la participación como vía de democratización del sistema educativo e instancia de formación ciudadana, pero desvinculándola de la descentralización (que, una vez más, era percibida como un mecanismo que restringía la responsabilidad del Estado como garante del acceso y la calidad de la educación).

Además, en las normativas surgidas en los años '90 se concebía una posible articulación 'entre capital y trabajo' o entre eficiencia administrativa, descentralización y democratización que favorecían a los primeros de esos términos. Esas mismas concepciones resultaban inadmisibles para quienes promovieron las reformas en el siglo XXI. De esta manera, a diferencia de Brasil donde, aunque de distintas formas, en todos los proyectos de reforma se planteaba una relación sinérgica entre la integración social y cívica y el incremento de las rentas económicas, en el caso Argentino esa articulación resultaba más conflictiva. Si en la década de 1990 las normas esbozaron un posible vínculo entre ellas, en la Ley de Educación Nacional subyacía una concepción que las suponía como incompatibles. En esta perspectiva ciudadanía, igualdad e integración y competitividad, calidad o evaluación resultaban términos antagónicos.

Tensiones similares a las anteriores también se verifican en torno al término igualdad. En el caso de Brasil el término no presenta una gran frecuencia en ninguno de los documentos; pero, sobre todo en Plan 2004-2007, la igualdad cobra sentido asociada a la integración. En esta mirada la integración supone una relación complementaria entre crecimiento económico y el acceso equitativo a los medios de subsistencia y bienestar y a los derechos cívicos. Así, la igualdad surge por la vigencia de un modelo de desarrollo que integra política económica y política social. En el caso argentino se produjo una fluctuación similar, aunque a ella subyacieron concepciones más antagónicas. La Ley Federal pareció priorizar una lógica según la cual los incrementos en la rentabilidad económica producirían de hecho condiciones conducentes a una mayor equidad social y cívica. Mientras que la Ley de Educación Nacional concibió a esos términos como antagónicos. En esta perspectiva las condiciones que permitían una mayor rentabilidad económica suponían una merma de la igualdad social y cívica.

En suma, tanto en Brasil como en Argentina los documentos de los organismos internacionales que promovían la modificación de los sistemas educativos fueron tomados en cuenta al programar sus reformas. Sin embargo, que hayan sido considerados no supuso que fueran estrictamente acatados. En ambos países existieron matices. Estos estuvieron marcados por los énfasis distintos que la normativa nacional introdujo a la propuesta de los organismos internacionales, y también por las reinterpretaciones de sentido que operaron sobre algunos de los términos planteados por los organismos internacionales. Concretamente, los criterios de incrementar la calidad, el acceso y la relación con el mundo laboral tuvieron una influencia importante en la normativa de ambos países. En cambio, los criterios de competitividad, eficiencia, desempeño o descentralización tuvieron una influencia menor. Además de las diferencias entre la normativa nacional y la internacional, puede identificarse diferencias entre los dos países. El principal contraste es que en Brasil fue menos conflictiva la articulación entre los principios de la formación ciudadana y la promoción de la productividad y competitividad económica. Esto permitió mayor continuidad en los planes educativos. En Argentina ese vínculo fue menos armónico, lo que dio lugar a mayores conflictos y discontinuidades.

Conclusiones

En este artículo examinamos las normas que orientaron las reformas de los sistemas educativos en Argentina y Brasil desde inicios de la década de 1990 hasta el tercer lustro del siglo XXI. Centramos el análisis en la comparación entre los documentos de organismos internacionales que propiciaron esas reformas y las normativas que las promovieron en ambos países, particularmente a inicios del siglo XXI. De esta comparación surgen tres conclusiones principales.

En primer lugar, es posible reconocer que las reformas promovidas por los organismos internacionales influyeron en cómo éstas fueron concebidas en los dos países. En segundo lugar pudimos observar que esa influencia no fue absoluta. Existieron diferencias entre los dos países, mostrando que la recepción fue matizada según las tradiciones culturales e institucionales de cada país. En tercer lugar, existieron tensiones al interior de cada uno de ellos, indicando también que la recepción fue distinta entre los distintos actores del sistema político y que eso implicó también modulaciones entre distintos períodos.

Los rasgos que encontramos al comparar países confirman algunas de las diferencias que han sido señaladas en los estudios comparativos entre Argentina y Brasil. En Brasil se percibe una mayor continuidad institucional que en Argentina. Y, además, una mayor capacidad del sistema político de lograr consensos básicos más allá de diferencias políticas evidentes. Esto se verifica en una mayor continuidad de la política educativa en Brasil que en Argentina. Pese a que en el primer caso ésta ha sido gestionada por gobiernos de diverso origen partidario, y en el segundo los principales clivajes se dan entre gobiernos del mismo partido. Otro rasgo que facilitó la continuidad es que en Brasil la integración entre la formación ciudadana y la educación para el incremento de la productividad económica y la competitividad internacional resultó menos conflictiva. En Argentina esas finalidades fueron percibidas como antagónicas. Esto en parte implicó que los cambios de gobierno tuvieran una tendencia más rupturista en el segundo caso que en el primero.

Finalmente, los indicadores referidos a los niveles de pobreza, igualdad y acceso al sistema educativo en ambos países muestran que estas distintas concepciones también se asociaron a procesos diferentes. Mientras durante el lapso que analizamos en Brasil parecen haberse generado mayores niveles de acceso y equidad, en el caso argentino los datos no muestran progresos equivalentes. Aunque en este trabajo no intentamos establecer vínculos causales entre estos resultados y las concepciones que inspiraron las reformas, esta evolución ciertamente abre una interrogante al respecto. Agrega la pregunta, que no hemos abordado aquí, respecto a por qué algunas concepciones se asociaron mejor a la promoción de estos cambios y por qué otras no parecen haberlo hecho en la misma medida.

Referencias bibliográficas

- Aparicio, P. (2005). El impacto de las reformas educativas y la constitución del nuevo escenario socio educativo de los jóvenes en América Latina. Una aproximación crítica.' *Revista Iberoamericana de Educación*. 39 (2), 1-12
<https://rieoei.org/historico/deloslectores/1353Aparicio.pdf>
- Cameron, M. (2009). Latin America's Left Turns: beyond good and bad. *Third World Quarterly*, 30 (2), 331-348, DOI: [10.1080/01436590802681082](https://doi.org/10.1080/01436590802681082)
- CEPAL/OREALC. (1992). *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*. Quito: Comisión Económica para América Latina/ Oficina Regional de América Latina y el Caribe-UNESCO.
- CLACSO. (2005). *Las Reformas Educativas en los Países del Cono Sur: Un balance Crítico*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cury, C. (2009). Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 25 (1), 13-30
- Bordignon, G.; Queiroz, A.; Gomes, L. (2011). *O Planejamento Educacional no Brasil*. Brasília, DF.: Fórum Nacional de Educação / MEC.

- Braslavsky, C. (1988). Apuntes Inconclusos para la evaluación del Congreso Pedagógico. En: De Lella, C.; Krotsch, P. (comps.), *Congreso Pedagógico Nacional, evaluación y perspectivas*. (pp. 34-45) Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- De Riz, L. (1986). Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. *Desarrollo Económico* 25 (100), 125-154.
- Dourado, L. (2010). Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação e Sociedade*, 31(112), 677-705.
- Espinoza, O. (2008). La relación Estado-educación y el proceso de reforma educacional: una aproximación desde la teoría crítica. *Revista Iberoamericana de Educación*. 45 (1), 1-13.
- Fausto, B.; Devoto, F. (2004). *Brasil e Argentina. Un ensaio de historia comparada* (1850-2002). San Pablo: Editora 34.
- Feldfeber, M.; Ivanier, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente.' *Revista Mexicana de Investigaciones Educativas* 8 (18), 421-445.
- Fernández Hasan, V. (2003). Entre el sentido común y lo sentido en común: el papel de la reforma educativa argentina en la construcción del consenso neoliberal. *Revista Iberoamericana de Educación*, 5 (1), 1-14. <https://rieoei.org/historico/deloslectores/449Fernandez.pdf>
- Flick, U. (2007) Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Morata.
- Griera, J. (2017). Populism in Latin America: Old and new populisms in Argentina and Brazil. *International Political Science Review*. 38 (4), 441-455.
- Grimson, A. (2007) Introducción En: Grimson, A. (ed.), *Pasiones Nacionales. Política y Cultura en Brasil y Argentina*. (pp. 13-48) Buenos Aires: Edhasa.
- Guzman, C. (2005). Reformas educativas en América Latina: Un análisis crítico. *Revista Iberoamericana de Educación*. 36 (8), 1-11.
- Krawczyk, N.; Vieira, L. (2008). *A reforma educacional na América Latina nos Anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica*. San Pablo: Xama.
- Mayntz, R.; Holm, K.; Hübner, P. (1985) *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid: Alianza Editorial.
- O'Donnell, G. (1984). *¿Y a mí qué me importa? Notas sobre sociabilidad política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: CEDES.
- Palermo, V. (2015) *La alegría y la pasión. Relatos brasileños y argentinos en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Katz.
- Parsons, W. (2013) Políticas públicas. Una introducción a la teoría y el análisis de políticas públicas. México df.: FLACSO.
- Perez Centeno, C.; Leal, M. (2011) ¿Han funcionado las reformas educativas en América Latina? Un estudio de los casos de Argentina, Brasil y Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 19, 1-22. [www/ http://www.epaa.asu.edu/ojs/article](http://www.epaa.asu.edu/ojs/article)
- Pousadela, I. (2007) Las políticas públicas y las matrices nacionales de cultura política. En: Grimson, A. (ed.), *Pasiones Nacionales. Política y Cultura en Brasil y Argentina*. (pp.49-124) Buenos Aires: Edhasa.
- Puiggrós, A. (1987). *Discusiones sobre educación y política. Aportes al Congreso Pedagógico Nacional*. Buenos Aires: Galerna.
- Segato, R. (1998). Alteridades Históricas, identidades políticas. Una crítica a las certezas del pluralismo global. *Serie Antropológica* 257, <http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie234empdf.pdf>
- Semán, P.; Merenson, S. (2007). Percepción de la historia, sentimientos e implicación nacional en Argentina y Brasil. En: Grimson, A. (ed.), *Pasiones Nacionales. Política y Cultura en Brasil y Argentina*. (pp. 249-298) Buenos Aires: Edhasa.

- Silva, M.; Abreu, C. (2008). Política educativa: La reforma brasileña y sus resultados según el rendimiento de los estudiantes. *Theomai* 18, 141-155.
- Souza, A. (2002). Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. En: Oliveira, D.; Rosar, M. (eds.), *Política e Gestão da Educação* (pp. 53-71) Belo Horizonte: Autentica.
- Tedesco, J. (2009) Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina. En: Marchesi, Al.; Tedesco, J. y Coll, C. (comps). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza* (pp. 124-149) Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos.
- Valente, I. (2012) PNE: a luta pela garantia dos 10% do PIB. *Educação em Revista* 13 (1), 9-12.
- Wylde, C. (2012). *Latin America after Neoliberalism. Developmental regimes in post-crisis states*. Londres: Palgrave-McMillan.
- Zanferari, T.; Guill, T.; Pinto, M. (2017). Plano Nacional de Educação (2001-2011/2014-2024): Uma análise das metas para educação superior.' Ponencia presentada al XIV Seminario de Internacional de Representaciones Sociales, Subjetividad y Educación. Brasília, Junio.
- Zibas, D. (2008). 'A Revolta dos Pingüins' e o Novo Pacto Educacional Chileno. *Revista Brasileira de Educação* 13 (38), 199-220.

Cómo citar este trabajo

Míguez, P. D. (2021). Leyes y planes de reforma educativa en Argentina y Brasil: contrastes entre países y períodos en la transición del siglo XX al XXI. *Polyphōnía. Revista de Educación Inclusiva*, 5 (1), XX-XX. Disponible en: <http://revista.celei.cl/index.php/PREI>

Perfil académico

Pedro Daniel Míguez. Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (1988) y Doctor en Antropología y Sociología del Desarrollo por la Universidad Libre de Amsterdam (1997). Residió como investigador invitado en la Universidad de Yale (EE. UU.), en la Universidad de Wuppertal y en el Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades (ambos en Alemania). Ha sido director del Observatorio de Violencia en Escuelas de la Universidad de San Martín y el Ministerio argentino de Educación Ciencia y Tecnología (2004-2008). Ha sido director del Instituto de Estudios Histórico Sociales (2011-2014) de la Universidad Nacional de la Provincia de Buenos Aires y ha dirigido la Maestría en Antropología Social y Política (2012-2013) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, y profesor titular ordinario de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Desde 1998 ha investigado sobre violencia delictiva y conflictividad escolar en contextos de pobreza urbana. Ha publicado los resultados de estas investigaciones en más de 80 artículos y 12 libros.