

Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Primera etapa: los procesos de planeamiento educativo a nivel nacional posteriores a los '90

Silvina J. Fernández* y Gabriela Andretich**

Autoras: *Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (Brasil). ** Facultad de Ciencias de la Educación UNER, Universidad Nacional de Entre Ríos. Alameda de la Federación 106. Paraná, Entre Ríos.

Contacto: gabriela.andretich@uner.edu.ar

ARK: <http://id.caicyt.gov.ar/ark://07dvhtgya>

Resumen

El proyecto de investigación “Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Primera etapa: los procesos de planeamiento a nivel nacional posteriores a los ‘90” pretende construir conocimiento comparado de los procesos de gobierno en Argentina y Brasil haciendo foco en el planeamiento educativo a nivel nacional en el período (2003-2016). Abarca desde la sanción de la ley 26.206 (2006) hasta el advenimiento de la presidencia de Mauricio Macri en Argentina y en Brasil, desde la asunción al poder del gobierno petista, con Luis Inácio “Lula” da Silva, en 2003, hasta el impeachment de Dilma Rousseff, en 2016. Desde la perspectiva comparada se buscó: reconstruir los procesos histórico-políticos de los dos países (contextualización), explicitar la legislación nacional desde la perspectiva de la producción del texto político, analizar programas nacionales haciendo foco en uno en particular en cada país. Todo esto con el objetivo más general de analizar los procesos de planeamiento en Argentina y Brasil reconociendo el papel del planeamiento a nivel estatal además de estilos y características centrales de la propuesta planificadora. Esos objetivos de conocimiento se complementaron con otros de acción y de intercambio ya que a partir de lo desarrollado se generaron lazos entre docentes, graduados y alumnos de dos universidades de Latinoamérica (UFRJ y UNER).

Palabras Clave: investigación comparada; planeamiento educativo; política educativa

Objetivos propuestos y cumplidos

Este proyecto surgió del encuentro de dos grupos de investigación, uno de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Río de Janeiro y otro de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Ambos equipos con sus respectivas directoras tenían trayectoria en investigación, pero no habían realizado trabajos comparados por lo que este significó un punto de partida.

Es por este mandato fundacional que esta investigación se propuso básicamente generar lazos entre docentes, graduados y alumnos de dos universidades de Latinoamérica (Brasil y Argentina) e incentivar el intercambio entre todos los integrantes de los equipos durante la vigencia del acuerdo marco firmado entre las máximas autoridades de las dos universidades.

La pandemia por COVID-19 atravesó el proceso de investigación y esto significó un cambio importante en la programación inicial, no en lo sustantivo, pero sí en lo operativo del grupo de trabajo e intercambio. Gracias a la irrupción de la virtualidad se pudieron hacer reuniones y una serie de actividades no previstas de esa forma inicialmente, pero, al mismo tiempo el contexto sanitario impidió la organización de intercambios presenciales. Las propuestas de internalización virtual llegaron hacia el cierre del proyecto.

En lo que hace a los objetivos de conocimiento, a nivel general el trabajo se propuso generar conocimiento comparado sobre los procesos de gobierno y su relación con el planeamiento educativo a nivel nacional en el período (2003-2016) en Brasil y Argentina.

Desde una mirada más específica los equipos se propusieron:

- Reconstruir los procesos histórico-políticos de los dos países en estudio como punto de partida para la investigación (contextualización).
- Recuperar la historia del planeamiento educativo en América Latina incluido el momento objeto de estudio.
- Analizar los procesos de planeamiento en Argentina y Brasil en el período (2003-2016) en relación a su momento de producción (generación de la política) para reconocer estilos de planeamiento.
- Realizar un análisis comparativo de la relación entre gobierno y planeamiento en los dos países objeto de estudio en el período seleccionado y en relación a períodos anteriores.
- Recuperar y describir los programas, planes y proyectos propuestos a nivel nacional en Argentina y Brasil en el período (2003-2016) haciendo foco en una política particular en cada país.

Si bien todos los objetivos se pudieron cubrir, ocurrió algo interesante en el proceso comparativo. Ambos grupos dedicaron gran parte del tiempo que duró el proyecto a hacer análisis histórico-contextuales. Si bien esto estaba previsto, se lo había considerado como una fase inicial que no debía conllevar más del primer año de trabajo. La mirada retrospectiva de lo que ocurrió en cada país a nivel de políticas educativas se constituyó en un elemento central imposible de eludir si se querían comprender los procesos de la historia reciente que son los que abordó la investigación. Fue una etapa muy rica y provechosa para todo el equipo aun cuando llevó mucho más tiempo del propuesto inicialmente.

Marco teórico y metodológico

Planeamiento estratégico situacional

Según Matus (1992), planificar significa poder asignarle un rumbo a los acontecimientos en función de los propósitos y objetivos perseguidos. La idea central de la planificación situacional consiste en contemplar que en la realidad hay diferentes actores que planifican y cuyos planes pueden o no estar en conflicto. A diferencia de la Planificación Normativa, en la Planificación Estratégica Situacional, el sujeto está comprendido en el objeto planificado, de esta forma resulta difícil diferenciar entre sujeto planificador y objeto planificado. Al mismo tiempo, en la planificación estratégica no existe una única explicación ya que, al coexistir diversos actores, las miradas y explicaciones de la realidad, serán diversas.

La planificación estratégica está permeada por la incertidumbre, la imprevisibilidad y la contingencia propia de la práctica, concibiendo a los problemas como cuasi-estructurales, a diferencia de la planificación normativa donde el sujeto es diferenciable del objeto y donde el primero puede controlar al segundo y quien antes, debe realizar un diagnóstico en la búsqueda de la objetividad técnica. Es así que, explicar es descubrir las leyes que rigen un objeto.

“El proceso de planificación supone articular los momentos explicativos (apreciación situacional), normativo (direccionalidad), estratégico (viabilidad) y táctico operacional (cálculo que precede y precede la acción) en una forma tal que conformen un sistema oportuno y eficaz de toma de decisiones y resoluciones” (Matus, 1992, pág. 638).

Matus propone en sus distintos textos un proceso cíclico y encadenado de planificación que consta de distintos momentos (explicativo, normativo, estratégico y táctico operacional). Más importante que el detalle de los mismos es el concepto que los guía: el de momentos. Para el análisis de la complejidad procesual de las políticas y los procesos de generación de las mismas conviene retomar el concepto de momento en un sentido matusiano. Este indica instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso continuo que no tiene comienzo ni término definido; el paso por un momento determinado es sólo el dominio transitorio de dicho momento sobre los otros que siempre están presentes (Matus, 1992). En las políticas, por ejemplo, los momentos (de construcción, redacción, implementación, resultados) se encadenan y cierran circuitos repetitivos para ayudarse mutuamente y culminar cada vez en uno distinto de ellos. Ningún momento es primero que otros. Este punto de partida da cuenta de la integralidad de un proceso que contiene distintos componentes que no se dan necesariamente de forma lineal o secuencial, no obstante, es imperioso abarcar con la mirada a todos ellos si se desea conocer en profundidad el objeto de estudio. Es así que se rescata la importancia de analizar las políticas desde el momento en que se las imagina hasta el estudio de la magnitud de aquello que logran -o no- las mismas.

Con respecto a los momentos planteados por Matus, se retomó especialmente el momento explicativo, donde se analiza la situación inicial y los problemas relevantes considerando las distintas perspectivas de los actores de acuerdo a la posición que ocupan en la realidad. Todos los actores del problema son los que analizan y deliberan acerca de cómo entienden la situación inicial y acuerdan en algunos criterios de identificación de los problemas, las acciones y los objetivos a alcanzar.

En este punto, es necesario hacer alusión a los actores sociales. Según (Matus, 1992), “*el actor social es una personalidad, una organización o una agrupación humana que en forma estable o transitoria tiene capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en la situación*”. Todo actor social tiene la capacidad de producir hechos políticos, sociales y culturales y conocer de forma comprometida para poder actuar, modificar, cambiar, transformar la situación en la que se encuentren. Las transformaciones que cada actor pueda ocasionar van a depender de los recursos de poder que adquieran dentro de su espacio de juego. Estas adquisiciones dependerán del grado de involucramiento y responsabilidad con la que se disponga en la situación.

Se considera al planeamiento como una práctica social; que comprende la implicación de los diversos actores que conforman la situación social en la cual se quiere actuar para lograr una transformación, que surge a partir de un problema. Es decir, pensar una intervención hacia un futuro concreto, sin perder de vista las condiciones de viabilidad que la harán posible.

Matus señala que siempre se está dentro de la situación, esto quiere decir que como actor social se participa de los procesos que ocurren en una situación dada; es en la situación en donde el yo se posiciona en un lugar intransferible desde donde se entiende la vida, en ese estar ahí se dan los procesos de subjetivación. La situación es ese orden que condiciona la manera de estar en el mundo. Por lo tanto, si se desea la transformación, mediante el planteamiento del problema, el mismo debe pensarse desde el lugar en el que cada quien se sitúa.

Resulta clave retomar el concepto de *situación*, para así entender al otro y comprender sus puntos de vista. Matus hace una analogía de la situación con el juego, para plantear que los actores involucrados en éste hacen el análisis incorporando elementos subjetivos, es decir: sus intereses, sus valores, sus conocimientos. Un análisis en donde intervienen todos los actores del juego social, concentrándose en problemas potenciales.

“La situación es un pie forzado para el actor social; la acción no tiene significado fuera de la situación; explicar algo es dialogar con la situación, el diagnóstico es un monólogo; la historia está presente en la situación; no hay acción en la distancia, se actúa sólo en el presente” (Matus, 1992, pág. 263).

Un problema, visto desde la perspectiva del análisis situacional, se entrelaza a numerosas variables desde diversos tipos de relaciones, por ello el autor sostiene que es necesario un método sistemático de trabajo para develar las relaciones entre las distintas variables, causas y efectos posibles del problema.

“El método de explicación situacional pretende sistematizar la reflexión sobre las causas de un problema, obligar a esa reflexión antes de adelantar soluciones y reconocer que ese problema puede ser explicado desde diversos puntos de vista por los actores que están en contacto directo o indirecto con él” (Matus, 1992, pág. 391).

Vale también retomar el concepto de estrategia de (Matus, 1992). Para este chileno preocupado por pensar un gobernante -y un gobierno- donde la planificación situacional sea una herramienta potente de transformación social, la palabra estrategia implica precisar el criterio de lo importante como lo capaz de resolver la oposición

de otros, implica también preocuparse por la articulación de lo importante hoy con lo importante en el futuro. Se trata de hacer un uso adecuado de las oportunidades que le ofrece el contexto situacional a un determinado actor para materializar su plan. Es el uso de la imaginación creativa para aprovechar adecuadamente las oportunidades y abrir espacios de acción que permitan el desarrollo de nuevas capacidades de producción y superación de los obstáculos.

Planeamiento de la educación como proceso de gobierno

El eje de este estudio está puesto en los procesos de planeamiento educativo pero este no es de ninguna manera un instrumento, es una acción política que precede y preside a una acción política, que aporta a la construcción de un sistema democrático (no en la forma, sí en lo sustantivo). Es importante aquí, recuperar algunas ideas en torno a la política para poder entender al planeamiento como acción política. Al hablar de política, se pueden recuperar varias ideas sobre el concepto. Para (Arendt, 1997), la política es el ámbito del mundo donde los hombres son primariamente activos. Dignifica la política a partir de la reivindicación de su sentido aristotélico: como organización libre para atender intereses públicos y nada que ver con ese sentido tan común y desvirtuado de ver la política como una actividad maquiavélica o como el ejercicio autorreferencial y exclusivo del gobierno.

La propuesta arendtiana invita, pues, a rescatar la idea de la política como participación pública y a que los ciudadanos se reconozcan como entes libres, que puedan/podamos auto-determinarnos para poder atreverse a creer que la posibilidad de mejorar la realidad pública, depende de lo que cada uno esté dispuesto a construir.

El hombre es político en la medida en que habla, entra en contacto con el otro, con la sociedad. Hay aquí contenido un reconocimiento de la individualidad en la libertad de capacidad a través del lenguaje para expresar sus ideas. Frente al otro, reconoce su individualidad, su capacidad de hablar, de comunicar y más, su libertad. En este sentido, para (Arendt, 1997) la política es negociación y transformación, donde el esperar milagros de la política, es creer en la inventiva humana para generar nuevas formas de entendimiento. Todo ello en el campo de la política para generar estructuras de comunicación en el Congreso, en los partidos. Dentro de este significado especial y, por su definición, la política debiera tener un fin común. Lo paradójico del resultado de quienes hacen o practican la política es que en su mayoría, nunca o casi nunca el discurso tiene que ver con la práctica, lo cual hace de la política una grotesca y monstruosa realidad, que día a día va cobrando víctimas. La sociedad misma es presa de políticas gubernamentales manifiestas en el lacerante crecimiento de la pobreza, inseguridad pública, y en ocasiones, persecución partidista; muchas veces ligadas a quienes practican la política (Oropeza Ner, s/f en Cantero et al, 2000).

Siguiendo las ideas de Arendt y los aportes de Cantero (et al, 2000), es válido preguntarse: ¿Es la política una litis, un debate que transcurre entre pares relativos? En tal caso se estaría hablando de una política que transcurre en la intimidad de la hegemonía. Aún *“en aquella tal vez idealizada democracia ateniense, los ciudadanos representaban sólo el 10% de la población del Ática”* (Fontana, 1999, pág. 195). En principio, el ejercicio de la ciudadanía era un derecho de los nacidos en Atenas, ricos o pobres; pero, sociológicamente hablando, se trataba de una práctica política sostenida sobre la base de una estructura esclavista y de la actividad económica de extranjeros. Es de-

cir, un privilegio para quienes tenían un margen de ocio para ocuparse de los negocios públicos; también es así que Pericles (495-429 a.C.) debió compensar esto instituyendo una retribución a quienes debieran desempeñar cargos políticos. Pero se entiende por política la posibilidad real de una actividad litigiosa, conflictiva entre desiguales, se está hablando de una práctica en la que, aquellos que históricamente no han tenido títulos (por cuna y/o patrimonio) para gobernar, puedan hacer oír su voz y participar en las decisiones que afectan a lo público. Esta versión de lo político, como puede verse, ha sido y sigue siendo una excepción. Quizás por eso, históricamente hablando y desde esta acepción, dice (Rancière, 1996) que el orden normal es que no haya política, sino un orden policial, es decir un orden construido predominantemente sobre la base de la coerción” (Cantero, 2002).

Retomando la perspectiva de Arendt, podemos considerar que el ámbito político se define como un espacio donde las personas despliegan principalmente su actividad y otorgan a los asuntos humanos una permanencia que de otra manera no tendrían. Bajo esta concepción, se puede afirmar que la esperanza no carece de fundamento utópico (Arendt, 1997). En consecuencia, al recuperar este enfoque de la política y al abrazar la noción de “posibilidad de cambio” o libertad positiva, nos encontramos en una mejor posición para asumir la responsabilidad de forjar nuestro propio porvenir.

En base a estas reflexiones en torno a la política, se puede plantear al planeamiento como una práctica política que se caracteriza por ser inminentemente litigiosa en el sentido de lucha entre “desiguales” (Rancière, 1996). La política cuando es verdadera, es una lucha entre desiguales: si es entre iguales, es sólo discusión dentro de la hegemonía. Entonces, planificar es la acción que precede a una acción política que aporta a la construcción de un sistema democrático, de un ciudadano democrático. Es una praxis política democráticamente distribuida con una intencionalidad transformadora. La planificación educativa es interpretada, entonces, como reflexión que media entre el conocimiento y la acción y entre el presente y el futuro; que precede y preside la acción, orientada a la emancipación individual y social de los sujetos.

Se puede pensar a partir de las ideas precedentes en el planeamiento como una modalidad de práctica política que puede caracterizarse de la siguiente forma:

- Es una práctica que implica e incorpora una reflexión sistemática que precede y preside la acción. Es una práctica que no tiene término, es un círculo permanente.
- Esta práctica, en la medida que es presidida y precedida por una reflexión también puede ser (según las exigencias) una praxis (con intencionalidad transformadora) y a la vez que esa praxis incide en la realidad, nos devuelve una praxis concedora. Refiere a acercar, en una situación singular, dos momentos de un mismo proceso: el de un conocimiento de pretensión transformadora y el de una transformación potencialmente concedora.

Cuando se habla de praxis aparece la idea de progresismo, esto no siempre es así, podría ser conservadora, es decir que no siempre es como lo imaginó Marx. El planeamiento es una herramienta filosa para transformar y para impedir transformaciones.

La mirada del planeamiento como proceso de gobernar desde Matus: Se entiende por gobierno la capacidad de transformar la realidad en el sentido deseado. Siguien-

do el pensamiento de Matus, gobernar es el proceso por el cual se entrecruzan tres variables: el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad. En palabras de Matus (2007), gobernar exige articular tres variables que pueden pensarse como un triángulo en donde cada vértice contiene un elemento central.

- 1. el proyecto de gobierno**, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada; ofrece a la ciudadanía una propuesta y las acciones que serían necesarias; estas producen beneficios para algunos y los costos crean problemas para otros. El gobierno hace una valoración de los problemas que elimina frente al valor de los problemas que pretende atender. Un proyecto genera, en su período de vigencia, un intercambio favorable de problemas para la mayoría de la población que encierra un grado calculado de conflictividad;
- 2. la capacidad de gobierno**, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto; se basa en el acervo de técnicas, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso con el proyecto de gobierno.
- 3. la gobernabilidad del sistema**, es una relación entre el peso de las variables que controla y no controla un actor durante su gestión. Sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrer, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes.

Matus habla de variables dentro del triángulo gobierno, esto reemplazaría la perspectiva de las oficinas o espacios compartimentalizados en el gobierno. La planificación es la herramienta a la que se le pide que articule entre estas tres variables.

Gobernar es transformar la realidad, la acción social de gobernar enfrenta un mundo sumamente complejo, incierto, nebuloso en donde las probabilidades y posibilidades no se pueden predecir, apenas preverlas. En este sentido, planificar es analizar variantes, posibilidades, probabilidades, planes de contingencia. En última instancia, si todo falla y aún así no se lograron las metas haber planificado permite analizar por qué se fracasó y no asignarlo a la “casualidad”, a la “mala suerte” o “a las condiciones adversas”. Planificar brinda la posibilidad de analizar por qué los proyectos de gobierno fracasan. Ser capaz de analizar y reflexionar sobre la gestión de gobierno permite aprender.

Existe un discurso instalado acerca de que la acción de gobierno se aprende en la misma práctica sin método pero la práctica sin método con el tiempo lo único que asegura es vejez y no necesariamente aprendizaje. Es un error pensar que una persona que está en un mismo puesto mucho tiempo tiene capacidad de aprender si no tiene método para realizar ese aprendizaje.

La acción de gobierno reconoce que los recursos son escasos. No sólo los recursos financieros, que en una visión más economicista son los únicos que se tienen presentes para valorar, sino también los recursos de conocimiento, los recursos humanos y el tiempo para poner en marcha nuevas gestiones. La escasez es un principio de la gestión, y reconocer esto permite atacar el problema en la causa crítica, no en todas las causas. La acción de gobernar de un actor va a tener que ver con la capacidad de elegir aquellas causas con mayor impacto, y sobre las cuales tenga mayor capacidad

de gobierno. Cada vez más la acción de gobernar es una acción de conjunto, de interrelación. Si la función del ministro de Trabajo es el incremento del empleo, la empleabilidad o un desafío que se presente en estos términos, significa necesariamente tener que cooperar con otros ministros del Poder Ejecutivo y con las provincias. Cada vez menos la acción pública es de personas solas, sino que requiere que estas estén en relación y no todas las personas y organizaciones que se relacionan a la acción pública tienen los mismos objetivos.

Planificar significa también poder hacer un análisis de intercambio de problemas. La visión técnica nos da la sensación de que hay soluciones lineales en la gestión de gobierno. La gestión de gobierno siempre define valores que están por detrás de los problemas analizados e implica que no hay métodos exactos para decir cuál es la mejor solución para el tratamiento de los mismos. Al atacar un problema, se enfrenta necesariamente a otro u otros. Ya sea que se ataque la inflación o el desempleo, o el problema de pago de deuda o de inversiones, hay siempre un costo que se paga por las decisiones políticas. El análisis de ese intercambio es necesariamente un acto valorativo.

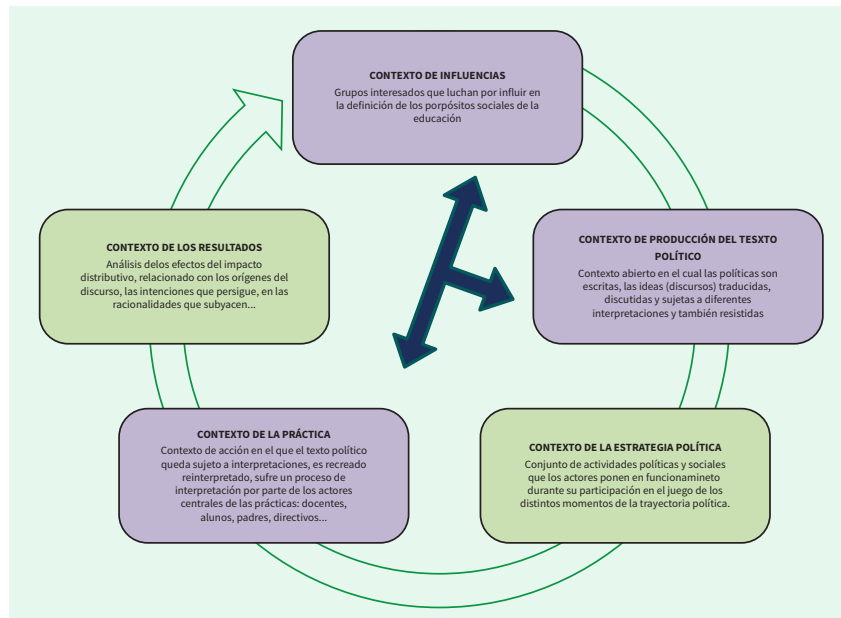
Por último, y no porque cumpla todas las funciones de una herramienta potente de planificación pero sí de las principales, la planificación tiene que identificar operaciones claves, debe llegar al punto de la capacidad de operar esas ideas; de lo contrario el proceso queda en análisis. Pero la planificación tal como se la está presentando es un método que precede, porque se piensa antes de actuar, pero también preside la acción. Es un método para actuar, para transformar. En este marco se sitúa la planificación (Babino, 2004).

El ciclo de las políticas

Pedagogos que trabajan específicamente el tema de políticas educativas acuerdan con la idea de investigar todo el proceso de las mismas. En ello, (Miranda, 2011) reconoce la complejidad que supone el abordaje y la interpretación de los procesos sociales, particularmente de las políticas educativas, en los escenarios de los tiempos que corren. La autora recupera de Ball el concepto de trayectoria de la política y los contextos que la configuran ya que las políticas, en tanto discursos, son procesos socialmente localizados. Entre los trabajos de distintos investigadores de la Universidad Nacional de Córdoba se reconoce que los planteos de (Oszlak, 1995) son un antecedente para la perspectiva analítica del ciclo de las políticas educacionales en tanto la propuesta de los argentinos permitía ya en los '80 identificar tensiones y disputas; reconocer la autonomía y el poder relativos que tienen los actores sociales dentro y fuera del Estado y también la posibilidad de analizar las políticas educacionales en el marco del conjunto de las políticas sociales (Kravetz, 2012).

Miranda (2011) plantea que las políticas que se configuran en una trama de contextos interrelacionados, no lineales, suponen modos de interpretar el mundo y de cambiar la manera de pensar lo que hacemos, tal como quedan expresados en el gráfico que sigue. Estos contextos se entienden como *“arena de actividad social y discursiva a través de los cuales las políticas se mueven y, dentro de los cuales, las políticas son producidas, creadas y ejecutadas”* (Miranda, 2011, pág. 109). Ball (2002) sostiene que ciclo de políticas (ver gráfica siguiente) es un método para investigar y teorizar sobre las políticas, por lo que propone un esquema flexible con herramientas sociológicas

que puedan otorgar sentido a la política. Habla de que se necesita una perspectiva combinada o pluralista, capaz de abordar el desorden, la confusión de las realidades que caracterizan cualquier proceso político. El ciclo de las políticas permite “... establecer uma ligação entre estas duas posições (Estado e processos micropolíticos ou macro e micro análises) pela formulação de um referencial teórico que incorpora ambas as dimensões...” (Mainardes, 2006, pág. 56).



El contexto de la influencia está relacionado con el momento de la construcción del discurso político, en donde se produce con mayor énfasis la disputa por la definición del sentido que adquirirán los principales conceptos de la política educativa. El contexto de producción del texto político está referido al momento de la formulación escrita de la política, de su discusión, interpretación, reinterpretación y resistencia al interior de complejas relaciones de poder. Lo central de este enfoque es mirar cómo el Estado interviene en la formulación de la política, pero también cómo ella se despliega más allá del control estatal por la acción de otros actores sociales. Estos dos momentos, el de la influencia y el del contexto son los centrales considerados en este proyecto ya que se centra en la producción de planes, los actores y sus intencionalidades.

El contexto de la práctica está ligado al proceso de traducción que los docentes -actores centrales de la práctica educativa- hacen del texto político en su propósito de dotarlo de sentido (o cumplirlo), ya que el modo en que ellos piensan tiene profundas implicaciones en su puesta en acto. Ahora, las políticas no son simplemente implementadas en el contexto de práctica, sino que están sujetas a interpretación y entonces re creadas (Bowe et al, 1992, citados por Mainardes, 2006 y Kravetz, 2012). En este sentido, mirar los productos legales, es decir, la legislación y los textos correlativos que apuntan a organizar el planeamiento educativo en clave de cuestión posibilita profundizar el conocimiento de procesos sociales marcados por las prácticas de diferentes actores -además del Estado-, cuyas capacidades de acumular fuerzas y recursos dirimen en la arena las estrategias de acción y los intereses sobre el asunto socialmente problematizado. En esta fase se indaga el acoplamiento que se establece entre las iniciativas, las directrices gubernamentales y las prácticas: porque, como sostiene (Ball, 2002), lo que

sucede dentro de cada escuela -en tanto resignificación de las políticas emanadas de distintas esferas gubernamentales- y cómo éstas, a su vez son vivenciadas, está mediado por la vida cotidiana de las escuelas.

Son evidentes las diferencias entre el contexto de producción de las distintas iniciativas y los nuevos contextos en los cuales se espera que aquélla funcione. Estas diferencias son inevitables y por tanto deberían ganar peso en la consideración de los cambios que se tornan indispensables.

El contexto de la estrategia política incluye *“la identificación de un conjunto de actividades sociales y políticas que serían necesarias para afrontar las desigualdades creadas o reproducidas por la política investigada”* (Mainardes, 2006,55). Retomando a (Senén González y Villela Paz en Tello, 2013), en este contexto hay que tener en cuenta distintos factores que afectan el proceso como son los cambios y/o condicionamientos producidos en distintos entornos, cambios macrosociales, propios de la incertidumbre epocal, cambios en la arena política que se dan tanto en el espacio donde y cuando surge la ley o normativa, como en lo producido en los diversos espacios de aplicación, incluso en lo que ocurre en cada escuela.

El contexto de los resultados refiere a la necesidad de analizar los efectos de las políticas en tensión con los orígenes del discurso, sus intenciones y los cambios producidos sobre la desigualdad y las formas de injusticia educativa y social. Según Mainardes (2006), este contexto se preocupa por las cuestiones de la justicia, la igualdad y la libertad individual; se considera apropiado sostener la idea de que las políticas tienen resultados y logros, más que efectos. Según Ball, las políticas debieran ser analizadas en términos de su impacto en relación a los indicadores de desigualdad social. Mainardes (2006) dice que Ball presenta aún una distinción entre efectos de primer orden y de segundo orden. Los efectos de primer orden hacen referencia a los cambios en las prácticas o en estructura y son evidentes en lugares específicos o en el sistema como un todo. Los efectos de segundo orden se refieren al impacto de esos cambios en los poderes de acceso social, oportunidad e injusticia social.

La perspectiva metodológica

El planteo del problema contenía ya en su formulación elementos que perfilaron decisiones en torno a la metodología para acceder al conocimiento sobre el tema. El interés no estuvo puesto en el descubrimiento de hechos aislados de quienes lo investigan, sino en generar conocimiento comparado sobre los procesos de gobierno y su relación con el planeamiento educativo a nivel nacional en el período (2003-2016) en Brasil y Argentina. Los objetivos perseguidos pueden considerarse también elementos claves para la definición de una lógica cualitativa de investigación. Es decir que el tipo o la naturaleza de los resultados que se buscó obtener, indican que lo que se persiguió es aportar a la generación de teoría sobre la base de la identificación de categorías y proposiciones surgidas de la empiria (Sirvent, 2003).

Esta propuesta de trabajo presenta una determinada forma de confrontación entre la teoría y la empiria. De hecho no se propone verificar datos ni hacer una explicación causal, sino encontrar en el terreno abundante información que permita comprender el objeto de estudio y luego aportar teóricamente a lo ya estudiado y planteado sobre el mismo. Al no intentar verificar datos ni explicar relaciones causales entre variables sino comprender el objeto de estudio y aportar a su conocimiento con la meta de

perseguir el desenmascaramiento de las construcciones sociales dominantes y los intereses que representan, de estudiar la sociedad con el fin de transformarla y liberar individuos de las causas de la dominación y la represión, esta investigación se ubica entre la perspectiva interpretativa y la socio-crítica. Es interpretativa por las decisiones tomadas en relación con la selección de los modos e instrumentos de recolección y análisis de información (entrevistas en profundidad y análisis de fuentes secundarias) pero por su planteo epistemológico y por los supuestos teórico-prácticos de partida, se sostiene desde la Teoría Social Crítica. Ambas posiciones se pueden incluir en lo que Sirvent (2003, 2014) denomina Lógica de Investigación Cualitativa.

En un trabajo más actual, Rigal y Sirvent (2023), hablan de tres modos de generación de teoría. Esta investigación se enmarca en el Modo de Generación Conceptual asentado en la dimensión epistemológica del paradigma hermenéutico. La tradición hermenéutica en ciencias sociales sostiene, en oposición al positivismo, la especificidad del mundo de lo social; asume su naturaleza como propia y distinta a la de los objetos físicos y naturales. El hecho social es concebido como una “estructura de significados” que se nutre y construye en las situaciones de interacción social productoras de sentido. Los autores aclaran que este modo de generación de teoría se opone al “monismo metodológico” y defiende la necesidad de una metodología propia para estudiar los fenómenos sociales. Busca una aproximación comprensiva de los hechos singulares en su peculiaridad e inserción socio-histórica y no leyes de validez universal de carácter causal.

La denominación “modo de generación conceptual” expresa la centralidad de los procedimientos de construcción de categorías que dan cuenta de la descripción y comprensión del hecho social investigado, en términos de los significados atribuidos por los actores a los fenómenos de su entorno cotidiano (Rigal & Sirvent, 2023, pág. 114)

Dentro de la perspectiva cualitativa, se decide enfocar la investigación desde **una mirada comparada**. Retomando textos de Krawczyk (investigadora argentino-brasileña) reconocemos en estudio de la constitución de los sistemas educativos nacionales y en la definición de políticas educacionales una interesante trayectoria de práctica de comparación. Dice (Krawczyk, 2013) que la comparación pasó a formar parte, a partir del siglo XVIII, de procedimientos metodológicos de diferentes áreas del conocimiento como estrategia de constitución de disciplinas científicas modernas. El proceso de institucionalización de la investigación comparada tuvo lugar en países centrales, principalmente en los EUA, donde se dictó el primer curso de esta disciplina en una universidad entre 1899 y 1900.

El paulatino avance de ese tipo de investigación se vio alentada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, al emerger las políticas de ‘cooperación internacional’ y, con ellas, los primeros organismos mundiales de educación; con un gran desarrollo en la segunda mitad del siglo XX, bajo el proceso de reconstrucción internacional del capitalismo concebido en marco de la teoría desarrollista. En ese marco, la educación comparada tuvo un desarrollo sin precedentes; se establecieron fundamentalmente comparaciones entre las características y el desarrollo de los sistemas educativos de diferentes países (Krawczyk, 2013).

En alguna medida los aportes a los países periféricos justificaban la influencia ejercida sobre ellos por parte de los países centrales. Dada esta característica de origen

asociada al paradigma positivista y al imperialismo de este tipo de investigación, en América Latina, la perspectiva de investigación crítica fue sobrepasando cada vez más el enfoque comparativo, a tal punto que se tornaron prácticamente inexistentes.

Según (Krawczyk, 2013) la investigación comparada se fortalece en momentos de reconfiguración de las relaciones internacionales.

É assim que, a partir dos anos 90 do século XX, vamos observar que a pesquisa comparada à educação toma um novo fôlego na América Latina. Os organismos internacionais foram importantes indutores não somente das reformas educacionais ocorridas durante esse período na região, mas também na produção de conhecimento como dispositivo regulador e de governança (Nóvoa, 1995 en Krawczyk, 2013, pág. 202)

En la década de 1990, resurgen los estudios comparados, principalmente en temas de política educacional y gestión escolar. Según Krawczyk (2013), esto pudo darse porque la educación comparada, en razón de su dinámica de trabajo, de sus campos de estudio y de sus objetos tradicionales de abordaje como lo son los sistemas educativos nacionales y su organización, es susceptible de divulgación de 'evidencias' favorables como ejemplos de la legitimidad de las acciones y de los resultados a los que se pretende llegar. En ese momento, los estudios eran encomendados y divulgados por los organismos internacionales que, amparados en el enfoque teórico-metodológico funcionalista, posibilitaban el refuerzo del carácter homogeneizador, tanto en la lectura de las realidades nacionales como en sus propuestas para imponer una estandarización de política educacional en la región (Andretich. G, 2020).

En el contexto de globalización y de capitalismo actual en que estamos viviendo el intento sistemático de tornar uniformes las políticas nacionales a través, entre otros, de condicionantes supranacionales, la pesquisa comparada tiene un gran potencial de interpretación pero aún debe ser profundizada en el sentido de avanzar del análisis de los datos al análisis del "sentido histórico dos datos" (Nóvoa, 1995 en Krawczyk, 2013).

En términos generales se consideró el método comparativo como una herramienta dentro de la perspectiva interpretativa, en este se procede al análisis de los casos fundamentalmente a partir de la comparación de categorías/variables para determinar, según sea el caso y la estrategia, las diferencias o las semejanzas (concordancias).

A los fines de explicitar más la comparación propuesta en esta investigación se retoma la clasificación de (Nohlen, 2006). Este autor sostiene que el investigador debe tomar una serie de decisiones armonizadas entre sí en varios aspectos para lograr una relación metodológicamente razonable que permita observar más de cerca algunas variables en una selección fundada de casos. Los aspectos a considerar son: el ámbito del objeto de estudio, el contexto, el tiempo y el espacio.

Con ámbito del objeto (Nohlen, 2006) hace referencia a las comparaciones de configuraciones de gran extensión (sociedades, sistemas políticos) por una parte y segmentos (partidos, sindicatos). La presente investigación se posiciona en esta última opción ya que el objeto de estudio son procesos decisorios en relación a políticas educativas (planes, programas y proyectos).

En relación al **contexto** (homogéneo o heterogéneo) se puede decir que hay cierta homogeneidad en relación al tema estudiado ya que desde la perspectiva histórico-política, los procesos de planeamiento de los dos países han seguido recorridos similares.

La dimensión **tiempo** que contempla tres opciones (a) comparación diacrónica (longitudinal en tiempos distintos generalmente dentro de un mismo país), (b) comparación sincrónica (horizontal, simultánea, primordialmente entre países) y (c) comparación diferida en el tiempo (forma mixta entre la diacrónica y la sincrónica). De estas tres posibilidades, esta investigación se ubica en la segunda ya que se estudió el desarrollo de los procesos de planeamiento educativo en Argentina y Brasil en un mismo período.

Por último (Nohlen, 2006) refiere a la variable **espacio** donde puede realizarse una investigación (a) a nivel internacional como es el caso de la presente investigación, (b) internacional, (c) supraestatal que comprende regiones internacionales y (d) sociedad mundial.

Si bien es cierto que la mayoría de la bibliografía referida a los estudios comparativos, incluso los nombrados hasta aquí como Nohlen se encuentran enmarcados en una mirada experimental de la investigación, hoy día hay una revisión de los planteos hegemónicos acerca de la investigación comparada. La misma Krawczyk ha trabajado en esta resignificación, también lo hace Zemelman en distintos textos. Zemelman (2003) reconoce que los estudios comparativos estuvieron muy ligados a las exigencias de comparación de las agencias internacionales de financiamiento y que para estos organismos, la comparación reviste un carácter de simplificación porque consideran como básico un solo factor de comparabilidad en algo tan complejo como podría ser un conjunto de estructuras económicas o un sistema educativo nacional en su completud. Con estudios de este tipo el Banco Mundial, por ejemplo pretende determinar si un país avanzó o no en el logro de determinadas metas midiendo sólo el ingreso per cápita o el nivel de escolaridad.

El mismo Zemelman sostiene que cuando se compara no se lo hace a través de variables aisladas, abstraídas de una serie de relaciones con otras variables con dimensiones no fáciles de cuantificar porque son culturales, ideológicas y también axiológicas. La complejidad de los procesos sociales como lo son las políticas educativas implica el análisis de especificidades históricas

“La complejidad como tal es precisamente lo que hay que abordar en cualquier investigación orientada a políticas sociales. La complejidad supone tener que basarse en comparar especificidades históricas. Y ¿qué es una especificidad histórica? Una especificidad histórica es lo que resulta de una articulación de múltiples dimensiones en un momento y en un espacio. Lo que supone algo más que cálculos econométricos, algo más que matrices. Significa ver como la educación está influida por la estructura educacional de los padres, como la estructura educacional de los padres está a su vez influida por la estructura demográfica, como a su vez la estructura demográfica está influida por la distribución espacial de la población. Una serie de relaciones que hacen a la realidad. La realidad es así” (Zemelman, 2003, pág. 97).

Explica el autor que no querer entender la complejidad y el querer trabajar con supuestos de simplificación para resolver fácilmente el problema, tal la lógica del Banco Mundial, que ha llevado a falsos diseños y a crear realidades ficticias, creyendo que son reales, a suponer que existen sujetos cuando no existen sujetos con determinadas fuerzas, y a tomar decisiones sobre esas bases de orden político lleva al fracaso.

Los casos de estudio y la importancia de historizar

Los grupos de investigadores de ambos países realizaron actividades previas al di-

seño del proyecto de investigación que posicionan los casos de estudios como comparables. Se decidió -para esta investigación- enfocar los procesos de gobierno y su relación con el planeamiento en Argentina y Brasil en el período (2003-2016). El período abarcó desde la sanción de la ley 26.206 (2006) hasta advenimiento de la presidencia de Mauricio Macri en Argentina y en Brasil, desde la asunción al poder del gobierno petista, con el presidente Luis Inácio “Lula” da Silva, en 2003, hasta el impeachment de la presidenta Dilma Rousseff, en 2016. Se propuso considerar este período por considerar como supuesto de anticipación de sentido que hubo una fuerte conexión entre las políticas educativas en general con los procesos de planificación considerados como herramienta de gobierno.

Dentro de cada país, las unidades de análisis de esta investigación fueron la generación de políticas educativas del período (2003-2016). Dentro de este espectro, cada subgrupo de investigación seleccionó una política en particular.

En Argentina se consideró la propuesta de creación y planificación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). La creación del INFD se establecía en el artículo 76 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 como medio para asegurar el aprendizaje de los conocimientos y las capacidades indispensables para el desarrollo integral de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos en la Argentina.

Se optó por este foco o caso de estudio porque la creación misma del Instituto de Formación Docente fue planteada con la mira puesta en la planificación educativa a nivel país. Según los documentos iniciales (de 2007), la creación del INFD abre la posibilidad de establecer una línea estratégica de planificación, la necesidad de ésta se hace más acuciante en tanto se añaden, a las lagunas cualitativas preexistentes, demandas específicas provenientes de la obligatoriedad de la educación secundaria y de la ampliación de la oferta del nivel inicial. También dentro de la lectura diagnóstica del momento de creación se sostuvo que cuando el Estado no asume la planificación de la cobertura de los puestos de trabajo del sistema educativo, y no direcciona al sistema formador en esa línea, los acontecimientos siguen un supuesto curso “natural” en el cual las brechas de escasez de personal formado se salvan mediante la incorporación de agentes sin formación.

En el caso de Brasil, la política seleccionada fue el Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Correcta (PNAIC – sigla en portugués). Este es un programa instituido por la Portaria¹ n° 867, de 4 de julio de 2012, desarrollado por el Ministerio de Educación junto a los gobiernos estaduais y municipales cuyo objetivo principal era garantizar que todos los niños matriculados en escuelas públicas brasileñas sean alfabetizados hasta el final de ocho años de edad, lo que corresponde al 3° año de la Enseñanza Fundamental.

Dentro de los principales documentos que validan esta política pública, además de la Portaria n° 867, ya citada, que instituye el PNAIC y define sus acciones y directrices generales, apuntamos el Manual del PNAIC/MEC (2012), entre otros. En el PNAIC, como política pública educacional, son destacados algunos puntos considerados cruciales para su elaboración y fundamentación como política pública, así como en función de sus objetivos centrales, que influyen en sus formas de implementación y en sus resultados. En este sentido, en un primer momento, podemos apuntar que:

1. Portaria (podría traducirse como decreto del poder ejecutivo nacional, sin embargo, en Brasil hay una distinción entre decretos y portarías. Dejamos el término en portugués, que se define como una medida jurídica entre los decretos y resolución).

El PNAIC se inserta en la política educativa implementada en la década de 1990 y retomada en los años 2000 que trata la relación entre formación, trabajo docente y evaluación como estratégica para alcanzar mejores resultados educativos en las evaluaciones nacionales (LUZ, 2017).

La categoría de “historicidad” de los procesos políticos de ambos países surgió con fuerza en el desarrollo del análisis. Lo que en el proyecto estaba planteado como una introducción o visión diagnóstica de los marcos legales y políticos de cada país para enmarcar el análisis del período seleccionado, fue requiriendo una profundización.

Con respecto a la categoría de historicidad, fue concebida a partir de lo trabajado en base a algunas ideas la de Krawczyk cuando sostiene que en este contexto globalizado, penetrado por capitalismo, desde donde pretendemos generar políticas educativas nacionales -con restricciones supranacionales-, la investigación comparativa tiene un potencial de interpretación muy rico, si se tienen en cuenta las historicidades nacionales para el análisis de las convergencias y los detalles en la realización de políticas globales. La tesis sostenida es que la educación nos remite a un conjunto de situaciones, prácticas, políticas resultantes de la práctica social y, por tanto, está estrechamente ligada a relaciones sociales históricamente determinadas. La autora plantea, entonces, el desafío del paso del análisis de los hechos al análisis del “sentido histórico de los hechos”.

En esa recuperación de la historicidad, los equipos, hicieron un recorrido de los hitos más significativos de ambos países en los últimos años en materia de política educativa hasta enfocar en el período de estudio.

Si bien en ambos países se dieron procesos políticos-institucionales similares desde los años 50 hasta el presente (dictaduras, democracia), las diferencias estructurales entre ellos son de relevancia en cuanto el desarrollo desigual y combinado de la educación latinoamericana (Puiggrós, 1988); lo que es importante destacar aquí es el impacto en los procesos de cobertura escolar y democratización de sistema educativo y su estructura de gobierno.

Como afirma Bittar (2012), para Brasil, el siglo XX concluye sin garantizar la escolarización pública, integral, universal y secular para todos los niños y jóvenes. El porcentaje de analfabetos funcionales en 2011, -entre los 15 y los 64 años-, todavía estaba en el 68% y entre ellos, había un 8,59% de analfabetos totales, según datos del IPE- UNESCO/OEI basados en el PNAD. Esta misma fuente revela que Argentina, ese mismo año tenía 0,99% de analfabetismo. En la situación brasileña, de hecho, el problema racial juega un papel importante, ya que la discriminación es evidente ya que el 66% de este total son negros y pardos.

Un componente que emergió como imposible de eludir en su cantidad y complejidad fue toda la legislación educativa sancionada en ambos países. Fue necesario revisar las normas en materia de educación en general y las de los casos de estudio en particular. Esto se plasmó en distintas presentaciones gráficas y artículos académicos y su análisis en carácter de producción del texto político -en lo que refiere al ciclo de las políticas educativas-, mereció un apartado específico. Estos y otros antecedentes de la historia educativa de ambos países fue fundamental para el análisis del período seleccionado.

Instrumentos de recolección de información

Se realizaron entrevistas a informantes clave de los dos países. La entrevista en profundidad es una interacción cara a cara constituida por preguntas y respuestas orientadas a una temática u objetivos específicos, es una técnica para el acercamiento al objeto de estudio de muy extenso uso en la investigación social (Oxman, 1998). La autora citada explicita que para aplicar esta técnica se siguen ciertos pasos que esquemáticamente pueden resumirse así: tras un primer momento de diseño de las entrevistas, se delimita un campo, se las realiza, se las graba y luego se las transcribe literalmente constituyéndose así en el corpus sobre el que posteriormente se hará el análisis.

Este tipo de entrevistas tienen un origen ligado a planteamientos sociológicos y antropológicos. En este sentido, aparece como esencial llegar a obtener el conocimiento del punto de vista de los miembros de un grupo social o de los participantes en una cultura. La entrevista es uno de los medios para acceder al conocimiento, las creencias, los rituales, la vida de esa sociedad o cultura, obteniendo datos en el propio lenguaje de los sujetos (Rodríguez Gómez; Gil Flores; García Jiménez, 1996).

La selección de informantes estuvo signada -como criterio primordial- porque las personas a entrevistar hayan participado directamente en la formulación de programas, planes o proyectos en alguno de los niveles de gobierno en el período estipulado en ambos países. Es así que se realizaron los encuentros -la mayoría de ellos en forma virtual- con funcionarios de distintas líneas dentro de los ministerios nacionales, provinciales y locales en Argentina y sus equivalentes en Brasil. En ambos países resultó complicado y por momentos infructuosa la concreción de algunas entrevistas.

Análisis del material recolectado

Dado que las técnicas de recolección de información son la entrevista y el análisis de documentos, se realizó un análisis de la información propio de la lógica cualitativa. El mismo no queda relegado al terminar de recoger la información sino que se realizó a lo largo de todo el proceso, incluso a partir de los primeros contactos con los informantes. Una vez reunido un cúmulo suficiente de información, se recurrió al método comparativo constante. Es un método de investigación cualitativa que usa un conjunto sistemático de procedimientos para desarrollar teoría derivada inductivamente de los datos empíricos (Glaser B.G. Y Strauss, 1967). El mismo consiste en comparar las conceptualizaciones que surgen en los datos empíricos. Se considera fundamental para la aplicación del método los conceptos de incidentes, categorías y propiedades. Con incidentes se hace referencia a un hecho que se recorta en el registro, producto de cualquier forma de recolección de datos; las categorías son los conceptos que se van identificando y las propiedades son las características que presentan los conceptos (Sirvent, 2003).

El proceso de Comparación Constante se realiza en base a un registro de la observación, entrevista o documento mediante la elaboración de un cuadro a tres columnas: en la primera de ellas se consignan en detalle los hechos en términos de “relato” o “fotografía” de la realidad (lo que se ve y se escucha); en la segunda columna se incluye la captación subjetiva del clima que percibe el entrevistador (vigilancia epistemológica de cómo afecta la subjetividad del investigador con respecto al entrevistado) y por úl-

timo se consignan a la izquierda del registro los conceptos e ideas que van surgiendo, más cercanos a la empiria.

Síntesis de resultados y conclusiones

Ante la cantidad de información procesada en el transcurso de la investigación surgieron datos comparativos que sobrepasan los casos de estudios. Aprovechando la riqueza del análisis realizado, las conclusiones se exponen en términos generales y las particularidades de los casos se van incluyendo en cada categoría presentada.

El período seleccionado y un cambio de época

Los comienzos del siglo XXI estuvieron signados, en muchos países de América Latina, por prácticas contestatarias de distinto tipo y por la emergencia de liderazgos que impugnan en bloque el consenso neoliberal de la década anterior. Imen (2010) habla de este idéntico panorama y reconoce las rebeliones populares que constituyeron el fin de un ciclo histórico y que tuvieron como modo particular de manifestación un primer momento insurreccional cuya consecuencia inmediata fue la renuncia de muchos presidentes y dieron lugar a victorias electorales de nuevos gobiernos constitucionales.

No obstante esta renovación epocal, es necesario aclarar que no se trata de procesos monolíticos; más bien podría decirse que el querer romper con el modelo neoliberal se erige como una de las opciones que en la práctica se dieron luego de la década de los '90. Cantero (2011) explícita la importancia de las circunstancias que pesan sobre los procesos políticos acaecidos en los distintos países de la región, con sus particularidades y oscilaciones en el tiempo y en las geografías; resalta dentro de los vaivenes propios de la historia, períodos de mayor conflictividad social por demandas no satisfechas.

Puede recuperarse lo que señala Suasnábar en relación al contexto mundial por esos momentos...

Así, entre 2003 y 2008 el gigante asiático crecerá a un promedio anual de 10 % (las llamadas tasas "chinas") que se manifestará no solo en su transformación como potencia exportadora sino también por su demanda insaciable de materias primas que está en la base del "boom de los commodities" que experimentará la región. (Suasnábar Et Al, 2018, p.23).

Frente al panorama en que quedó sumida América Latina a fines de los '90, esta se vio empujada a debatir no solamente sobre los problemas inmediatos como la pobreza, el desempleo, la inestabilidad social y política sino sobre las opciones históricas. Ante esto se abrieron distintas expresiones de debate y acción política también en los países abordados por esta investigación.

Más allá de los nombres que pueda asumir lo acontecido en el siglo XXI, cabe retomar el reconocimiento de algunos sucesos importantes. Luego del Caracazo a fines de los '80, Hugo Chávez asume como presidente de Venezuela tras ganar las elecciones. En cascada, después de duras crisis, en sus respectivos países, asumen Néstor Kirchner en Argentina (2003), Lula Da Silva en Brasil (2003), Martín Torrijos en Panamá (2004), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Michelle Bachelet en Chile (2006), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2006), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), y

Fernando Lugo en Paraguay (2008) –entre otros ejemplos- (Imen, 2010).

Este nuevo escenario, sostiene Suasnábar (Et al, 2018) -signado por la bonanza económica- ampliaría los márgenes de acción de la mayoría de los gobiernos progresistas latinoamericanos que se manifestará en *“la recuperación del rol del Estado adoptando la forma de un neo-intervencionismo y el despliegue de una agenda de políticas públicas orientadas a reconstruir el tejido social y mejorar las condiciones de vida de la población”* (p.23).

El denominador común de los gobiernos de las primeras décadas del 2000 en la región fue la oposición relativamente amplia al consenso político reformista de los 90 y la recuperación de la centralidad del Estado en la implementación de políticas inclusivas (Moreira et al., 2008 apud Feldfeber; Gluz, 2011).

Después de los '90, en Argentina consideramos dos períodos: el primero, durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), caracterizado por importantes cambios en la legislación con pocos avances debido a políticas concretas que garantizaron su implementación; el segundo incluye las decisiones de los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011, 2011-2015), en las que se observan algunos avances en la generación de políticas orientadas a la inclusión social tendiendo a la universalidad y a la conquista de derechos por parte de los sectores vulnerables.

En Brasil, durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) que van de 2003 a 2016, se vieron desde el inicio respuestas asertivas a las demandas por el reconocimiento identitario de grupos históricamente excluidos, como negros e indígenas, dentro del sistema educativo, así como una creciente y sostenida acción en función tanto de garantizar a estos y otros grupos no sólo el acceso sino también la permanencia dentro de este sistema a partir de diversas políticas compensatorias y redistributivas. Junto a estas acciones, a lo largo de estos años, se reafirma la preocupación con la calidad educativa ofrecida a la población, lo que tiene su auge a partir de 2007.

En Brasil, también se destacan algunas medidas importantes como la ampliación de los requisitos escolares básicos después de la Enmienda Constitucional No. 59 y el acceso al sistema universitario a través de diversas formas (política de cuotas, REUNI, PROUNI etc.), así como la ampliación de la cobertura de FUNDEF para FUNDEB, incluyendo así también la Educación Infantil y Preparatoria y la implementación de programas de asistencia técnica y financiera a través del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE); este último, que había llegado a las entidades federativas desde la implementación de sus Planes de Acción Articulados. También cabe mencionar las negociaciones en la aprobación del Plan Nacional de Educación (2014-2024), que habían denotado las dificultades de acuerdos en este sentido, dejando al país sin un plan estatal durante cuatro años. Mientras tanto, sin embargo, continuó desarrollándose el Plan de Desarrollo Educativo, que, entre otras medidas importantes, implementó el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) como una medida de calidad para las escuelas y entidades federativas que combina indicadores de flujo y competencia de los estudiantes en Matemáticas y Portugués, semestralmente, en la Prueba Brasil.

Podemos afirmar que, en los casos de Argentina y Brasil en este período objeto de estudio, estamos frente a Estados que han recompuesto su capacidad regulatoria e inversión en educación. Según Pini y Gómez Melo (2011), las políticas recientes desarrolladas en ambos países han tratado de revalorizar el lugar del Estado como regulador y administrador. En educación, esto se hace visible, por ejemplo, en Brasil, por las medidas que muestran la búsqueda de la centralidad en la definición de las políti-

cas educativas por parte del Ministerio de Educación, sobre todo, a partir del Plan de Desarrollo de la Educación con sus correlatos financieros, el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Básica y de Valorización del Magisterio (FUNDEB) y el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE). En Argentina, hay intentos de adoptar una política que minimice la segmentación y la disparidad entre y dentro de las provincias. En general y en el ámbito educativo en particular, la administración del gobierno de Néstor Kirchner comenzó en un clima de rechazo a las reformas de la década de 1990 y sus efectos.

En este escenario, emergió como imposible de eludir en su cantidad y complejidad un corpus de legislación educativa sancionada en ambos países. Fue necesario revisar las normas en materia de educación en general y las de los casos de estudio en particular. En Argentina, en el ámbito educativo se anunciaron cambios normativos vinculados a las demandas de desarticulación de la Reforma Educativa de la década de 1990, implementada a partir de la Ley Federal de Educación de 1993, la cual fue derogada y sustituida por la Ley Nacional de Educación N° 26.206, en 2006, y se sancionaron leyes que constituían causa de luchas y quejas, como las Leyes de Educación Técnico-Profesional (26.058), Ley de Financiamiento Educativo (26.075) y Educación Sexual Integral (26.150). La posición antagónica con respecto a la Ley Federal puede ser analizada en la restauración del Estado como responsable primario y garante del cumplimiento ineludible del derecho a la educación y la no mercantilización de la educación.

Ya en Brasil, el análisis de la legislación evidenció una profusión normativa importante a partir del gobierno federal, resultando en 57 medidas legales que van desde la Enmienda Constitucional No. 59, de ampliación de la escolaridad obligatoria, pasando por leyes, decretos, portarias, resoluciones, pareceres y directrices para la organización del sistema educativo. Este panorama legal puede ser agrupado en función de tres categorías políticas: identitaria, asistencial y cualificadora, que marcan claramente la intencionalidad de este gobierno. No casualmente las primeras medidas legales emanadas del gobierno federal expresan un gesto político claro en función de promover el reconocimiento de grupos históricamente excluidos en el país, inaugurando una serie de normativas de reconocimiento identitario, como la Ley N° 10.639/2003, "Historia y Cultura Afro-Brasileña", que incluye estos contenidos en el currículo nacional y, posteriormente lo amplía a la historia y cultura indígena; así como el decreto N° 5.626/2005 "Lengua Brasileña de Señales (Libras) en el currículo de las Instituciones de Enseñanza Superior", entre otras. Con relación a la normativa de carácter asistencial, contamos con varias acciones destinadas a mejorar el acceso y la permanencia de estudiantes, como los referentes a merienda y transporte escolar, o la Ley N° 10.834/2004 "Acompañamiento de la frecuencia escolar del Programa Beca Familia", sólo para ejemplificar. Finalmente, se pueden mencionar algunas de las medidas que buscaron mejorar los indicadores educativos y la calidad educativa, como el decreto n° 6.094/2007, que implementa el "Índice de Desenvolvimento da Educação Básica" y otros que instituyen directrices curriculares -hasta el momento inexistentes- desde la Educación Infantil, la Enseñanza Fundamental y Media, hasta la Educación Profesional y Formación Docente inicial y continua, como lo son el decreto N° 867/2012, que crea el "Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa" acompañado del decreto N° 482/2013 "Avaliação Nacional da Alfabetização compõe o SAEB", para evaluar el impacto de esta política específica. Todo esto sin contar con el aval de la Ley N° 13.005/2014 que aprueba el Plan Nacional de Educación - PNE y la ampliación del FUNDEF para FUNDEB.

Estos cambios se inscriben en algunas tendencias también identificables en el contexto latinoamericano, a partir de la constatación de ciertas características comunes de los gobiernos de la región en las primeras décadas del 2000, como la oposición relativamente amplia al consenso político reformista de los 90 y la recuperación de la centralidad del Estado en la implementación de políticas inclusivas (Moreira Et Al., 2008 apud Feldfeber; Gluz, 2011). Sin embargo, aunque las políticas siguen conviviendo con modalidades de intervención estatal que exigen un trabajo integral y diversificado, encontramos divergencias con relación a los actores habilitados para participar del planeamiento de estas políticas. En este sentido, así como en otros países de América Latina, en Argentina, podemos decir que el planeamiento no termina de reconocer la importancia del colectivo (Pini; Gómez Melo: 2011), en contraposición; en Brasil, **la participación de la sociedad civil** en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas no sólo amparada y fundamentada por el andamiaje legal posterior a la Constitución Federal de 1988, sino que, además, fue deliberadamente impulsada y promovida por el gobierno petista (Fagnani, 2011; Gomide, Pires, 2014; Bezerra, 2020).

Los procesos de planificación en ambos países

Siguiendo una línea histórica, la relación entre la política y los procesos de planificación estatal ha ido adquiriendo diferentes formas, tanto en términos conceptuales como metodológicos. El área educativa aparece tardíamente incorporada a estos procesos puesto que la mirada, en los inicios de la planificación estatal estuvo centrada en el desarrollo económico. Las primeras experiencias a nivel mundial de planificación estatal se desarrollaron a principios del siglo XX asociadas, por un lado, a las crisis que enfrentaron algunas de las principales economías nacionales europeas y, por otra parte, a la novedad que representó el surgimiento de las economías socialistas. Ya en el período de posguerra, Haberkon dice:

Desde el período de posguerra y hasta fines de los '70, tanto las economías periféricas como las principales potencias mundiales continuaron desarrollando procesos de planificación: las primeras, como una herramienta que les permita salir del círculo del atraso y la dependencia; las economías centrales para iniciar los procesos de reconstrucción luego del conflicto bélico. En ambos casos, las experiencias presentaron algunos éxitos y muchos fracasos, y se caracterizaron por abordar los procesos de planificación de manera rígida (Haberkon, 2016, pág.1).

Dentro de este período, ubicados en América Latina, pueden encontrarse las primeras referencias al sector educativo y sus antecedentes de oficinas de planificación. Es de señalar que los países en los que se pusieron en marcha reformas educativas de significación, el planeamiento asumió rasgos diferenciados, de carácter pragmático, donde estuvo más fuertemente implicado con el proceso de gobierno en su conjunto; tales fueron los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. En el resto, el planeamiento estatal fue perdiendo significación gradualmente -en la siguiente década- hasta asumir un carácter meramente burocrático. Este ha sido el caso de la Argentina y de otros varios países latinoamericanos.

En los años 80', Gurrieri, desde la CEPAL, pone en debate la vigencia del Estado planificador -propio de la concepción "cepalina" tradicional- en la crisis de esos momentos,

analizando el rol estatal según distintas formulaciones políticas y las exigencias para la planificación. Desarrolló, entre otras, las siguientes proposiciones básicas: la de la necesidad de fortalecer el aparato estatal, la de establecer y consolidar las auténticas modalidades democráticas de organización política haciendo énfasis en la necesidad de la participación social, en la de búsqueda de consensos y en el control social democrático de los principales núcleos de poder estatales y privados. Planteaba todo esto en un marco de equidad, superando las situaciones de profunda desigualdad económica, étnica, social y cultural existentes en América Latina.

La discusión en CEPAL abrió interesantes reflexiones en torno a los procesos de planeamiento que dieron origen a algunas experiencias interesantes. Entre ellas se destaca la propuesta de un modelo renovado -al que se denominó como planeamiento dinámico, “rolling planning”; este consistía en asumir metodologías que tuvieran en cuenta los constantes cambios y la rapidez de los procesos sociales y económicos, que se enriqueciesen permanentemente con los aportes de la investigación, que adoptasen estrategias de innovación, ya que las opciones son diversas según las circunstancias, y que se desarrollasen en un marco de carácter participativo. Esta última premisa tenía a que *“cada comunidad nacional o local desempeñe un papel protagónico en la interpretación y orientación de su propio desarrollo”* (Fernández Lamarra, 2006, pág. 53). Con esto se hace especial énfasis en un proceso generado auténticamente en las bases y no impuesto desde los niveles superiores: sólo así, sostiene Fernández Lamarra, podía darse un cambio de actitud en la población.

Según Teske (2008), a partir de la crisis socioeconómica de América Latina en los ‘80, se inaugura una etapa en los vínculos entre planeamiento y Estado, que provocó enormes repercusiones en la educación pública, la cual había sufrido un notorio deterioro. La crisis del Estado Docente, acentuó las tendencias que vinculan la planeación con las estructuras económicas. La visión sistémica de la educación junto a la escasez de recursos, permiten asociar esta etapa a un período de búsqueda de consideraciones y decisiones en diferentes ámbitos. La profundización de la crisis financiera introduce el interés por la “governabilidad”. En el campo operativo se inicia un triple desplazamiento. La escasez de recursos hace de la gestión, por una parte, un ejercicio de técnicas presupuestarias; por otra, una preocupación de conducción política del proceso en el sentido de asegurar la gestión del sistema mediante la concertación. El tercer desplazamiento se traduce en una fragmentación de la planificación y de la gestión en acciones que ocurren en diversos lugares del sistema, quebrándose así, el proceso integrador y multiplicándose en consecuencia, los lugares y las entidades planificadoras (Fernández Lamarra y Aguerro, I., 1969, p. 80 en Teske, 2008, 6). Siguiendo los acontecimientos mundiales, el proceso de internacionalización de la actividad productiva primero, y financiera luego, liderado por grandes corporaciones, indujo en el ámbito de las empresas transnacionales la necesidad de un planeamiento global de sus actividades, denominado estratégico. *“Esta visión «estratégica» también fue adoptada por algunos Estados nacionales, luego de los fracasos alcanzados con la planificación tradicional”* (Haberkon, 2016, pág.1).

Paralelamente, a esta perspectiva más gerencialista de planificación, popularizada como *planificación estratégica*, emerge otra mirada de lo estratégico en planeamiento. Surge la perspectiva planteada por el chileno Matus, que se conoce como Planeamiento Estratégico-Situacional, centrado en la viabilidad de las políticas. Para Matus (1992), la planificación es una actividad intencional, reflexiva, que antecede, preside y sucede

a la acción, este proceso relaciona permanentemente el presente con el futuro y el conocimiento con la acción. El conocimiento es, a su vez, un conocimiento orientado, para la acción. La planificación requiere de una previa disposición para la acción, para la intervención en la realidad. Se destaca, en esta perspectiva, la intencionalidad democratizadora de la vertiente crítica y latinoamericana del pensamiento en planificación que representan Carlos Matus y otros que le suceden en su misma línea de pensamiento. Esta propuesta cobró gran fuerza en distintos países latinoamericanos y fue, incluso, complementándose en el transcurso de las dos décadas siguientes.

En alguna medida en los años '80 y fundamentalmente durante los '90, en pleno auge neoliberal, los Estados nacionales cedieron sus espacios de participación y decisión al mercado. Hay aquí un corrimiento del rol del Estado planificador de políticas públicas y sociales, lo que ocurre por el contrario, es que se privatizaron empresas e infraestructura y se desregularizaron actividades económicas. También se transfirieron las responsabilidades de gestión desde el gobierno central a los gobiernos regionales y/o locales, muchas veces sin la consecuente capacidad de gestión, en diversos procesos de descentralización. Ejemplo de esto es el traspaso de las escuelas nacionales a las provincias (las que quedaban de transferencias iniciadas años antes), en el caso argentino, y la municipalización de las escuelas de Educación Infantil y de la Enseñanza Fundamental, en el caso brasileño.

Haciendo una lectura abarcativa de América Latina, podemos decir que los modelos pretenciosos de planificación de las décadas de los años '60 y '70 fueron sustituidos durante los años '80 y '90 por la promoción de programas y proyectos sectoriales más acotados, por lo general financiados con fondos de instituciones financieras internacionales y objetivos muchos más específicos.

Tras la mirada fragmentada que se derivó del financiamiento externo de proyectos y programas en las dos últimas décadas del siglo XX, en contrapunto, las décadas iniciales del siglo XX muestran la construcción de planes nacionales de educación en algunos países latinoamericanos, lo que constituye

(...) un giro hacia visiones más comprensivas, complejas y racionales –desde el punto de vista técnico operativo, pero también desde el político y social- del fenómeno educativo, su situación actual, su proyección a futuro y de las estrategias y medidas a arbitrar para el logro de las metas que se definan (Bentancurt, 2010, p.8).

Ese giro se ha dado, según el mismo Bentancurt, por dos causas. En primer término, la variable política: el fracaso de las políticas neoliberales con su correlato gerencialista en términos de gestión pública, que hace oscilar el péndulo hacia un mayor protagonismo de los estados en la orientación de los procesos sociales.

No se trata de la restauración de la formulación clásica de estados benefactores sustentados en actividades extensivas de planificación, pero sí del diseño de nuevas modalidades de relacionamiento entre las esferas política y social, que reclaman de un rol extendido de los estados, engarzado ahora en una más amplia participación social y en un diálogo calificado entre política y saber especializado (Bentancurt, 2010, p.8).

La segunda causa tiene que ver con un nuevo impulso desde los organismos supra nacionales –especialmente UNESCO-, en este caso dirigidos a recuperar una concep-

ción estratégica e integral del sistema educativo, en pos de la consecución de objetivos que expresan el derecho ciudadano a la educación.

Los planes nacionales

En función de estas causales, la planificación del desarrollo de los sistemas educativos es un requisito imprescindible. Como respuesta a estas, en nuestro continente se proponen planes nacionales de educación en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. Estos planes difieren entre sí en una serie de variables pero, en términos generales, todos parten de un diagnóstico de la situación educativa, se plantean principios y objetivos a determinado plazo (por lo común cinco o diez años), desafíos para su consecución y una estrategia que, con variantes, suele incluir programas, medidas a adoptar y metas específicas.

Aquí aparece un punto diferenciador entre Argentina y Brasil puesto que en el primero hubo muy pocos planes nacionales (de política nacional) y menos aún planes educativos. Los últimos fueron los planes quinquenales del gobierno peronista. Estos se desarrollados durante dos períodos de gobierno peronista que fueron de 1946 a 1955, sentaron las bases de la planificación económica por parte del Estado; este rol asignado al gobierno nacional significó un cambio de paradigma con respecto al período agroexportador, cuyas limitaciones se vieron expuestas a partir de la crisis de 1929. La perspectiva planificadora que se propusieron subrayaba el propósito de consolidar la independencia política. Si bien por distintos motivos estos planes no lograron concretarse, constituyen el antecedente central de procesos de planeamiento a nivel macro en Argentina.

También con la intención de registrar antecedentes de planificaciones a nivel país en materia de educación, cabe mencionar que, hacia el final de este proceso de investigación, se encontró una referencia respecto a un plan nacional de educación que queda incluido en el período objeto de estudio pero del que poco o nada se conoce. Se trata del Plan Estratégico para la Educación Argentina 2010-2020, que fue elaborado por la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA), creada en julio de 2009, bajo la órbita de la Presidencia de la Nación y a cargo del prestigioso especialista Juan Carlos Tedesco. La noticia misma de la creación de la UPEA sorprendió en su momento y el plan no logró difusión. Hay sin embargo algunas referencias al mismo, básicamente definía diez áreas prioritarias de acción y tres planes de emergencia. Establecía también la inversión financiera necesaria para cumplir con las metas y un sistema de evaluación y monitoreo de la ejecución del Plan que permitiera tanto un control público como los ajustes necesarios que indique la implementación del Plan. Los autores lo consideraban ambicioso pero factible, tanto desde el punto de vista financiero como político. El texto de UPEA sostiene que se proponía que el mismo fuese aprobado por el Congreso.

En Brasil, a pesar de la formulación de un Plan Quinquenal de la Educación (1939-1943), que tampoco llega a concretarse, durante la denominada "Era Vargas" (1930-1945), la inserción de una sistemática de planeamiento en la educación sólo se da a partir del gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961), marcada por la idea de un gran plan expresado por el lema del gobierno de realizar "50 años en 5" a través de su Plan Nacional de Desarrollo. Este plan, más conocido como Programa de Metas, incluía a la educación como demanda derivada en sus últimas versiones (Horta, 1997), cal-

cado en los principios del modelo de planeamiento normativo. Ya no se trataba más de definir directrices y regulaciones legales específicas como en el período anterior, sino de implementar un planeamiento integral, adoptando una visión macro estructural, así como lo hizo el planeamiento ruso en 1923. Después de la introducción del planeamiento normativo, que se ancla con firmeza en el sistema educativo brasileño, percibimos una profusión de planes con grandes dificultades de concretización, dada la inestabilidad política de la época. Ese movimiento, sin embargo, fue creando un “para sistema” (Zoppi, 2004, p. 69) de planeamiento de la educación, afirmado oficialmente con la creación del Ministerio de Planeamiento, en 1964, año del último golpe militar (Horta, 1997), que en gran medida condujo el sistema educativo en detrimento, inclusive, del propio Consejo Federal de Educación. Empero, tanto como consecuencia del proceso de apertura política y redemocratización del país como por los problemas que este rígido modelo de planeamiento fue presentando, comenzaron a realizarse diversos cuestionamientos a través de los que se tornó cada vez más patente el autoritarismo presente en el modelo tecnocrático implantado (Horta, 1997), así como su ineficacia para resolver los grandes problemas educativos del país. En este movimiento de salida de la dictadura militar, entonces, se retoma el debate democrático y, además de la implantación del principio de la gestión democrática de la educación. La Constitución Federal de 1988 no sólo atribuye a la Unión (gobierno federal) la competencia de elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, sino también, al tratar la educación, en el Art. 214, instituye la elaboración y aprobación legal, por parte del Congreso Nacional, de un Plan Nacional de Educación, redefinido por la Enmienda Constitucional N° 59 de 2009, como decenal, articulador del sistema nacional de educación en régimen de colaboración en función de las directrices, objetivos, metas y estrategias en éste definidas. Así, al instituirse con fuerza de ley nacional se lo establece como un plan de Estado -a diferencia de los diversos planes de gobierno de los sucesivos partidos a cargo del aparato estatal-.

A partir del primer Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2010, Ley N° 10.172 de 2001, los entes federativos brasileños, con base en el PNE, deben elaborar sus planes correspondientes -Planes Estaduales de Educación (PEEs) y Planes Municipales de Educación (PMEs)- en función de operacionalizar el PNE de acuerdo a la realidad de cada estado o municipio, así como cada escuela debe elaborar su Proyecto Político-Pedagógico (PPP) en estas mismas coordenadas. Este esquema busca articular el sistema educativo en una concepción estratégica e integral, de acuerdo con las propuestas de la UNESCO. Cabe recordar que el PNE 2001-2010, aunque aprobado durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), fue mayormente implementado durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), atravesando diversos mandatos y afirmando la idea de un gran “contrato social” sobre la educación nacional que fue rediscutida con el PNE 2014-2024, aún vigente.

La centralidad del planeamiento en las políticas de ambos países en el período estudiado

En el desarrollo de este trabajo, se trató de entender qué elementos llevaron a la reanudación de la centralidad de la planificación en la política educativa brasileña durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (2003-2016) y del kirchnerismo en Argentina en el mismo período. Así, se analizaron argumentos y acciones que enfati-

zaron la planificación educativa como dispositivo articulador central en las políticas del período en diferentes planos situacionales, es decir, atravesando los niveles macro, meso y micro institucional

En Brasil, ya sea por el mandato constitucional y las normativas posteriores, que establecen varias disposiciones vinculadas a la planificación participativa de la política educativa, o por la introducción de la planificación estratégico-corporativa en la administración pública, catapultada por la sinergia resultante del modelo económico neodesarrollista, se puede decir que, a diferencia del período anterior, la planificación volvió -con el PT- a ser un instrumento privilegiado de aplicación de la política educativa. En efecto, si por un lado, el gobierno tenía la responsabilidad de articular la implementación del PNE 2001-2010 a nivel nacional y, con antecedencia al fin de su plazo, convocar a la sociedad para evaluarlo y discutir el plan para el nuevo decenio (2010-2020), por otro lado, con ese telón de fondo, en 2007, el gobierno lanza el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), que fue su mayor instrumento de realización durante el período estudiado, con la inclusión del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) como uno de sus planes sectoriales.

Como ya fue discutido en el apartado anterior la existencia de dos sistemáticas de planeamiento -una derivada del PNE y la otra del PDE- en un sistema educativo marcado por la burocratización y, en algunos casos, inclusive por el personalismo patrimonialista, frente a las demandas tanto de la gestión gerencial como de la gestión social-participativa, creó una estructuración paralela de dispositivos de planificación que, pasando por los diferentes planos situacionales (macro, meso y micro institucional), pusieron a los gestores en la difícil tarea de articularlos, ya que estas sistemáticas, sus procesos y procedimientos, no son siempre coherentes entre sí, y, en particular, en lo que respecta al modelo gerencial-corporativo, no siempre es capaz de una gestión democrática eficaz a lo largo de su elaboración y ejecución. Es decir, el planeamiento, en Brasil, presenta un protagonismo complejo en los diversos planos situacionales del sistema.

En Argentina, tal como sostienen Schweitzer y su equipo (2017), en el período estudiado, el planeamiento es considerado como instrumento de política pública, los planes sostienen la búsqueda del bien común, hacen énfasis en el rol del Estado y plantean la necesidad de recuperar el Estado como actor primordial de procesos de desarrollo regional. También es de destacar que esta posición es valorable para un país sin tradición sostenida en planificación (en Educación, sobre todo) y con una fuerte herencia neoliberal de los '90 donde las riendas eran más del mercado que del Estado. En materia educativa, específicamente, a un primer momento de discusión y formulación de leyes le siguió la fase de enunciación de líneas estratégicas y propuestas de acción que incluyó una gran variedad de planes y programas (a nivel nacional) y proyectos (a nivel institucional).

En este sentido, cabe destacar que, en ambos países, el reposicionamiento del Estado como protagonista surge frente al fracaso del mercado y de las promesas neoliberales de crecimiento con distribución del ingreso. Así como en otros países de América Latina, desde el 2000 en adelante, diversos gobiernos promovieron políticas alternativas al neoliberalismo, buscando modelos de desarrollo económico y políticas sociales que inauguraron "(...) el "ciclo progresista" en la región bajo lo que se definió como Neodesarrollismo, Socialismo del Siglo XXI y/o del Buen Vivir" (Vidal Molina et al, 2019, pág. 8).

En este modelo neodesarrollista, el activismo estatal debería centrarse en la reducción de la desigualdad en la distribución de renta y el aumento de la inversión pública, generando un círculo virtuoso que pudiese expandir el mercado interno, promover la tecnificación y la exportación de productos nacionales, con competitividad internacional; todo esto aliado a una fuerte inversión en políticas sociales, entre las que se encuentra la educación.

Desde la perspectiva de algunos autores, sin embargo, hay que llamar la atención al hecho de que

(...) la política social defendida por el neodesarrollismo (compensatoria, focalizada, temporaria, con base en la capacitación de los individuos y el capital humano) es exactamente la política social defendida por las instituciones internacionales promotoras del neoliberalismo, como el Banco Mundial. El argumento neodesarrollista es que esta política social es promovida por un Estado activo (y no pasivo, como sería en el neoliberalismo). (...) Se trata de una 'alternativa' de conciliación de clases en torno al bienestar de la nación y contra el capital externo financiero, contra el imperialismo si se quiere parecer más radical. (Carcanholo, 2019, pág. 41)

Como este autor también apunta, dentro del conjunto de los denominados "gobiernos progresistas" sudamericanos, existen diferencias no sólo en relación a la formación socioeconómica e histórica de sus países, sino también con relación a la radicalidad de sus propuestas contra el modelo neoliberal. Así, es posible identificar experiencias más o menos radicalizadas, como Venezuela y Bolivia, en el primer sentido, o como Brasil, Argentina y Uruguay, en el segundo. Pero, en principio, dado que este modelo no modifica ni cuestiona la forma de apropiación de plusvalía producida en el capitalismo dependiente, ya que "(...) las políticas sociales inclusivas, como la redistribución del ingreso, que pueden derivar en aumentos salariales, son para compensar el hecho que se está superexplotando el trabajo" (Ibidem, pág. 42), terminan adjudicando una mayor estabilidad y gobernabilidad al sistema. De allí que también pueda ser asimilado a un neo-keynesianismo en el sentido de un retorno de la inversión en las políticas sociales en función de mantener y garantizar la cohesión social, aunque con características diferentes a las del propio Estado de Bienestar Social, ya que son de cobertura diferenciada y, en varias ocasiones, focalizadas.

En materia de **financiamiento** puede afirmarse que en ambos países hubo un aumento de la inversión en materia educativa. En Argentina esto puede analizarse desde la sanción misma de la Ley de Financiamiento Educativo. Esta surgió por un amplio consenso político y

...marcó un horizonte en la política educativa porque fijó conjuntamente metas financieras y educativas (aunque muchas efectivamente no se hayan cumplido), y propició la creación de valiosas instituciones como la Subsecretaría de Planeamiento Educativo y los convenios bilaterales (Bezem, 2012, p.5)

Pueden considerarse dos períodos en el financiamiento; de 2005 a 2010, la inversión en educación, ciencia y tecnología consolidada creció. Esto se dio sin dudas en un contexto macroeconómico favorable donde se evidencia el cumplimiento frecuente de las metas de inversión estipuladas para cada año por la Ley de Financiamiento Educativo. Desde 2010, el ritmo de inversión se desaceleró y la inversión educativa osciló en

promedio en torno al 5,5% del PIB. Aquí el contexto macroeconómico era fluctuante y recesivo y el esfuerzo educativo del nivel nacional y de las provincias disminuyó: solo en el último año del periodo se registró una contracción de recursos del 1,10% del PIB (Claus y Bucciarelli, 2020).

En Brasil, a su vez, vemos un fenómeno interesante, ya que el período estudiado representa la mayor inversión en educación en toda su historia. Esta afirmación, sin embargo, amerita algunas aclaraciones pertinentes sobre la relación entre matrícula, presión demográfica sobre el sistema y origen del financiamiento educativo.

Así, con relación a las matrículas de la enseñanza fundamental, a pesar de que en las décadas de los '70 y '80 hubo reducción progresiva de recursos, se evidencia el aumento acentuado de las matrículas. Además, la década de 1980 experimentó un exceso de matrículas con relación a la franja etaria correspondiente atribuida no sólo al ingreso tardío en el sistema, dada la escasez de oferta en el período anterior, sino también al exceso de repitencia (Klein; Ribeiro, 1992), lo que lleva, en la década siguiente, a la mayor tasa de cobertura del sistema durante el siglo XX, aún con el problema de las tasas de repitencia superiores al 10% (INEP, 2003).

Pero este panorama sufrió cambios importantes en el inicio del siglo XX. En primer lugar, por la disminución de la presión demográfica sobre el sistema educativo, ya que las proyecciones en este sentido indican diversos puntos de inflexión y caída de los cuantitativos para las fajas etarias de cobertura de la Educación Básica en el país. Así, según la Dirección de Investigaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE, 2009 apud Abrahão, 2010), para la franja etaria de 0 a 3 años, el punto de inflexión se dio en 2004; de 4 a 5 años, en 2007; de 6 a 14, en 2011, y de 15 a 17, en 2018. Es decir, hay una disminución de matrículas derivadas de la reducción de la población a ser atendida. Sin embargo, a pesar de la esperada reducción paulatina de las matrículas, hay un aumento significativo de los gastos totales en educación, incluyendo, como financiadores, a todos los entes federados.

En ese espacio de 15 años, el gasto total sobrepasa el doble, pasando de cerca de 180 para casi 400 billones de reales. El gasto de los municipios va de 75 para 175 billones; el de los estados, de 80 para 132 billones y la del gobierno federal, de 21 para 97 billones de reales. [...] los gastos en educación básica se acentúan a pesar de la estabilización e inicio del declinio de la oferta de matrículas, lo que significa un expresivo aumento del costo/alumno o de los gastos por alumno (Oliveira, 2019, págs. 27-28).

Pero también vale la pena observar que, a pesar de que el gobierno federal no es responsable directo por la oferta de la Educación Básica, los gastos del gobierno federal con ésta “[...] pasaron de cerca de 25%, en 2001, para poco más de 30% en 2008” y que “[...] de ese total, sólo R\$13 billones fueron gastos a título de complementación del FUNDEB. Los demás recursos fueron gastos bajo la forma de transferencias voluntarias” (Ibidem, pág. 32), es decir, fuera de la obligación constitucional y legal, a través de programas y políticas específicas de ayuda técnica y financiera a los demás entes federativos, como los vinculados al FNDE y al PDE, entre otros.

Además, hay una diferencia importante que se destaca con relación a las políticas sociales de este período. Nos referimos a la cuestión de la **intersectorialidad**. Sabemos, como sostiene Matus (1992), que el sistema educacional científico induce a pensar que los problemas sociales pueden ser abordados como si fuesen bien estructurados y

que el propio Estado se encuentra organizado en una estructura sectorizada que fragmenta la implementación de las políticas públicas sin que haya, muchas veces, planeamientos conjuntos y acciones articuladas para atender a los problemas en sus diversos planos situacionales. Pero esto tiene algunos efectos indeseados, ya que puede llevar a la fragmentación o yuxtaposición de acciones, además de -potencial mente- exponer a los individuos, grupos u organizaciones atendidos a un paralelismo de intervenciones y a la multiplicación de procedimientos para el acceso a los servicios públicos.

La respuesta a la situación descrita en el párrafo anterior se encuentra en el planeamiento de políticas intersectoriales, entendiendo a la intersectorialidad como una estrategia de gestión pública buscando articulación y complementariedad de las acciones y reparticiones públicas, potencializando sus efectos y resultados.

En Argentina, si bien pueden encontrarse referencias discursivas y algunas leyes puntuales, no hubo -en el período abordado- una significativa integralidad en las políticas post 2003. Sí es cierto que se encaró la rearticulación de las políticas económica, productiva y social en contraposición con el enfoque de “desenganche” entre ellas y de priorización de la dimensión económica prevaleciente en los años noventa. Esto se reflejó en la priorización y búsqueda de un patrón de crecimiento mucho más integrador e inclusivo, que tuvo correlato en un conjunto de políticas públicas y programas gubernamentales dirigidos a combatir la pobreza, mejorar las condiciones de inclusión social y la distribución de la riqueza. Hubo entonces esfuerzos iniciales en tales direcciones, se destaca el programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) implementado en 2009 donde se contempló la cuestión educativa junto a la de salud. No obstante el ejemplo de la AUH, centrando la mirada en Educación, sólo se pueden hacer algunas referencias puntuales que apliquen a la integralidad e intersectorialidad más allá de lo mencionado en la etapa de formulación de las políticas.

Vale mencionar una propuesta a nivel nacional de conformación de Mesas Socioeducativas para el tratamiento de los problemas de trayectorias estudiantiles. La provincia de Entre Ríos capturó esta idea y se la implementó con buenos resultados en el nivel secundario, puntualmente en la ciudad de Paraná. Esta propuesta partió de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) con propósito de fortalecer en las localidades, sobre todo las que se encontraban en situación de mayor vulnerabilidad. Se pensó en espacios de trabajo intersectorial en relación con las metas prioritarias del plan Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 con sus distintas líneas de acción, logros y responsabilidades en nivel inicial, primario, secundario y de la modalidad de adultos. Se las denominó Mesas Socioeducativas porque...

las conforman actores sociales y educativos (escuelas, municipios, organizaciones sociales) que asumen conjuntamente la responsabilidad de diseñar e implementar una propuesta que contribuya a garantizar las trayectorias escolares y educativas de los niños y jóvenes. Son para la inclusión y la igualdad porque estos son principios que le dan sentido a estas Mesas. Las propuestas de las Mesas apuntan a que todos los niños y jóvenes accedan a la escuela, que todos reciban una propuesta educativa de calidad, que todos logren apropiarse de los saberes que la escuela distribuye, que logren trayectorias escolares continuas y completas. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, Argentina, 2006, PÁG 5)

En Brasil, la intersectorialidad fue una marca desde el inicio del gobierno petista a partir de la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate

al Hambre, el Fondo Nacional de Combate y Erradicación de la Pobreza y la reactivación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria; posteriormente el programa de transferencia de renta para familias pobres con asignación por hijo (Bolsa Família), quienes, como contrapartida, debían comprobar frecuencia escolar (inclusive a las reuniones de padres), vacunación y visita periódica a los dispensarios médicos (Almeida, 2004, pág. 15). Esta política mostró un impacto positivo en la frecuencia escolar, disminución de las tasas de abandono y del trabajo infantil, sobre todo en las regiones Norte y Nordeste y con efectos más expresivos y positivos para las niñas (Santos et al, 2019). También se articuló la política de merienda escolar, que en este país es universal para todas las escuelas públicas, con otras políticas promovidas por el Ministerio de Desarrollo Agrario, que propiciaba la agricultura familiar y de pequeños productores (Sabourin, 2007), así como se implementaron acciones conjuntas con el Programa más Salud: Derecho de todos, a fines del 2007. Conocido como “el PAC de la Salud” (Fagnani, 2011), este programa incluía el proyecto Salud en las Escuelas, que abarcaba desde la atención odontológica hasta la promoción de deportes entre los/las estudiantes.

Cabe destacar que la apuesta en la intersectorialidad de las políticas públicas también asumió, en muchos casos, como parte del sentido de esta intersectorialidad “a la brasileña”, la articulación de sectores de la sociedad civil en sus procesos decisorios y de implementación o fiscalización y evaluación de las políticas, buscando una mirada más abarcativa de las manifestaciones de los diversos problemas sociales que se pretendía abordar. Esta apuesta nos recuerda que:

Llevar a cabo políticas públicas significa una elección entre diferentes alternativas, que están relacionadas a diferentes visiones que expresan poderes instituidos. En este sentido, incorporar a los actores estratégicos (en particular, los empresarios, los políticos, burócratas y trabajadores) significa reconocer la importancia de la agencia en las políticas de desarrollo (Gaitán; Del Río, 2013, pág. 9).

La elucidación de este diferencial brasileño referente tanto a la intersectorialidad como a la promoción de una mayor permeabilidad del Estado con relación a la sociedad civil fue posible a partir del análisis histórico, ya que el tema de la **democratización** de las instituciones tiene una larga trayectoria en ese país. Siguiendo las expresiones de Stubrin (2007) es reconocido que el campo de las políticas educativas en el contexto brasileño durante las últimas décadas fue atravesado por intensos enfrentamientos entre el Estado y la sociedad civil representado por las acciones dirigidas por diversas asociaciones y organizaciones sociales y populares, sindicatos, foros, campañas y otros movimientos organizados. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, el país vio una importante multiplicación y expansión de los movimientos y reclamos de lucha, en la disputa por el reconocimiento que consolidó la existencia de desarrollos educativos alternativos y de acuerdos institucionales participativos, como ya fue apuntado, institucionalizados en la Constitución Federal de 1988. En el sector educativo se destaca la institución del principio de gestión democrática de la educación pública, ratificado por la Ley de Directrices y Bases de 1996 y reafirmados en los Planes Nacionales de Educación subsiguientes (2001-2010 y 2014-2024), así como en los Planes Estaduales y Municipales de Educación y por las leyes orgánicas municipales (Pini; Gómez Melo, 2011; Fernández, 2019). Sin embargo, a pesar de la imposición legal de los dispositivos de gestión democrática en diferentes niveles de la gestión del sistema educativo -como la elaboración participativa de los Proyectos Político-Pedagógicos, el funcionamiento

de los Consejos Escolares y la consulta pública para la provisión del cargo de director-, en muchos casos, aún no se materializa ampliamente en el país.

La democratización del sistema educativo en Argentina siguió derroteros que muestran un proceso distinto. Los antecedentes más significativos en este tema lo constituyen los órganos colegiados que estuvieron presentes ya en las primeras leyes que regularon la escuela primaria y que, en el período seleccionado para el estudio, cobraron vital importancia en la ejecución de las políticas educativas propuestas. En términos generales se puede hablar de un avance importante en la concertación de políticas y su implementación en el período abordado en Argentina entendiendo que esto se dio en un nivel macro y meso. Se hace referencia fundamentalmente del Consejo Federal de Educación y las Mesas Federales.

Durante el período de 2005 a 2015, el Estado Nacional argentino promovió la participación de diversos actores sociales y las provincias en el proceso de planificación. Esta apertura al desarrollo de procesos participativos se centró en la construcción de consensos, a menudo facilitada a través de Mesas Federales, discusiones de normativas y reuniones de trabajo.

Esta estrategia buscaba establecer un nuevo vínculo político entre la nación y las provincias, especialmente en lo que respecta a las prioridades estratégicas de la formación docente nacional. Sin embargo, es importante destacar que este análisis se enfocó en un nivel de macroplanificación, considerando qué actores se involucraron, en qué etapas y cómo se tradujo en la implementación práctica.

A pesar de la inclusión de diversos actores sociales, como sindicatos docentes, universidades y gobiernos provinciales, algunos investigadores, como Feldfeber, Mas Rocha y Vior, argumentan que las consultas no representaron un consenso social amplio. Esto se debió a la falta de condiciones adecuadas en términos de espacios, tiempos y circulación de información, así como a la ausencia de procedimientos claros para ponderar y adoptar las diversas opiniones en la propuesta final.

La perspectiva de planeamiento

Desde el punto de vista de los modelos de planeamiento, en Argentina, se reconoce una importante influencia de la perspectiva del Planeamiento Situacional (de Matus) en el ámbito educativo. Esta mirada se hace presente antes, incluso, del momento analizado en esta investigación en distintos sectores gubernamentales y momentos histórico-políticos. En este país, en los '90, en lo que Adriana Puiggrós (1995) supo llamar "ensalada neoliberal" se introdujeron distintas perspectivas (muchas veces enfrentadas desde sus fundamentos) con la intención de propiciar la mejora de la calidad educativa -que en ese momento estaba sólo asociada a la eficiencia y eficacia del sistema-. Es allí donde emerge, entre otras, la mirada de la planificación situacional. La mirada crítica sobre la ola neoliberal de finales del siglo XX puso en cuestión todo lo que allí se sostuvo y tuvo que pasar una década antes de que pudiesen considerarse nuevamente algunas perspectivas valiosas como la del chileno Matus. Es así que en el período Kirchnerista vuelve a emerger este planteo multiactoral de planeamiento. En este período los planes combinaron -en diverso grado- la racionalidad técnica y metodológica con una fuerte racionalidad política, escapando de ese modo al riesgo de caer en propuestas de corte netamente tecnocrático.

En Brasil, si bien la herencia contradictoria de la década de '90, que reunía como propuestas un planeamiento estratégico-corporativo (gerencialismo) con un planeamiento societal-participativo pareció, en principio, inclinarse para una mayor énfasis en el segundo, a partir de la implementación del PDE, reafirmó claramente el primero. Inclusive, a pesar de algunas apelaciones puntuales con relación a la participación de diversos actores sociales, se notó la prevalencia de los sectores empresariales, en especial, del Movimiento Todos por la Educación, en la definición de la macropolítica como interlocutores privilegiados. Este movimiento, formado por grandes empresas nacionales, defiende que el modelo de gestión empresarial debe servir como parámetro para el sistema educativo, apostando a una gestión que promueva la asociación con organizaciones sociales y empresas privadas nacionales (Pinheiro, 2018). Igualmente, dada la falta de definición metodológica en otras instancias y aspectos del planeamiento participativo, podemos decir que el segundo modelo fue perdiendo presencia en el sistema educativo - a diferencia, por ejemplo, del Sistema Único de Salud, donde el planeamiento estratégico-situacional está claramente presente hasta hoy y donde es posible identificar también producciones intelectuales que acompañaron los desarrollos derivados de su implementación.

El análisis situacional

En cuanto a la perspectiva situacional, podemos afirmar que en los procesos de planificación del sistema educativo en el período estudiado, sí existió un momento de predominio de un tipo particular de análisis situacional e identificación y caracterización de los problemas existentes. Otras perspectivas de planeamiento (normativa, estratégica) ignoran al otro, ignoran el juego social y político en el cual cada situación pasada es resultado y consecuencia de la modificación de una situación previa y, cada situación planificada sólo puede alcanzarse como la construcción de una situación por ocurrir (Matus, 1992)

Retomando a Claus (2017) en su lectura de la perspectiva situacional, sostenemos que

...la explicación situacional es el principal hallazgo de este enfoque, en el cual cada actor o grupo de actores involucrados en la problemática explican la realidad desde la posición y rol que ocupa en la situación. El juego de actores y roles tiene un significado complejo, en el cual no existe una única realidad o una sola interpretación de la realidad, sino múltiples, cuya praxis dialéctica implica la inexistencia de disociación entre planificación y gestión en la cual la gestión e implementación generan conocimiento y éste es el insumo para la planificación estratégica situacional. Esta concepción dialéctica implica que los actores involucrados identifiquen y tomen conciencia de los factores causales de distinta naturaleza y magnitudes que están como origen de los problemas. La determinación del consenso colectivo no resulta de un proceso de armonía, sino todo lo contrario, es un proceso de conflicto de intereses, siendo la racionalidad más técnica netamente política (Claus, 2017, pág 94).

En Argentina, abordando específicamente el caso de estudio, se puede decir que se inicia el trabajo sobre formación docente convocando a diversos intelectuales para la producción de informes pormenorizados acerca del estado del sistema. En el 2005 se creó la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua, este fue un espacio institucional coordinado por Juan Carlos Tedesco; esta comisión estaba

integrada además por Alejandra Birgin (Directora Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente), por los académicos especialistas Berta Braslavsky, María Cristina Davini, Adriana Puiggrós, Alfredo Van Gelderen. A partir de reuniones y consultas a los institutos de formación docente y a las universidades, de la consideración de estudios realizados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) y por universidades; esta comisión presentó una síntesis.

Este documento constó de un primer capítulo que expone el recorrido histórico de la formación docente en el país; un segundo capítulo donde se presentaron las problemáticas de la formación docente y el tercer capítulo con recomendaciones, entre ellas la creación del Instituto Nacional de Formación Docente estableciendo las funciones que cumpliría dicho organismo, la estructura y la forma de gobierno. Este informe se identifica con lo que desde la perspectiva de Carlos Matus (1992) llamamos el momento explicativo, pues describe, analiza, construye problemas y los explica tanto desde el aquí y el ahora como recuperando las tendencias históricas que incidieron en el presente.

En Brasil, sin embargo, observamos un movimiento diferente. En efecto, el PNE 2001- 2010, que el nuevo gobierno debía implementar, contaba con un diagnóstico con resúmenes analíticos y estadísticos para cada nivel, modalidad e instancia del sistema educativo, elaborados por especialistas del Ministerio de Educación, al mejor estilo normativo, de los cuales se derivan directrices, objetivos y metas. Pero esta configuración no es aleatoria, sino que expresa una profunda disputa con relación al sistema educativo. Así, como destaca Aguiar (2010), el primer proyecto presentado al congreso, en 1998, conocido como el PNE de la Sociedad Brasileña, resultante de amplios debates abiertos a la población organizados por el Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública, fue sustituido por el proyecto presentado por el Ministerio, elaborado por los técnicos del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), tramitando como anexo del anterior. A pesar de las audiencias públicas que acompañaron su tramitación, con amplia participación de las organizaciones del sector, la ley resultante no parece haber sido tan permeable a estas contribuciones, ya que

El texto final aprobado trae las marcas de los embates ocurridos a lo largo de la tramitación de la propuesta, que se manifiestan, especialmente, cuando se trata de la aplicación de recursos para garantizar el alcance de las metas, ítem que sufrió restricciones mediante los nueve vetos presidenciales. Sin embargo, no caben dudas de que los objetivos y metas del PNE aprobado, a pesar de las restricciones que sufrió, incorporaron algunas demandas históricas de la población brasileña (Aguiar, 2010, pág. 712).

De esta forma, las prioridades ya estaban definidas por el PNE 2001-2010 bajo forma de ley y política de Estado, que obligó al gobierno petista a asumir el compromiso de operacionalizarlo y renegociar con los entes federativos en función del cumplimiento de sus objetivos y metas. Y, como vimos, esa fue la apuesta de los primeros años de gobierno, hasta el surgimiento del PDE, a partir del cual otra explicación situacional prevalece, acotada a las negociaciones y a la agenda del empresariado a través del Movimiento Todos por la Educación. De allí el énfasis, en un segundo momento, de las discusiones sobre calidad de la educación, con claras referencias al gerenciamiento de la calidad total empresarial, como un problema urgente a ser enfrentado por el país, desplazando y resemantizando los sentidos instituidos por el Foro en Defensa de la

Escuela Pública, que entendía esta discusión en función de una calidad social de la educación, con un sentido democratizador y no productivista. Esta agenda, diseminada y legitimada socialmente a partir del PDE, es introducida posteriormente en el PNE 2014-2024, en el que es posible identificar diversos artículos en los que reverberan las prioridades de esta agenda, entre otros, el Art. 11, que incorpora el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) como referencia de calidad escolar y del sistema educativo y reafirma el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica en función de evaluar la calidad de la Educación Básica.

Siguiendo con el caso brasileño de estudio, se destaca que el Plan Nacional de Alfabetización en la Edad Correcta (PINAIC) fue creado en 2012, con el propósito de cumplir la Meta 2: “todo niño plenamente alfabetizado hasta los 8 años”, establecida por el Movimiento Todos por la Educación, en 2006, agenda que fuera incorporada al PDE, en 2007, y luego, como ya vimos, al PNE, en 2014. Así,

...el concepto de pacto surge como compromiso formal entre el Ministerio de Educación y las Secretarías Estadales, Distrital y Municipales de Educación, con la intención de reafirmar y ampliar lo previsto en el Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación (Alferes; Mainardes, 2009, pág. 49)

Es evidente, por lo tanto, de dónde proviene el planteo de la priorización del problema de la alfabetización temprana en la política educativa del gobierno petista... Pero debemos destacar también que, por ser un problema histórico en la educación brasileña, todo lo referente a la promoción de la alfabetización tiene gran consenso en la sociedad brasileña y en los sectores involucrados en la educación nacional; inclusive, es una cuestión de preocupación explícita por parte de organismos internacionales diversos, desde la UNESCO hasta la OCDE, con relación a Brasil. Por ello, la creación del programa a nivel nacional tuvo amplio consenso, aunque esto no quiere decir que su implementación haya tenido similar aceptación en todos los planos situacionales, sobre todo, a nivel municipal.

En este sentido, cabe destacar que, dentro del momento explicativo, Matus propone el análisis, construcción de problemas y explicación de los mismos tanto desde la situación actual como las causas en distintos niveles que llevaron al problema a constituirse como tal en el presente. Las situaciones problemáticas, desde la perspectiva del planeamiento estratégico situacional son aspectos insatisfactorios posibles de ser superados.

En Argentina, en los procesos de planeamiento analizados en el marco del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), se presenta en cada plan una serie de cuestiones centrales a resolver, por ejemplo los planteados inicialmente 1) fragmentación y segmentación de la oferta de formación y sus instituciones; 2) debilidad de regulación e importantes vacíos institucionales; 3) escaso desarrollo de la planificación y de sistemas de información para la toma de decisiones; 4) necesidad de fortalecer la organización institucional de la formación docente; 5) fragmentación operativa entre las instituciones de formación, las escuelas y los programas de desarrollo local; 6) necesidad de análisis y desarrollo pedagógico del currículum de la formación docente; 7) necesidad de fortalecimiento de las estructuras de gestión del área; 8) nivel de inversión y financiamiento del subsistema de formación docente. A nivel nacional los problemas no contenían descriptores (ó vectores de descripción del problema VDP) en ninguno de los documentos públicos; lo mismo sucedió con las metas, si bien se establecen plazos,

se enuncian resultados esperados de manera general e imprecisa. Sin embargo, todas estas precisiones sí se plantean en los planes jurisdiccionales anuales. Es decir que el planeamiento presenta su mayor detalle y desagregados en el nivel provincial.

En Brasil, desde 1995, diversas evaluaciones nacionales vienen siendo realizadas con la finalidad de conocer los niveles de competencia de los estudiantes brasileños en Portugués y Matemática. En principio, las pruebas eran aplicadas solamente por muestreo probabilístico estratificado de escuelas públicas y privadas de todo el país, en los actuales 5° y 9° años de la Enseñanza Fundamental y la 3ª serie de la Enseñanza Media. Pero, a partir de 2005, este mismo modelo de prueba, con base en la Teoría de Respuesta al Ítem (TRI) y en la misma matriz de referencia, fue extendida de forma censal para todo el universo de escuelas públicas brasileñas urbanas con 30 alumnos en los actuales 5° y 9° año. Esta prueba, popularmente conocida como Prova Brasil, se amplió para las escuelas públicas rurales con 20 alumnos o más en 2007, sin excluir la prueba por muestreo ya existente. Y dado que los resultados generales de estas pruebas están disponibles al público a través de la internet por escuela, municipio, estados, regiones y país, se garantiza la continuidad del diagnóstico y monitoreo del desempeño de los alumnos brasileños ya con una larga perspectiva diacrónica (Klein; Fontanive, 2009).

Si consideramos los años iniciales (1° a 5° año), podemos ver una evolución paulatina de los resultados de Portugués y Matemática desde 2005 hasta 2013, creciendo de 172 puntos en Portugués y 182 en Matemática para 195 en Portugués y 211 en Matemática. Sin embargo, estos indicadores aún están lejos de las metas establecidas como referencia. Frente a estos indicadores de la situación desfavorable se analiza que la formación de profesores se constituye, entre otros, como uno de los problemas que resultan en estos resultados, como podemos ver en el Cuaderno de Presentación del PNAIC, donde se explica sintéticamente el problema:

La educación brasileña, en esta última década, pasó por transformaciones intensas, relativas, sobre todo, al ingreso de los niños en la Educación Básica. La entrada a los seis años en la Enseñanza Fundamental desafió a los educadores a definir más claramente lo que se espera de la escuela en los años iniciales de escolarización. La divulgación pública de los resultados de evaluaciones en larga escala, como la Prova Brasil, también provocó a los gestores a explicitar, de modo más objetivo, las estrategias para mejorar el aprendizaje de los discentes y, consecuentemente, la calidad de la enseñanza. El aumento de ofertas de formación continua por el Ministerio de Educación y secretarías de educación provocó la explicitación de diferentes perspectivas acerca de la alfabetización. Todos estos hechos impulsaron, también, una mayor aproximación entre los profesores de la Educación Básica y los profesores que actúan en la formación inicial y continua de los docentes, favoreciendo una reflexión y un hacer conjunto de estos actores, sobre las realidades diversas de las escuelas brasileñas, en la búsqueda de estrategias más palpables y que atiendan a las diversidades (MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE BRASIL, 2012, pág. 6).

Con base en este análisis del problema de los bajos niveles de alfabetización hasta el 5° año de escolaridad, junto a otros factores como el acceso a bibliotecas escolares, por ejemplo, se priorizó entonces la formación de los profesores que actúan en los tres primeros años de la Enseñanza Fundamental, o sea, lo que en Brasil se denomina ciclo de alfabetización, dada también la baja cualificación del profesorado si consideramos que, aún en 2007, casi 38% del cuerpo docente del país tenía apenas la Enseñanza Media completa (Brasil, 2009, pág. 27).

Lo normativo, las líneas de acción

El momento normativo del proceso de planeamiento es la instancia de diseño donde se presenta el contenido propositivo del plan que precisa cómo debe ser la realidad en contraposición a los problemas presentes. Este momento se refiere a la búsqueda del deber ser y, por lo tanto, subyacen en él cuestiones ideológicas, políticas y valorativas (Matus, 1992).

El desarrollo de la investigación en Argentina y en Brasil muestra una impronta fuerte de normatización en relación al sistema educativo en su conjunto ya que en estos países se evidencian procesos claros de generación de políticas (y de planeamiento) de los gobiernos kirchnerista y petista creando y articulando las condiciones para poder implementar y viabilizar líneas de acción tendientes a la conformación de los respectivos sistemas educativos nacionales. La producción de los textos normativos supuso un proceso eminentemente político que emergió de instancias de demandas, disputas y negociaciones que derivaron en la decisión de priorizar y dar tratamiento a temas y problemas sociales a través de su incorporación en la agenda del gobierno.

Luego de este período, se pudo analizar el proceso de formulación de planes y proyectos. El deber ser que se plantea en el momento normativo no conduce a un camino lineal sino a un sendero sinuoso de marchas y contramarchas estableciendo hitos para llegar a la situación objetivo, en el transcurso de la gestión. Esto se traduce en programas, planes y proyectos que son formas o propuestas de enfrentamiento de algunos problemas. Esta propuesta, si tiene aceptación, se convierte en un compromiso que requiere de la aceptación de las bases. La aprobación de la propuesta por parte de la base que tiene la legitimidad para ello, depende de su apreciación del valor de los problemas incluidos en la oferta y de la eficacia del proceso de intercambio de problemas que supone el camino propuesto por el dirigente. El programa base es también una declaración de convocatoria a la acción (Matus, 1992).

En Argentina al primer momento de discusión y formulación de leyes le siguió la fase de enunciación de líneas estratégicas y propuestas de acción que incluyó una gran variedad de planes y programas (a nivel nacional) y proyectos (a nivel jurisdiccional e institucional). Algunos de los planes fundantes en el período son: Programa Integral para la Igualdad Educativa, Plan Nacional de Educación Obligatoria, [Plan de Mejoras Jurisdiccionales e Institucionales de la Educación Secundaria](#), Programa Conectar Igualdad y la creación del el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD).

En lo que refiere al momento normativo del planeamiento del INFD, pudo analizarse en detalle, incluyendo tanto el plan nacional para la formación docente como así también los planes anuales jurisdiccionales en esta materia. Los documentos del organismo mencionan al respecto:

“El período inaugurado con la creación del INFD en 2007 revela un trabajo jurídico específico, intencional y sistemático, orientado a la reorganización y regulación del sistema, la ampliación de garantías y derechos, la mayor inclusión e igualdad, la promoción y jerarquización de la docencia y mejora de su calidad; en el marco del fortalecimiento de su democratización, su identidad y cohesión y el desarrollo de sus dimensiones y funciones. Así, el Consejo Federal de Educación, el Ministerio de Educación Nacional, y los Ministerios de Educación de las jurisdicciones impulsaron y sancionaron un importante núcleo de normas de carácter orgánico” (Memoria de Gestión 2007-2015, INFD 41).

En Brasil, varios antecedentes sirven de referencia para desarrollar el PNAIC, ya que

(...) desde 2003 está siendo desarrollado por el MEC/Secretaría de Educación Básica (SEB) directrices, acciones y procesos de implantación de la política de formación continua, y después torna pública la Red Nacional de Formación Continuada de Profesores de Educación Básica (BRASIL, 2005). Anterior al PNAIC, existieron otros programas de formación continuada para profesores alfabetizadores: Programa Parámetros en Acción; Programa de formación de profesores alfabetizadores (PROFA); Pro-Letramento; Programa de Apoyo a Lectura y Escritura (Praler) (Souza, 2014, pág. 8).

Pero las mayores referencias y su anclaje para ganar capilaridad en el territorio nacional fueron dos programas: Pro-Letramento y Programa Alfabetización en la Edad Correcta (PAIC). El primero se destaca como un programa de formación continua de profesores del primer ciclo de la Enseñanza Fundamental con foco en lectura, escritura y matemática, buscando mejorar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje en estas áreas con cursos a distancia y acompañamiento de tutores. Estos cursos son propuestos y financiados por el MEC a través de las universidades que integran la Red Nacional de Formación de Profesores de la Educación Básica y la adhesión voluntaria de las secretarías municipales y estatales de educación (Pirola; Moraes, 2009) a través del Plan de Acciones Articuladas (Luz, 2017). Ya el segundo, tuvo un impacto mayor, ya que configura la matriz del diseño del PNAIC, dado que el PAIC es

(...) un programa de eliminación del analfabetismo implementado por el gobierno municipal de Sobral en 2004, en el Estado de Ceará. El referido programa, en 2007, fue intitulado de Programa por la Alfabetización en la Edad Correcta (PAIC) y fue asumido por el gobierno del Estado de Ceará, con el apoyo de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (UNDIME) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), este último es relevante destacar que se configura como un organismo internacional (Luz, 2017, pág. 4).

Con base en estas experiencias, entonces, se diseña el PNAIC de cobertura nacional, respetando el diseño organizacional y metodológico básico del PAIC y aprovechando la trayectoria previa de las universidades en el Pro-Letramento.

Algunas consideraciones sobre los casos de estudio

En Brasil, destacamos el hecho de que, aunque la coordinación general del proyecto era realizada por el MEC, su operacionalización en cada estado brasileño estaba a cargo de las universidades federales asociadas. Éstas, como representantes del gobierno federal, conducían y coordinaban todo el proceso junto a las Secretarías de Educación de los diferentes Estados y municipios, es decir, representando lo que en Brasil se denomina, conforme la legislación, de régimen de colaboración. Este régimen, supone un complejo sistema de repartición de competencias verticales y horizontales entre los entes federados (gobierno federal, estados, municipios y Distrito Federal). En este sentido, cabe destacar nuevamente la ampliación del número de sujetos políticos capaces de tomar decisiones, lo que exige intensos procesos cooperativos y también deliberativos, a pesar de la división de atribuciones, en función de objetivos comunes. El PNAIC se localiza, entonces, dentro del régimen de colaboración, como una política de asistencia técnica y financiera a los entes federativos, conforme el Art. 211 de la

Constitución Federal, para, en conjunto, ecualizar las oportunidades educativas garantizando un padrón mínimo de calidad que implique en la elevación de los resultados e indicadores referentes a la alfabetización. Asimismo, junto con el Artículo 206 de esta constitución, que instituye la gestión democrática de la enseñanza pública, el PNAIC buscó implementar también, como se analizó en el desarrollo de la investigación en los casos de los estados de Río de Janeiro y Maranhão, acuerdos institucionales participativos y colaborativos a fin de concretar esta política de forma situada y contextualizada a partir del protagonismo de estos actores, inclusive los/las profesores destinatarios de la política.

La última consideración importante se vincula a la necesidad de comprensión de este programa más allá de considerarlo apenas un medio para el alcance de metas, aspecto que fue marcado por su relación directa con la implementación de la Evaluación Nacional de Alfabetización (ANA – en portugués), que lo acompañó evaluando censalmente a los estudiantes del 3° año de las escuelas públicas brasileñas. En este sentido, se torna primordial reconocer la influencia de determinados procesos participativos involucrados en el ciclo de esta política educativa que trajo cambios conceptuales y procedimentales significativos en los vínculos institucionales derivados de la compleja participación de los diferentes entes federativos y sus actores educativos más relevantes, a fin de superar la reproducción de los alarmantes niveles de analfabetismo en el país. Uno de estos resultados no previstos, por ejemplo, fue la autoorganización del Foro Estadual de Alfabetización de Río de Janeiro, fundado en 2017 y que permanece hasta hoy de manera autónoma, con amplia y libre participación de representantes de diversas universidades públicas, instituciones de enseñanza superior privadas, movimientos sociales, estudiantes de graduación y posgraduación, escuelas, así como, inclusive, del Ministerio Público y de las secretarías de educación estadual y municipales del estado de Río de Janeiro, otrora territorio de implementación del PNAIC, constituyéndose como una instancia de discusión, movilización y acción en torno de la mejora de la alfabetización en el estado, lo que incluye la fiscalización de las metas de alfabetización de los planes nacional, estadual y municipales de educación correspondientes.

En Argentina, la política educativa del kirchnerismo se caracterizó por la acumulación de producción de textos políticos, asumiendo su gestión como una ruptura con el periodo anterior y con la pretensión de inaugurar un período con valores, prácticas y modos de construir políticas diferentes. Inició este proceso creando las condiciones para poder implementar y viabilizar líneas de acción tendientes a la conformación del sistema educativo nacional.

Desde un Estado que se asume como garante del derecho a la educación, junto con otros actores sociales, se extendió la obligatoriedad escolar, se incrementó el presupuesto educativo y con el desarrollo de numerosas políticas focalizadas en una primera etapa y tendiendo a la universalización hacia el final del período de estudio. Las políticas referidas a la formación docente adquirieron, sin duda centralidad en periodo estudiado. La creación del INFD significó el inicio de un proceso de dinamización, desarrollo y jerarquización de la formación en la Argentina. Esta apertura estuvo acompañada de procesos de planificación situacional.

La intencionalidad planificadora, orientada a la conformación de un sistema nacional de formación docente y con una mirada de conjunto del Estado, aparece desde los primeros documentos emitidos por el INFD. La participación estuvo presente a lo largo

de todo el período comprendido entre 2005 y 2015, especialmente, en los momentos en que fue necesaria la construcción de consensos. A raíz de esta investigación se pudo constatar que, en el caso del INFD la búsqueda de consensos, sostenida mediante Mesas Federales, discusiones de normativas y reuniones de trabajo, constituyó una estrategia pensada y desarrollada como un nuevo vínculo político entre la nación y las provincias, que ha dado especial importancia a la construcción de consensos sobre las prioridades estratégicas de la formación docente nacional.

Desde el INFD se reconocen tres niveles de gobierno y de planeamiento: nivel nacional, nivel jurisdiccional y el nivel institucional.

Los acuerdos establecidos entre los tres niveles en el proceso de formulación de la política de formación docente, se mostraron evidentes como estrategias de concertación para fijar horizontes de desarrollo, encauzar la acción y preservar los consensos realizados en tanto sistema educativo federal.

A modo de cierre

Este proceso de investigación reunió mucha información, permitió abordar los objetivos establecidos y ahondar en muchos de los temas que rodean a la planificación educativa. Lo más rico fue el intercambio en el proceso comparativo, tanto a nivel de los grupos como del contenido del objeto de estudio. En lo sustantivo, se analizó un período de significativa importancia para el planeamiento educativo en ambos países, con matices -sobre todo en los casos de estudio- pero también con algunos ejes comunes en la formulación e implementación de las políticas. En un período de estudio signado por un cambio epocal en América Latina, ambos países dejan traslucir de la comparación muchos componentes similares en la perspectiva de planeamiento.

Se abren muchos ejes para continuar trabajando, no sólo en relación a otros períodos de la historia reciente de ambos países que sería importante abordar, sino también volver sobre algunos emergentes que surgieron en el análisis de este período y que no se pudieron profundizar por cuestiones de tiempo. La riqueza del material obtenido en terreno hizo que con algunos temas se pudiese avanzar por país pero no se llegó a un análisis comparativo. Por mencionar uno de ellos, sería relevante indagar en los procesos de retroalimentación de los planes, programas y proyectos implementados en el período seleccionado en ambos países. Encontraremos seguramente importantes diferencias entre un país con extensa y sistemática tradición evaluativa de políticas educativas como es Brasil y solo una experiencia incipiente en Argentina. También se podría profundizar el concepto de capacidades de gobierno en relación a las relativamente nuevas formas de gobierno asociadas a la gobernanza. También cabría ahondar en el nivel de intersectorialidad de las políticas.

Referencias bibliográficas

ABRAHÃO DE CASTRO (2010). Financiamento da Educação Pública no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco. Disponible em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8437/1/Financiamento%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABablica%20no%20Brasil%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20dos%20gastos.pdf>

- AGUIAR, M. A. (2010). Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão, In: Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. ALFERES, MARCIA APARECIDA E MAINARDES JEFFERSON (2019). O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. In: Rev. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.27, n.102, p. 47-68, jan./mar. 2019
- ALMEIDA, M. H. T. (2004). A política social no governo Lula, In: Novos Estudos n° 70.
- ARENDRT, H. (1997). ¿Qué es la política? Barcelona: Paidós.
- ANDRETICH, G. V. (2020). La comparación como herramienta para repensar las políticas públicas educativas en Argentina y Brasil. Políticas Educativas – PolEd, 14(1). Recuperado a partir de <https://seer.ufrgs.br/index.php/PolEd/article/view/109576>
- BABINO, L. (2004). La planificación como función de la gestión de gobierno. Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público, Villa Carlos Paz, Córdoba. Obtenido de http://cigob.org.ar/wp-content/uploads/2015/02/gestion_gobierno.pdf
- BALL, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación. UNC, v. 2, n. 3, p. 19-33. Cantero, G et al. (2000). La gestión escolar en condiciones adversas. Informe final de investigación. Paraná: UNER.
- BENTANCUR NICOLÁS (2010). Los Planes Nacionales de Educación: una nueva generación de políticas educativas en América Latina?. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- BEZEM, PABLO, MEZZADRA FLORENCIA Y RIVAS AXEL (2012). Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe de monitoreo y evaluación. Buenos Aires: Fundación CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2013/09/Bezem2c-Mezzadra-y-Rivas-Informe-Final-Monitoreo.pdf>
- BITTAR, Marisa; BITTAR, Mariluce (2012). Historia de la educación en Brasil: la escuela pública en el proceso de democratización de la sociedad. En: Rev. Acta Scientiarum Education, Maringa, v. 34, no. 02, p. 157-168, julio / diciembre.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2012). Manual do pacto: Pacto pela Alfabetização na Idade Certa: o Brasil do futuro com o começo que ele merece. Brasília, DF.
- CANTERO G, ET AL (2000) LA GESTIÓN ESCOLAR EN CONDICIONES ADVERSAS. INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN. UNER
- CANTERO, G. (2002). El derecho a la política comienza en otra escuela. I CONGRESO NACIONAL DE PRODUCCIÓN Y REFLEXIÓN SOBRE EDUCACION. Río Cuarto: UNRC.
- de Mattos, C. (1979). DE MATTOS, Carlos. “Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana”. En: DE MATTOS, Carlos. “Planes versus planificación” en la experiencia latinoamericana. Revista de la Cepal, P. 79 - 96.
- CANTERO, G. (2011). “América del Sur: educadores interpelados por su presente.” Ponencia en las IV Jornadas Nacionales “Experiencias, debates e intercambios” Departamento de Educación de la UNL y Facultad de Filosofía y Letras de la UBA – Buenos Aires.
- CARCANHOLO, MARCELO (2019). Neoliberalismo y dependencia contemporánea: alternativas de desarrollo en América Latina, In: Vidal Molina, Paula (2019) (Coord.). Neoliberalismo, Neodesarrollismo y Socialismo Bolivariano. Modelos de desarrollo y Políticas públicas en América Latina. Ariadna Ediciones, Santiago de Chile.

- CARDINI, A. Política e investigación educativa. UAI EDITORIAL y TESEO. Introducción general en <https://www.teseopress.com/politicaeinvestigacion/front-matter/introduccion-general/>
- CLAUS AGUSTIN (2017). El planeamiento educativo situacional en contextos de desigualdad territorial y espacial: ¿Big Data en Educación? - Planeamiento Educativo Situación - ILPES CEPAL Claus. Seminario Reunión de Expertos en Planificación Multiescalar y Desarrollo Territorial. CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Disponible en <https://www.aacademica.org/agustin.claus/12/2.pdf>
- CLAUS, A., & BUCCIARELLI, M. E. (2020). El financiamiento educativo en Argentina. El desafío de la equidad bajo un esquema federal. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/el-financiamiento-educativo-en-argentina-el-desafio-de-la-equidad-bajo-un-esquema-federal/>
- FAGNANI, E. (2011): "A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica", São Paulo: IE UNICAMP.
- FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'. In: Educação Social, vol. 32, n. 115. Campinas Apr/June, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302011000200006> Acessado em novembro de 2013.
- FÉLIZ, M.; LÓPEZ, E. (2012). Proyecto neodesarrollista en la Argentina: Modelo Nacional popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista? Buenos Aires: El Colectivo: Herramienta. (Cascozazos). En Memoria Académica. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.1396/pm.1396.pdf>
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2006) Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas en Fernández, N. (2006). Política, planeamiento y gestión de la educación. Argentina: UNTREF.
- FERNÁNDEZ, S. J. (2019). El planeamiento educativo en Brasil: configuración y dinámicas a partir de sus dispositivos legales Políticas Educativas, Paraná, v. 13, n. 1, p. 17-29.
- FONTANA, J. (1999). Introducción al Estudio de la Historia. Barcelona: Crítica.
- GLASER B.G. Y Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. Nueva York: Aldine.
- GAITÁN, FLAVIO; DEL RÍO, ANDRÉS (2013). Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI. CRV, Curitiba, PR.
- Gorostiaga, J. M., & Tello, C. G. (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. Revista Brasileira de Educação, 16(47).
- GÓMEZ MELO, D. Y PINI, E. (2011). Argentina y Brasil: cambios y contradicciones en las políticas educativas. Ponencia presentada al IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación: Buenos Aires.
- HABERKORN, M. J. (2016). Planificación estratégica y políticas públicas. Un análisis comparado de tres planes estratégicos en el período de postconvertibilidad. Tesis Maestría en Administración Pública, Universidad Nacional del Litoral.
- HORTA, J.S.B. Plano Nacional de Educação: da Tecnocracia à Participação Democrática. In: CURY, C. R. J. et al. Medo à liberdade e Compromisso Democrático. LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.
- IMEN, P. (2010). La escuela pública tiene quien le escriba. Buenos Aires: Editores de CCC. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

- (2003). A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000 / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: Inep/MEC, 2003. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/a_educacao_no_brasil_na_decada_de_90_1991_2000.pdf
- KLEIN, R. E COSTA RIBEIRO, S (1992). O Censo Educacional e o modelo de fluxo; o problema da repetência. São Paulo: NUPES – Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, Universidade de São Paulo. Documento de Trabalho 1/92, 45 pp
- KRAVETZ, S. (2012). Formato escolar y obligatoriedad de la escuela secundaria. Reflexiones desde la perspectiva del ciclo de políticas educacionales. I Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa. . Buenos Aires.
- KRAWCZYK, N. (2013 a). Pesquisa comparada em educação na América Latina: situações e perspectiva. Educação Unisinos, vol. 17, no 3.
- KRAWCZYK, N. (2013 b). A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. Propuesta educativa, (39), 35-42.
- LUZ, I. C.P. (2017). O Pacto Nacional Pela Alfabetização Na Idade Certa (Pnaic) e a Avaliação Nacional da Alfabetização (Ana) em análise. 38ª Reunião Nacional da ANPED., São Luís. Anais. p. 1-15. Disponível em: http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT08_465.pdf
- MATUS, C. (1992): Política, Planificación y Gobierno; ILPES/OPS/ALTADIR, Caracas.
- MATUS, C. (2007). Los tres cinturones del gobierno. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- MAINARDES, J. (18 de julio de 2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação & Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, , pp. 47-69.
- MIRANDA, E. (2011). -Miranda, Estela (2011): Una Caja de herramientas para el análisis de las trayectorias de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política. En E. y. Miranda, (Re)pensar la educación Pública. Aportes desde Arg. Córdoba: Centro de publicaciones Facultad de Humanidades de la UNC.
- MORIN, E. (2004). Introducción al pensamiento complejo. Gedisa.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2006). Mesas socioeducativas para la inclusión y la igualdad. Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. Buenos Aires
- MOREIRA, C.; RAUS, D.; GÓMEZ LEYTON, J.C. (org.). La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades. Montevideo: FLACSO; UNLA; UARCIS; TRILCE, 2008.
- NOHLEN, D. (2006). (2006). Método comparativo. Ciudad política.
- OLIVEIRA, JOÃO BATISTA ARAUJO (2019). Financiamento da educação: breve histórico. In: OLIVEIRA, João Batista Araujo (org.) CICLO DE SEMINÁRIOS FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL VOLUME I. Comissão de Educação e Cultura Câmara dos Deputados: Brasília, 2019.
- OROPEZA Ner, J. M. (s.f.). La “política” dentro de la política”. Méjico. Oszlak, O. O. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Revista Redes.UNQ., V.2, n. 4, pp. 99-128.
- OXMAN, C. (1998). La entrevista de la Investigación en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Popkewitz, T. (1994). SOCIOLOGÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS. MADRID: MORATA.
- PUIGGRÓS,a (1995) Volver a Educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del SXX. Editorial Ariel. Bs As.

- RANCIÈRE, J. (1996). Conferencia pronunciada en Paraná sobre “El Estado de lo Público”, con motivo de la apertura de la cohorte 1996 de la Maestría en Educación; Facultad de Ciencias de la Educación, UNER. Paraná.
- RIGAL, L., & Sirvent, M. (2014). METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL Y EDUCATIVA Diferentes caminos de producción de conocimiento. Buenos Aires: en proceso de edición.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, G; Gil Flores, Jr; García Jiménez, E. (1996). Metodología de la investigación cualitativa. . Granada España: Aljibe. .
- SARLÉ, P. (comp). (2004). Ejercicios para los trabajos prácticos 2003. Universidad Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires: Cuadernillo UBA.
- SIRVENT, M. (2003). El proceso de investigación. Cuadernillo del seminario Investigación y Estadística Educacional I. Buenos Aires: UBA.
- SABOURIN, E. (2007): “Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?” em Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007
- SANTOS, M. C. S., DELATORRE, L. R. et al (2019): “Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática” em Ciência & Saúde Coletiva, 24(6), 2019.
- SCHWEITZER, M., CARRIZO, S. C., SCARDINO, M., PETROCELLI, S. P., SCHWEITER, P., & CARENNA, M. L. (2017). Planificación en Argentina a principios del siglo XXI. Disponible en: <https://area.fadu.uba.ar/area-23/schweitzer23/>
- SOUZA, E. E. P. (2014). A formação no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), In: X ANPED SUL, Florianópolis, outubro de 2014.
- SUASNÁBAR, Claudio; ROVELLI, Laura; DI PIERO, María Emilia (2018). Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina.
- TELLO, C. (2013). Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques. Campinas: Mercado de Letras.
- TESTA, M. (2004). Pensar en salud. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- TESKE, E. G. (2008). Auge y decadencia del desarrollismo en América Latina. Análisis desde una de sus estrategias centrales: el planeamiento de la educación. Revista Iberoamericana de Educación, 46(1), (pp. 1-18).
- VIDAL MOLINA, PAULA (2019) (Coord.). Neoliberalismo, Neodesarrollismo y Socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y Políticas públicas en América Latina. Ariadna Ediciones, Santiago de Chile.
- ZEMELMAN, H. (2003). Algunas reflexiones metodológicas a partir del problema de las investigaciones comparativas. En N. y. Krawczyk, América Latina. Estado y reformas numa perspectiva comparada (págs. 83-105). Sao Paulo: Cortez editora.
- ZOPPI, A. M. (2004). El planeamiento de la educación en los procesos constructivos del currículum. Jujuy: Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy.

INDICADORES DE PRODUCCIÓN

Libros publicados como compilador

2019. ANDRETICH, G. Libro. TRANSITAR EL TERRITORIO REFLEXIONES DESDE EL PROCESO DE FORMACIÓN EN DESARROLLO TERRITORIAL. Publicaciones de la Universidad de Deusto. ISBN: 978-84-16982-60-8 Bilbao, España.
- 2021- UNER - AUGM. IX ANDRETICH, G. Coordinación de la publicación (formato libro) del ENCUENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGADORES DE POLÍTICA EDUCATIVA (AUGM)

Publicaciones

- 1-FERNÁNDEZ, Silvina Julia, Correa Bárbara, Brignardello, Dariela y Gabriela Andretich. POLÍTICAS PÚBLICAS, PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS EM BRASIL E ARGENTINA: UM ESTUDO COMPARATIVO. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação Periódico Científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 35, n. 3, p. 877, dez. 2019. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/95309>>. Acesso em: 30 jan. 2020
- 2-HERNÁN, Andrea Elisabet. EL PLANEAMIENTO DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN ARGENTINA DURANTE EL KIRCHNERISMO (2003-2015). Políticas Educativas – PolEd, [S.l.], dic. 2019. ISSN 1982-3207. Disponible en: <https://www.seer.ufrgs.br/PolEd/articulo/view/9>
- 3-FERNÁNDEZ, Silvina Julia. EL PLANEAMIENTO EDUCATIVO EN BRASIL: CONFIGURACIÓN Y DINÁMICAS A PARTIR DE SUS DISPOSITIVOS LEGALES. POLÍTICAS EDUCATIVAS – PolEd, [S.l.], dic. 2019. ISSN 1982-3207. Disponible en: <https://www.seer.ufrgs.br/PolEd/article/view/99175>
- 4-CORREA; Bárbara. POLÍTICA EDUCATIVA DE ENTRE RÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA ESCUELA SECUNDARIA COMO CONSTRUCCIÓN DESDE Y ENTRE LOS TEXTOS NORMATIVOS NACIONALES Y PROVINCIALES DURANTE EL 2003 Y EL 2015. Publicado en Revista Políticas Educativas- AUGM. En <https://seer.ufrgs.br/index.php/PolEd/article/view/121244>
- 5-FERNANDEZ, Silvina Julia. Artículo ENTRE O TÉCNICO E O POLÍTICO: O RETORNO DA CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NO GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES. Publicado en el Libro de Ponencias del IX Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas de AUGM. Disponible en: <http://grupomontevideo.org/ndca/ndeducacionparalaintegracion/wp-content/uploads/2021/10/IX-EIPE-Compilacion-de-ponencias-ISBN.pdf>
- 6- ANDRETICH, Gabriela, Bárbara Correa, Andrea Hernán, Emilia Sosa Passarino, Antonella D'amelio, Juan Pablo Casareto y Lorena Romero. Artículo; LA INCLUSIÓN DEL PLANEAMIENTO COMO HERRAMIENTA DE GOBIERNO. ARGENTINA, PERÍODO 2003-2015. Publicado en el Libro de Ponencias del IX Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas de la AUGM. Disponible en: <http://grupomontevideo.org/ndca/ndeducacionparalaintegracion/wp-content/uploads/2021/10/IX-EIPE-Compilacion-de-ponencias-ISBN.pdf>

- 7- HERNÁN, Andrea. PROYECTOS DE LEY DE EDUCACIÓN PROVINCIAL EN SANTA FE (ARGENTINA) DURANTE EL PERÍODO 2003-2015. ISBN 978-987-692-286-9. Disponible en <https://www.fhuc.unl.edu.ar/institucional/jornadas-de-ciencia-politica-del-litoral/>
- 8- ANDRETICH, Gabriela, Lorena Romero y Emilia Sosa Passarino. Artículo: LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA DURANTE LOS GOBIERNOS KIRCHNERISTAS. UN ANÁLISIS DESDE EL PLANEAMIENTO SITUACIONAL. ISBN 978-987-692-286-9 Páginas 24 a 30. Disponible en <https://www.fhuc.unl.edu.ar/institucional/jornadas-de-ciencia-politica-del-litoral/>
- 9- FERNANDEZ, Silvina Julia. Artículo: LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL GOBIERNO DEL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES (2003-2016) EN EL CONTEXTO DE OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES. ISBN 978-987-692-286-9. Disponible en <https://www.fhuc.unl.edu.ar/institucional/jornadas-de-ciencia-politica-del-litoral/>
- 10- Luciano Barros Húngaro da Gama con la tutoría de Silvina Fernández (con la dirección de Silvina Fernández). Artículo: A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA DOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2016). ISBN 978-987-692-286-9 Páginas 24 a 30. Disponible en <https://www.fhuc.unl.edu.ar/institucional/jornadas-de-ciencia-politica-del-litoral/>
- 11- D'AMELIO, Antonella; Emilia Sosa Passarino. POLÍTICAS EDUCATIVAS EN ARGENTINA DURANTE EL PERÍODO 2003-2015. <https://www.seer.ufrgs.br/Poled/article/view/File/107369/58287>
- 12- SOSA PASSARINO. LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN DEL INFOD EN EL PERÍODO 2005-2015. Aprobado para ser presentado entre el 5 y 7 de septiembre en la XXIX JORNADAS DE JÓVENES INVESTIGADORES de UGM. Universidad de Chuquisaca (Bolivia)

Premios y distinciones

Trabajo premiado en el tema Evaluación Institucional, Planeamiento Estratégico y Gestión Universitaria. Autora Antonella D'amelio, "POLÍTICAS EDUCATIVAS EN ARGENTINA DURANTE 2003-2015" en la modalidad Póster, en las XXVII Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo- AUGM, realizadas del 23 al 25 de octubre de 2019 en la Universidad Federal de San Carlos, Brasil.

PID 3172 Denominación del Proyecto

Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Primera etapa: los procesos de planeamiento educativo a nivel nacional posteriores a los '90

Directora

Andretich, Gabriela Virginia

Codirectora:

Fernandez, Silvina Julia

Unidad de Ejecución

Universidad Nacional de Entre Ríos

Dependencia

Facultad de Ciencias de la Educación

Cátedra/s, área o disciplina científica

Prácticas Políticas y Sociales de planeamiento educativo, planeamiento de la Educación II y Gobierno y Organización del sistema e instituciones educativas.

Instituciones Intervinientes

Universidad Federal do Río de Janeiro, Faculdade de Educação, Universidad Nacional de Entre Ríos, FCEDU. Observatorio de Políticas Educativas.

Contacto

gabriela.andretich@uner.edu.ar

Integrantes del proyecto

Integrantes docentes: Brignardello, Ivana Dariela; Correa, Bárbara Isabel; Hernan, Andrea; Lorena Romero; Emilia Sosa Passarino. Becario CIN: Juan Pablo Casaretto. Colaboradora: Antonella D'amelio Elisabet

Fechas de iniciación y de finalización efectivas

02/10/2018 y 24/08/2022

Aprobación del Informe Final por Resolución C.S. N° 191/23 (30/03/2023)