

**TRANSFERENCIA EDUCATIVA HACIA LAS PROVINCIAS
EN LOS AÑOS '90: UN ESTUDIO COMPARADO***

**Coordinador de la investigación: Fabián Repetto
Equipo de investigación: Karina Ansolabehere, Gustavo Dufour,
Carina Lupica y Fernanda Potenza
Asesor: Horacio Rodríguez Larreta**

Documento 57

Octubre de 2001

* Elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia.

PRESENTACION GENERAL

En el último cuarto de siglo, en particular en los años '90, han ocurrido una serie de importantes transformaciones que redefinieron la relación entre el Estado y el mercado, así como entre las distintas jurisdicciones propias de un país federal. En ese marco, también el sistema de políticas sociales ha sufrido cambios de relieve. Entre ellos cabe destacar las distintas expresiones de la descentralización (al menos en cuanto a su expresión de transferencia de responsabilidades hacia niveles inferiores de gobierno) que se pusieron de manifiesto en los casos de educación y salud, así como en lo referido a ciertos recursos destinados a programas alimentarios. Tales cambios se expresaron, por ejemplo, en el modo en que se han redefinido las responsabilidades sobre el manejo del gasto social, una vez descontado el gasto previsional. De hecho, entre 1980-1997 el gasto social provincial y municipal en sectores sociales pasó del 65,15% al 82,9% del gasto público social total.

En ese marco se inscribió la investigación llevada adelante en el año 2000 por un equipo de investigadores del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (Fundación Gobierno y Sociedad) y el Grupo Sophia, la cual se concentró en los sectores de salud y educación, así como en los recursos asociados a las intervenciones alimentarias. Tomando en cuenta la importancia creciente que ha ido adquiriendo la gestión social en el plano provincial como expresión del doble proceso de reforma estatal y cambios en la institucionalidad de las políticas sociales, así como la ausencia de información sistematizada al respecto, los propósitos de este estudio se centraron en diagnosticar la forma en que el proceso de descentralización sectorial se expresó de manera diversa según las características propias de las diferentes jurisdicciones provinciales y de las derivadas de la relación con el nivel nacional del Estado. Esto habría de facilitar insumos, asimismo, para reflexiones analíticas de carácter comparado, tanto a nivel de sectores o áreas de intervención social como de entidades subnacionales.

Para cumplir con el objetivo central de la investigación, se trabajó con técnicas cualitativas de relevamiento de información: se analizó documentación de los servicios y programas sociales analizados (normativa, organigramas, documentos de programas) e información secundaria (estadísticas socioeconómicas, información presupuestaria, de

prestaciones y beneficiarios atendidos). También, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios nacionales y provinciales e investigadores de estas temáticas, considerados referentes claves a los fines de este estudio.

Ante la dificultad de analizar la descentralización de las políticas sociales (en los sectores seleccionados) desde Nación a todas las provincias argentinas, elegimos cuatro de ellas siguiendo criterios que permitiesen nuclear “grupos de provincias” en función de diversos aspectos socioeconómicos, políticos y administrativos, con el objetivo de elegir una provincia de cada grupo y trabajar sobre ella como caso testigo. De este modo se seleccionó a Buenos Aires, Chaco, Mendoza y Neuquén.

Los participantes del estudio, así como las instituciones auspiciantes, deseamos agradecer el apoyo brindado por un amplio número de personas, que de una u otra manera colaboraron para que esta investigación se pudiera llevar a cabo. Los errores u omisiones que aún perduran son exclusiva responsabilidad del coordinador del equipo.

TRANSFERENCIA EDUCATIVA HACIA LAS PROVINCIAS EN LOS AÑOS '90: UN ESTUDIO COMPARADO

INTRODUCCIÓN

Después de años de aguda crisis que pusieron en evidencia la incapacidad global del Estado nacional para gestionar estas estrategias, la gestión del presidente Menem iniciada en 1989 puso en marcha un conjunto de políticas que produjeron una redefinición del alcance de la intervención estatal. Se apuntó, de este modo y entre otros aspectos, a limitar la injerencia del Estado nacional en el campo económico y a trasladar a los gobiernos provinciales las responsabilidades en la prestación de los servicios sociales básicos¹.

En el marco de estas políticas globales de reforma del Estado, a principios de los años noventa y a través de la sanción de la Ley N° 24.049 se puso en marcha un proceso de descentralización educativa que implicó la transferencia a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires de los servicios educativos que aún administraba y gestionaba en forma directa el Estado nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET).

El presente documento se propone analizar y evaluar, tanto desde la órbita nacional como provincial, este proceso de descentralización del sistema educativo impulsado por el Estado nacional durante la década del noventa². El análisis pretende alcanzar tres grandes objetivos. Por un lado, observar cuáles han sido las motivaciones que condujeron a las autoridades nacionales a impulsar la transferencia de los servicios educativos que aún

¹ Entre las medidas implementadas, la privatización supuso limitar el alcance o modificar la naturaleza del Estado en la gestión de los asuntos sociales en la medida en que aumentó el poder de otros actores sociales en dicha gestión, al transferir la responsabilidad por la provisión del servicio del ámbito estatal al privado. La desregulación, por su parte, implicó restringir la acción del Estado en el control de los servicios públicos privatizados, en tanto que la desmonopolización (pública) generó indirectamente una reducción de la actividad estatal, en la medida en que se debilitó la demanda de bienes y servicios ofrecidos por el Estado. Finalmente, la descentralización implicó una disminución del papel del Estado nacional puesto que la gestión de los bienes y servicios producidos y ofrecidos por el sector público se trasladó hacia los gobiernos provinciales y locales (Oszlak, 1997).

² A pesar de que nuestro análisis se focalizará sobre las transformaciones impulsadas al interior del sector público del sistema educativo, también se harán algunas referencias al sector privado puesto que la interacción entre ellos ha asumido características muy peculiares.

administraba la Nación y cuáles los mecanismos utilizados para que las autoridades provinciales aceptaran y acordaran dicha transferencia. Por otro, relevar cuáles han sido las posiciones adoptadas por los distintos actores nacionales y provinciales involucrados antes y durante la implementación de la transferencia. Por último, evaluar cuáles han sido los alcances que la transferencia ha tenido sobre el funcionamiento y organización de los sistemas educativos provinciales. Cabe indicar que la investigación se centró en el proceso de transferencia y no en la Ley Federal de Educación, cuyos lineamientos centrales se presentan como Anexo.

Para el abordaje de este estudio partimos de las siguientes hipótesis:

- a. La dinámica que adquirió el proceso de transferencia de los servicios educativos responde al contexto de emergencia económica que caracterizó al periodo 1989-1991.
- b. La velocidad que adquirió el proceso de transferencia puede comprenderse a partir de la decidida iniciativa y el rol activo desempeñado por las autoridades nacionales, así como por los bajos niveles de conflictividad y rechazo que dicho proceso generó en los gobiernos provinciales y los distintos actores sociales.
- c. El proceso de transferencia constituyó meramente un desplazamiento de responsabilidades financieras y administrativas desde el nivel nacional a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Solamente implicó una mayor carga presupuestaria para las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires (y una descarga fiscal para el nivel nacional), pero no conllevó cambios sustantivos en la calidad de las prestaciones.
- d. Las características que el proceso de transferencia adquirió varían de acuerdo a las particularidades presentada por cada una de las jurisdicciones provinciales: el contexto económico provincial, las capacidades de negociación de las elites políticas, el volumen de la transferencia, entre otras.

Veamos la estructura del trabajo que acompaña esta introducción. En primer lugar, se realizará una breve caracterización del sistema educativo argentino que centrará su atención sobre la composición de la oferta educativa (Sección I). A continuación, se efectuará una rápida reseña de la evolución del mismo con el propósito de enmarcar históricamente las transformaciones acaecidas en la década del '90 (Sección II). En tercer término, se analizará la estrategia de descentralización impulsada por el Estado nacional en los noventa desde la perspectiva con que fue elaborada por las autoridades nacionales,

buscando identificar las posiciones adoptadas frente a ella por los diferentes actores de relevancia en el sector (Sección III). Luego, a partir del estudio de cuatro casos provinciales (Buenos Aires, Chaco, Mendoza y Neuquén), se analizará y evaluará el proceso de descentralización desde la perspectiva provincial (Sección IV). Por un lado, considerando las características que presentaba el escenario educativo provincial previo a la transferencia de los servicios educativos; por otro, analizando no sólo la dinámica que adquirió el proceso de descentralización en cada de las jurisdicciones provinciales estudiadas sino también sus alcances. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones generales (Sección V). Se presentan además tres Anexos.

I.- CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Si analizamos los principales rasgos que han caracterizado al sistema educativo argentino (el análisis abarca, exclusivamente, las modalidades de educación básica y media) hasta principios de la década del noventa, la impronta durante ese periodo ha sido la progresiva atomización que ha sufrido el sistema. Por un lado, la escasa articulación existente entre los niveles de enseñanza básica y media ha permitido el desarrollo y funcionamiento absolutamente independiente de cada una de esas modalidades de enseñanza³. Por otro, la atomización del sistema se ha visto potenciada por el elevado número de actores involucrados en la prestación de los servicios educativos (el Estado nacional, los Estados provinciales y los municipios, por un lado, y el sector privado, por otro) y, centralmente, por el bajo grado de articulación y coordinación que existía entre los mismos. Ello se ha visto reflejado en la coexistencia de diversos marcos normativos (normativas nacionales, provinciales y, a veces, municipales, autónomas entre sí) que regulaban la prestación y supervisión de los servicios educativos, situación que posibilitaba que establecimientos localizados en un mismo territorio (la provincia) pudieran funcionar independientemente unos de otros.

Este escenario intentó ser superado, según la opinión de algunos protagonistas⁴, a través de la transferencia hacia las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires de los servicios educativos que aún gestionaba en forma directa la Nación⁵ (Ley N°

³ Para una explicación más detallada de este aspecto, véase Sección II ligada a la evolución del sistema educativo.

⁴ Entre éstas resulta destacable mencionar las opiniones vertidas por el Prof. A. Salonia y el Dr. L. Barry, que han sido transcriptas en el apartado IV "Las reformas en los noventa".

⁵ Según lo establece el artículo 1° de la Ley 24.049 sólo "Se exceptúan las escuelas normales superiores e institutos superiores, tanto estatales como privados, y la ENET N° 1 "Otto Krausse", la Telescuela Técnica y

24.049/92) y, principalmente, con la implementación de la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195/93).

I.1.- Caracterizando la oferta educativa global

Al trazar un mapa de la oferta de servicios educativos, nos encontramos tanto en el nivel de educación básica como de enseñanza media (reformados luego por la Ley Federal de Educación) con un escenario estructurado en dos sectores: el público y el privado.

El sector público

La participación del sector público en materia educativa fue y es, actualmente, muy importante en ambos niveles de enseñanza (básica y media). Ello puede advertirse si analizamos la evolución en cada nivel de enseñanza tanto del porcentaje de establecimientos como de alumnos que comprende con relación al total.

Los datos para 1977 (Cuadro 1) muestran que más de 4/5 del total de alumnos incorporados a la educación básica y media asistía a establecimientos públicos, lo que se corresponde con el hecho de que más de 4/5 del total de los establecimientos dedicados a la prestación de servicios de educación básica y media eran escuelas públicas. Si desagregamos los datos para cada nivel de enseñanza, podemos observar una mayor participación del sector público en la educación básica, pero aún así poco más de ¾ del total de la matrícula correspondiente a la educación media se concentraba en los establecimientos públicos.

Cuadro 1: Establecimientos y alumnos por sector según nivel de enseñanza. Año 1977

Nivel de Enseñanza	Sector Público		Sector Privado		Total	
	Alumnos	Establec.	Alumnos	Establec.	Alumnos	Establec.
Educación Básica	4.314.941 84,6%	31.421 89,2%	782.155 15,4%	3.798 10,8%	5.097.096 100%	35.219 100%
Educación Media	1.288.107 76,4%	4.845 70%	397.131 23,6%	2.083 30%	1.685.238 100%	6.928 100%
Total	5.603.048 82,6%	36.266 86%	1.179.286 17,4%	5.881 14%	6.782.334 100%	42.147 100%

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

los Centros de Recursos Humanos y Capacitación N° 3, 8 y 10 de la Capital Federal dependientes del CONET". Sin embargo, dado que "Queda a criterio del Poder Ejecutivo Nacional la oportunidad de transferir estos servicios en forma total o parcial previa garantía de financiamiento", las escuelas normales superiores y los institutos superiores también se transfirieron; pero mientras en algunas jurisdicciones la transferencia se

Podría señalarse que los datos utilizados, al ser anteriores a las reformas descentralizadoras de 1978 y 1991, no permiten detectar la relevancia que cada uno de los sectores tiene actualmente en el escenario de la oferta educativa. Sin embargo, si comparamos esos datos con aquellos correspondientes a 1998 (Cuadro 2) observamos que no se produjeron cambios significativos. Si bien hubo una expansión de la demanda y de la oferta educativa asociada en parte a la democratización del régimen político, los niveles de participación de un sector y otro en la oferta educativa se mantuvieron relativamente estables, hecho que pone de manifiesto que las reformas realizadas en Argentina no modificaron significativamente la relevancia del sector público en la prestación del servicio.

Cuadro 2: Establecimientos y alumnos por sector según nivel de enseñanza. Año 1998

Nivel de Enseñanza	Sector Público		Sector Privado		Total	
	Alumnos	Establec.	Alumnos	Establec.	Alumnos	Establec.
Educación Básica	5.191.070 78%	38.118 83,1%	1.462.429 22%	7.761 16,9%	6.653.499 100%	45.879 100%
Educación Media	2.155.182 74,3%	3.543 55,6%	746.506 25,7%	2.830 44,4%	2.901.688 100%	6.373 100%
Total	7.346.252 76,9%	41.661 79,7%	2.208.935 23,1%	10.591 20,3%	9.555.187 100%	52.252 100%

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

El Cuadro 2 muestra que para 1998 más de $\frac{3}{4}$ del total de alumnos incorporados a la educación básica y media asiste a establecimientos públicos, lo que se corresponde, a su vez, con el hecho de que casi $\frac{4}{5}$ del total de establecimientos dedicados a la prestación de esos servicios son públicos. Si desagregamos los datos por nivel de enseñanza, observamos un leve descenso de la participación del sector público en la educación básica; pero aún así en 1998 más de $\frac{3}{4}$ del total de los matriculados en educación básica asiste a establecimientos públicos. Lo que sí aparece como un dato curioso y, al mismo tiempo, significativo es el descenso importante que experimenta la participación del sector público sobre el total de establecimientos de educación media, aún cuando la distribución de la matrícula en esa modalidad casi que no presenta modificaciones. En efecto, si en 1977 más de $\frac{2}{3}$ del total de establecimientos de educación media pertenecían al sector público, en 1998 sólo un poco más de la mitad. Aún así, el sector público en esa modalidad de enseñanza sigue atendiendo a casi $\frac{3}{4}$ del total de la matrícula⁶.

realizó conjuntamente con los establecimientos de educación media, en otras recién se cristalizó un tiempo más tarde.

⁶ Una primera interpretación de estos datos nos puede conducir a la conclusión de que mientras el sector privado ha respondido al crecimiento de la demanda de educación media con la creación de nuevos

Sin embargo, al interior del sector público advertimos históricamente y hasta los años noventa la presencia de dos prestadores de servicios bien diferenciados⁷. Por un lado, los Estados provinciales quienes originariamente fueron pensados (según lo establece el artículo 5° de la Constitución Nacional) como los encargados y responsables de la administración y financiamiento de la educación primaria. Por otro, el Estado nacional quien, ante las históricas falencias detectadas por la incapacidad de las administraciones provinciales para responder a la creciente demanda educativa, intervino activamente como oferente de servicios educativos⁸. Sin embargo, esta intervención se produjo sin coordinar su participación con los esfuerzos realizados por las administraciones provinciales, hecho que se reflejó no sólo en la forma caótica en que se desarrolló la expansión de la oferta educativa sino, además, (como se sugirió con anterioridad) en la coexistencia de marcos normativos diferentes e inconsistentes entre sí.

Esta ausencia de mecanismos de coordinación se volvió tan evidente que en 1972 se creó a través de la Ley N° 19.682 el Consejo Federal de Educación (CFE)⁹ con el propósito de institucionalizar la presencia de las provincias en una instancia de concertación y coordinación. Sus objetivos eran la planificación y coordinación de las políticas educativas establecidas en las distintas jurisdicciones determinando cursos de acción conjunta pero respetando la autonomía de cada una. Sin embargo, el CFE resultó ser durante muchos años un organismo de consulta muy poco trascendente que no terminó de solucionar las falencias detectadas¹⁰.

establecimientos, el sector público pudo haber optado (por razones económicas y financieras) por la ampliación de sus establecimientos (en el mejor de los casos) o por la ampliación de los cursos, afectando así negativamente la relación docente/alumno.

⁷ Si nos detenemos a analizar el sector público, debemos señalar que las estrategias descentralizadoras transformaron radicalmente el escenario vigente hasta finales de los años ochenta, siendo muy distinta la participación del Estado nacional y los Estados provinciales si comparamos el escenario previo y posterior a la descentralización. Avanzaremos en este punto a lo largo del trabajo.

⁸ Este escenario se ve complejizado aún más con la participación de los municipios en la oferta educativa, aunque debemos reconocer que esa participación es todavía hoy muy limitada. En efecto, en 1977 los municipios sólo administraban el 0,4% de los establecimientos públicos de educación básica y el 1,2% de los establecimientos públicos de enseñanza media, mientras que en 1997 sólo administraban el 0,9% y el 0,1% respectivamente.

⁹ Asimismo, con la sanción de la Ley N°19.473 se crea en 1972 el Consejo Permanente de Coordinación Cultural. Pero posteriormente, dada la estrecha relación e interdependencia existente entre las áreas de educación y cultura, se decide unificar ambos Consejos creándose por Ley N° 22.047 de 1979 el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE).

¹⁰ Para mayor información sobre las funciones, estructura y funcionamiento del CFE y el CFCyE, véase Nosiglia (2001).

El sector privado

Paralelamente al esfuerzo realizado por el sector público, el escenario educativo muestra además la participación/colaboración del sector privado como prestador de servicios educativos¹¹. Sin embargo, esta presencia se dio en un escenario caracterizado por significativas falencias y ausencias en la coordinación y articulación de las actividades entre el sector público y el accionar privado. Falencias y ausencias que intentaron ser superadas en 1947 con la creación –a través de la sanción de la Ley N° 13.047- del Consejo Gremial de Educación Privada, que estaba compuesto por representantes del Ministerio de Educación de la Nación y representantes de los actores que participan en la educación privada¹². El propósito de su creación fue, dada la creciente importancia adquirida por el sector privado¹³, regular y organizar la actividad del mismo en materia educativa.

El escenario se torna aún más complejo si tomamos en consideración que el sector privado no constituye un sector homogéneo. Ello se debe, por un lado, a que existen en su interior importantes contrastes que surgen de las distintas fuentes de recursos utilizadas para financiar sus actividades. En efecto, debemos diferenciar aquellos establecimientos privados que se financian con la inversión de recursos propios y a través de la recepción de un subsidio estatal (subsidio destinado al pago de salarios de los docentes) de aquellos otros que son completamente financiados con recursos provenientes del sector privado¹⁴. Por otro lado, hasta la implementación de la Ley 24.049 esta heterogeneidad se manifestaba en la coexistencia en el mismo ámbito provincial de establecimientos privados dependientes de la Nación –y, por tanto, sujetos a la normativa nacional vigente- y escuelas de gestión privada supervisadas por la provincia y reguladas por la normativa vigente en cada una de ellas¹⁵.

¹¹ No es nuestro propósito desarrollar exhaustivamente las características y evolución del sector privado en materia de educación básica y media sino sólo ilustrar la complejidad que presenta el sistema educativo si lo analizamos desde la óptica de quienes ofrecen los servicios.

¹² De esta manera los establecimientos privados de educación primaria que eran supervisados directamente por el Consejo Nacional de Educación (CNE) quedaron ahora bajo la dependencia directa del Consejo Gremial de Educación Privada.

¹³ Si bien el actor privado es un actor más que participa en la oferta de servicios educativos (educación básica y media) su relevancia es completamente distinta según el ámbito jurisdiccional, concentrándose su actividad en las provincias y ciudades más pobladas y en aquellas donde se localizan los sectores más aventajados de la sociedad.

¹⁴ La existencia de establecimientos privados subvencionados se vuelve un hecho significativo puesto que pone de manifiesto la utilización de recursos públicos para el financiamiento del sector privado.

¹⁵ Incluso en algunas jurisdicciones la normativa nacional se encontraba en colisión con la normativa vigente en el nivel provincial. Esta contradicción resultó muy notoria en algunas provincias con relación a los subsidios brindados a la gestión privada.

Más allá de lo expuesto, la información contenida en los cuadros 1 y 2 muestra que a partir de 1977 hasta la fecha la participación del sector privado en la oferta educativa se ha mantenido relativamente estable. En efecto, si analizamos los datos correspondientes al total de alumnos matriculados en educación básica y media la participación privada durante esos 20 años sólo se ha incrementado un 5% aproximadamente. Lo mismo observamos al analizar la participación del sector privado sobre el total de establecimientos vinculados a la prestación de servicios de educación básica y media. Pero un análisis desagregado de los datos según nivel de enseñanza nos permite advertir, además, que este incremento no se corresponde con la evolución de su participación en la educación media (a pesar de la curiosidad anteriormente señalada al referirnos al sector público) sino que se relaciona casi exclusivamente con la educación básica, que es la modalidad de enseñanza donde se concentra el mayor número de alumnos y establecimientos.

II.- LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA EDUCATIVO

II.1. El origen centralizado

Con la sanción de la Constitución Nacional de 1853 se reconoce a la educación primaria como una responsabilidad atribuida a las provincias, puesto que en su artículo 5° se estableció que el sostenimiento de la educación primaria es obligación directa de cada jurisdicción provincial. Sin embargo, por diversas razones, el Estado nacional se encargó desde el inicio de ayudar a las provincias en el cumplimiento de esta disposición. Por un lado, a partir de la sanción de la Ley N° 463 en el año 1871 y la N° 2.737 en 1890, el Estado nacional decidió fomentar la instrucción primaria en las provincias a través del otorgamiento de subsidios. Por otro, a partir de la sanción de la Ley N° 4.874 en el año 1905 (Ley Lainez) el Estado nacional decidió impulsar la creación y financiamiento de escuelas en jurisdicciones provinciales, a raíz de las dificultades presupuestarias y el atraso estructural de las economías provinciales que impedían a las instancias subnacionales dar respuesta puntual y eficiente a la obligación constitucional (Salonia, 1996)¹⁶. Según el Dr. L. Barry, fue “una ley sabia que, si bien con el tiempo se desnaturalizó, permitía al Estado

¹⁶ Otra de las razones fundamentales que explica la prioridad asignada por el Estado nacional a la expansión de la educación primaria es su importancia para cohesionar y modernizar a sociedades en conformación, al ser una herramienta central para generar una identidad nacional (Oszlak, 1990).

nacional colaborar con las provincias a cumplir con su obligación constitucional”¹⁷. De este modo, en el ámbito público concurrieron en la prestación de servicios de educación primaria (administración y financiamiento) tanto el Estado nacional como los Estados provinciales¹⁸.

En lo que respecta al modelo de organización de la educación primaria, la Ley N° 1.420 del año 1884 fue su norma fundamental. La misma instituyó el modelo de organización del nivel primario para todo el país, estableciendo los principios generales que rigen la enseñanza pública en las escuelas primarias y, simultáneamente, regulando la participación del sector privado en la prestación del servicio. Se trataba de una ley que regulaba la mecánica de gobierno de la educación primaria, su forma de financiamiento y las condiciones para el ejercicio de la docencia. Con tal propósito se creó a partir de la sanción de esta ley el Consejo Nacional de Educación (órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional) cuyas atribuciones eran, por un lado, supervisar y dirigir la forma de prestación de la educación pública primaria y, por otro, controlar y evaluar la participación de los actores privados en la prestación del servicio. Asimismo, como consecuencia de la sanción en 1905 de la Ley Lainez, el Consejo Nacional de Educación (CNE) se transformó en el organismo encargado de administrar directamente todas las escuelas públicas primarias creadas por la Nación en jurisdicción provincial.

De este modo, el CNE se constituyó en el organismo que expresó y ejerció el centralismo en la conducción de la educación primaria¹⁹. Como bien lo sintetiza Salonia “Los docentes nos sentíamos en relación de dependencia con una superioridad remota que decidía todo lo importante [...] Desde Buenos Aires y hacia Buenos Aires eran los únicos y rectos itinerarios radiales que seguían las cuestiones de fondo de la educación primaria

¹⁷ Según Barry, la Ley Lainez se desnaturalizó con el correr del tiempo puesto que, “en lugar de ser utilizada para crear escuelas en los lugares donde más se necesitaban, terminó siendo un instrumento utilizado con fines exclusivamente políticos”. Entrevista realizada el 5/6/2000 al Dr. L. Barry, quien se desempeñara como Secretario de Educación de la Nación durante el periodo 1990–1992.

¹⁸ En este punto resulta importante resaltar la heterogeneidad de las realidades provinciales. En efecto, puesto que no todas las jurisdicciones disponían de los mismos recursos y el crecimiento de la demanda de educación básica se distribuía de manera desigual, el peso específico de la participación/colaboración del Estado nacional no fue el mismo. Por tanto, si realizamos una breve recorrida por las distintas provincias observamos que mientras en alguna de ellas el Estado nacional controlaba un porcentaje elevado de establecimientos educativos y concentraba al mayor número de alumnos, en otras el peso del Estado nacional fue mucho menos significativo siendo el Estado provincial el actor más relevante.

¹⁹ Debe recordarse que en las capitales de provincia funcionaban las Inspecciones Técnicas Generales, que implicaban una descentralización limitada a algunos precisos asuntos de la rutina burocrática.

argentina [...] Los maestros estábamos lejos de los apoyos y asesoramientos necesarios, lejos de los servicios de supervisión, lejos de las instancias técnicas y de los personajes que elaboraban y aprobaban los planes de estudios o avalaban nuestras aptitudes y nuestros logros” (Salonia, 1996).

Por lo que respecta a la enseñanza secundaria, la historia es bastante diferente. Su expansión se fue dando al ritmo de la propia demanda educativa, de manera paulatina, pero sin una ley que regulara su estructura y funcionamiento²⁰. Este hecho se cristalizó en un escenario caracterizado por la ausencia de articulaciones entre los distintos actores intervinientes (públicos y privados) en la prestación del servicio²¹. A pesar de esta diferencia importante con el nivel primario de enseñanza, una característica común a ambos niveles fue la fuerte presencia del Estado nacional en el ámbito de la educación pública como prestador del servicio, en comparación a los esfuerzos realizados por las provincias²².

A través de los instrumentos legales mencionados, se fue delineando la estructura del sistema educativo argentino²³. Las políticas educativas de las décadas posteriores pretendieron mejorar (con suerte diversa) el funcionamiento del sistema escolar sin modificar la estructura por entonces vigente. Recién durante la década del ‘40 se produjeron algunas modificaciones significativas. Por un lado, con la sanción del Decreto N° 18.411 en el año 1943 se incorporó la enseñanza religiosa en todas las escuelas públicas; decreto que quedó sin efecto como consecuencia de la sanción de la Ley N° 14.401 en el año 1955. Por otro, a través de la sanción de la Ley N° 13.047 se autorizó el otorgamiento de subsidios públicos a la enseñanza privada. Sin embargo, estas modificaciones no alteraron el rol prominente del Estado nacional en materia de educación

²⁰ No debemos ignorar, sin embargo, la importancia que tuvo aquí la Ley N° 934 del año 1878, aunque los alcances de dicha normativa quedaban limitados al reconocimiento legal de la acción educadora por parte de agentes privados en la enseñanza media.

²¹ Recién en 1958, a través del Decreto-Ley N° 6.300, se creó el Consejo Nacional de Educación Secundaria para generar, por un lado, una instancia de articulación entre los distintos establecimientos de educación media que dependían directamente del Estado nacional y, por otro, un canal de comunicación con los otros actores intervinientes en la prestación de servicios educativos (públicos y privados). Asimismo, como consecuencia de la aparición de modalidades diferenciadas en la enseñanza media se crea unos meses más tarde –a través de la Ley N° 15.240– el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), organismo del cual pasan a depender todas las escuelas técnicas.

²² Nuevamente aquí las disparidades regionales son muy notorias, siendo en algunas jurisdicciones muy significativa la participación del Estado nacional en tanto que en otras resulta menos relevante.

²³ Si bien nuestro análisis alcanza a la educación básica y media, debemos agregar a las leyes mencionadas la Ley N° 1.597 del año 1885 (Ley Avellaneda) que legisla sobre educación en el nivel universitario.

primaria y secundaria, tanto en su administración como financiamiento. Por el contrario, durante los gobiernos peronistas entre 1946 y 1955²⁴ el papel desempeñado por el Estado nacional se vio acentuado.

II.2.- Los primeros intentos descentralizadores

Con la presidencia de Frondizi hubo un primer intento, relativamente exitoso, de redefinición del rol del Estado nacional en materia educativa²⁵. Durante el periodo desarrollista²⁶, como lo señala Salonia, existió “la intención de transferir escuelas para que las provincias asumieran a pleno la responsabilidad educativa en el nivel primario, de modo tal que los planes de estudio, los programas, lo que hoy llamamos el curriculum, expresaran la fisonomía cultural, socio-económica, cívico-institucional, de cada una de las provincias sin que esto implicara, obviamente, el riesgo de fragmentar el país o la unidad cultural nacional que debía expresar la escuela argentina”²⁷.

Estos intentos resultaron a su vez estimulados a través de la aprobación por el Congreso Nacional de los presupuestos nacionales de 1960, 1961 y 1962 (leyes 15021, 15796 y 16432 respectivamente) que facultaban al Poder Ejecutivo Nacional para convenir con los gobiernos provinciales la transferencia de las escuelas primarias nacionales (en aquellos casos que resulte conveniente) y asignar las partidas necesarias para el sostenimiento de dichos servicios a partir del momento que se hiciera efectiva la transferencia.

Así en 1961 se concretaron los convenios de transferencia con las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Catamarca, San Juan y Santa Cruz; y en 1962 se concretaron

²⁴ Es importante recordar que durante este periodo el CNE quedó reducido a una simple Dirección Nacional de Enseñanza Primaria dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. Esta situación resultó modificada cuando el gobierno de la Revolución Libertadora a través del Decreto-Ley N° 7.977 de 1956 restablece la vigencia del CNE, recuperando todas sus funciones.

²⁵ El primer intento es en realidad en el año 1956. En efecto, el Decreto-Ley N° 7.977 no sólo restituía en sus funciones al CNE sino que, además, contenía el propósito de transferir gradualmente los servicios educativos a las provincias.

²⁶ En este periodo se definieron otros temas de fondo de política educativa: se modificó el Estatuto del Docente a través de la Ley N° 14.473, se aprobó la Ley de Libertad de Enseñanza y se crearon (además del CONET) la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP), el Centro Nacional de Información Educativa, la Dirección de Estadística, y otros organismos importantes.

²⁷ Entrevista realizada el 1/6/2000 al Prof. A. Salonia, quien se desempeñara como Subsecretario de Educación de la Nación (1958–1962) y como Ministro de Educación y Justicia de la Nación en el periodo 1989–1992.

seis convenios más²⁸. La firma de estos convenios fue acompañada por dos importantes decretos que significaban una verdadera “revolución” en la organización del sistema educativo. Nos referimos a los Decretos N° 895 y N° 1.840 de 1962, que introducían fundamentales cambios en la estructura del Ministerio de Educación de la Nación y transformaban radicalmente la organización y funcionamiento de las unidades educativas, otorgándoles mayor autonomía.

Sin embargo, el golpe militar que depuso al presidente Frondizi paralizó la implementación de estos cambios. Como consecuencia de ello, de los once convenios firmados sólo la provincia de Santa Cruz hizo efectivo el convenio de transferencia, incorporando las escuelas primarias transferidas al sistema educativo provincial.

Hacia fines de la década del '60 (bajo un nuevo gobierno militar) reaparecieron los intentos descentralizadores. A partir de la sanción en 1968 de la Ley N° 17.878 se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a traspasar algunas unidades escolares a las provincias. Sin embargo, sólo se transfirieron los servicios educativos nacionales (escuelas primarias, secundarias, de enseñanza técnica, de adultos, y la supervisión de los establecimientos de enseñanza privada) a la provincia de Río Negro, lo que es un signo de que la descentralización educativa no se asumió como una decisión prioritaria del gobierno nacional²⁹.

Estos impulsos de cambio parecieron tener continuidad a principios de los '70, pero nuevamente sus alcances fueron muy reducidos. En efecto, si bien en 1970 con la sanción de la Ley N° 18.586 (derogando la Ley N° 17.878) se autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a transferir organismos y funciones nacionales a los territorios provinciales, no se produjeron en la práctica cambios significativos en el rol desempeñado por el Estado nacional en materia educativa. Dos años más tarde, a través de la creación del CFE se pretendió integrar a las administraciones provinciales en el diseño y planificación de las

²⁸ Es importante señalar que de los once convenios celebrados con los gobernadores provinciales, tres habían sido ratificados por las respectivas Legislaturas provinciales. Nos referimos a los casos de Neuquén, San Luis y Santa Cruz.

²⁹ Para mayor información sobre el tema, véase Salonia (1996).

políticas educativas. Pero nuevamente los avatares de la vida política argentina impidieron que el CFE pudiera cumplir aquellos propósitos³⁰.

II.3.- La primera gran transformación: la descentralización autoritaria

En un escenario caracterizado por una profunda crisis económica que obligaba a repensar el papel desarrollado por el Estado, a fines de la década del '70 se produjeron algunos cambios significativos en la relación entre el Estado nacional y el sistema educativo. En efecto, en 1978 el gobierno militar³¹ decidió transferir a las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la administración de la casi totalidad de establecimientos públicos vinculados a la educación primaria a través de la sanción de las Leyes N° 21.809 y N° 21.810. Dos años más tarde, este proceso de transferencia encontró su continuidad con la sanción de las Leyes N° 22.367 y N° 22.368 a través de las cuales se traspasó a las jurisdicciones provinciales y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la administración de la casi totalidad de establecimientos públicos vinculados a la educación primaria para adultos.

La importancia de este proceso de transferencia puede advertirse con claridad si analizamos los datos que nos suministran los cuadros 3, 4 y 5. En efecto, si en 1977 el Estado nacional administraba directamente más de 1/3 del total de establecimientos públicos de educación básica, en 1987 administraba menos de 1/5 de los mismos. Esta situación se corresponde con aquellos datos referidos a la distribución de la matrícula y de los docentes de educación básica dentro del sector público. Si analizamos la matrícula, mientras en 1977 1/3 del total de alumnos que asistía a establecimientos públicos de educación básica se encontraba bajo la órbita del Estado nacional, en 1987 sólo un 4% del total de la matrícula concurría a esos establecimientos. En tanto, si en 1977 1/3 de los docentes de educación pública básica pertenecía a la Administración Pública Nacional, en 1987 sólo un 5% eran docentes nacionales. La contrapartida lógica de este retroceso de la intervención del Estado nacional en la administración de servicios de educación básica fue, tal como lo ponen de manifiesto los propios cuadros 3, 4 y 5, la importancia central que las

³⁰ Si bien durante los gobiernos militares el CFE (luego CFCyE) tuvo una muy relativa significación, debemos reconocer que en la actualidad es un instrumento fundamental (además de ser el único espacio institucional existente) para que las jurisdicciones subnacionales expresen sus intereses y posiciones en materia educativa.

³¹ Debemos subrayar la importancia de la variable "régimen político" puesto que ella nos permite comprender no sólo la velocidad del proceso de transferencia sino, además, la ausencia de niveles de conflictividad en

administraciones provinciales han adquirido, puesto que han sido las receptoras de los servicios transferidos.

Cuadro 3: Establecimientos públicos de educación básica según nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	1977	1987	1997
Nacional	11.196 40,5%	6.746 19,3%	53 0,1%
Provincial	16.314 59,1%	27.244 78,1%	41.956 98,9%
Municipal	113 0,4%	891 2,6%	420 1%
Total	27.623 100%	34.881 100%	42.429 100%

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

Cuadro 4: Alumnos en educación pública básica según nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	1977	1987	1997
Nacional	1.159.553 32,8%	189.566 4%	9.470 0,1%
Provincial	2.358.670 66,8%	4.322.867 90,7%	6.444.794 99%
Municipal	14.563 0,4%	252.782 5,3%	61.515 0,9%
Total	3.532.786 100%	4.765.215 100%	6.515.779 100%

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

Cuadro 5: Docentes en educación pública básica según nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	1977	1987	1997
Nacional	71.635 35,6%	15.712 5,7%	825 0,2%
Provincial	128.407 63,9%	232.704 87,2%	385.966 98,8%
Municipal	1.099 0,5%	19.384 7,1%	3.976 1%
Total	201.141 100%	274.000 100%	390.767 100%

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

El impacto de este proceso de transferencia puede percibirse, además, si hacemos un análisis de la evolución del gasto público en educación básica según nivel de gobierno. Tal como lo evidencia el cuadro 6, durante el periodo 1970-77 (previo a la transferencia) Argentina gastaba en educación básica un promedio del 1,3% del PBI, siendo el 0,5%

torno a la problemática, por un lado, y, de espacios institucionales de negociación, por otro. Esto explica así el protagonismo exclusivo adquirido en esta primer etapa reformista por el Poder Ejecutivo Nacional.

ejecutado por el Gobierno Central y el restante 0,8% por las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En contraste, durante el periodo 1978-85 (con posterioridad a este proceso de transferencia), si bien Argentina gastaba en educación elemental el mismo 1,3% del periodo anterior, sólo el 0,1% era ejecutado por el Estado nacional en tanto que el restante 1,2% era ejecutado por las jurisdicciones provinciales y por la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Del mismo modo, si en el primer periodo (1970-77) la Nación ejecutaba más de 1/3 del gasto público total destinado a la educación básica, en el segundo periodo (1978-85) sólo ejecutaba el 7% del mismo, en tanto que las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ejecutaban el 93% restante³².

Cuadro 6: Gasto Público ejecutado en educación básica por nivel de gobierno

EDUCACIÓN BÁSICA	1970-1977		1978-1985	
	GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO	PBI	TOTAL	PBI
TOTAL	1,3%	100%	1,3%	100%
NACIÓN	0,5%	36,4%	0,1%	6,7%
PROVINCIAS	0,8%	63,6%	1,2%	93,3%

Fuente: Llach, Dieguez, y Petrecolla (1989).

Ahora bien, los potenciales cambios que este proceso de transferencia hubiera podido generar en la organización del sistema educativo se vieron limitados por tres razones. En primer lugar, por la propia decisión del gobierno militar de no transferir a las jurisdicciones provinciales los establecimientos de educación media administrados por el Estado nacional³³. En efecto, si analizamos los datos que aparecen en los cuadros 7, 8 y 9 podemos observar que entre 1977-1987 la presencia del Estado nacional, a diferencia de lo ocurrido en la educación básica, no varió significativamente en el nivel de enseñanza media.

³² Debemos aquí realizar una aclaración, puesto que si bien la ejecución del gasto en educación pasó a manos de las provincias ello no significó un retroceso de la misma magnitud respecto a la participación del Estado Nacional en materia de financiamiento de la educación básica. En efecto, una gran proporción del gasto ejecutado por las administraciones provinciales proviene de los fondos transferidos por el Gobierno nacional a través de los mecanismos de coparticipación federal, aunque la importancia de dicha participación varía al analizar cada una de las jurisdicciones provinciales.

³³ Tampoco fueron transferidas las escuelas normales superiores ni los institutos de educación superior, tanto estatales como privados.

Respecto a los establecimientos, si en 1977 el Estado nacional administraba en forma directa casi la mitad del total de establecimientos públicos de enseñanza media, en 1987 sólo administraba un 3% menos. Con relación a los alumnos, si en 1977 el Estado nacional impartía directamente educación a aproximadamente 2/3 del total de alumnos matriculados en escuelas públicas de nivel medio, en 1987 ese porcentaje apenas se reduce un 2%. Si evaluamos la situación del personal docente, si bien el peso del Estado nacional sigue siendo importante, el retroceso es un poco más pronunciado. En efecto, en 1977 2/3 del total de los docentes que enseñaban en escuelas públicas de nivel medio eran docentes nacionales mientras que en 1987 lo seguían siendo un poco más de la mitad.

En segundo lugar, el carácter no democrático del régimen político supuso límites bien definidos a los objetivos que a través de este proceso de transferencia de servicios educativos se podían cristalizar. Ello se debe, por un lado, a que las autoridades (tanto nacionales como provinciales), al no tener que refrendar sus actos ante la ciudadanía, carecieron de responsabilidad política sobre la gestión de los asuntos públicos y, por tanto, parecieron muy poco comprometidas con la conducción exitosa del proceso. Por otro, a que estas autoridades no democráticas impidieron, al establecer obstáculos muy nítidos a la participación, que maestros, alumnos, padres y directivos pudieran desarrollar un rol activo durante la fase de implementación de la transferencia. Finalmente, ese carácter no democrático del régimen político impidió que las propias autoridades provinciales, al ser designadas por el Poder Ejecutivo Nacional, dispusieran de instrumentos o espacios institucionales para objetar y negociar con las autoridades nacionales la modalidad de implementación de la transferencia³⁴.

Por último, debemos resaltar que las motivaciones que condujeron a las autoridades nacionales a iniciar estas transformaciones no estuvieron asociadas a criterios pedagógico-educativos. En contraste, los impulsos descentralizadores aparecieron estrechamente vinculados a lógicas economicistas que hacían hincapié en la necesidad de achicar el Estado nacional³⁵, delegando la administración de los servicios educativos transferidos a

³⁴ Si bien en 1979 se crea el CFCyE como un órgano que institucionalizaba la participación de los gobiernos provinciales en la definición de la política educativa, durante este periodo no se pudo constituir en un espacio de concertación y consenso por las características precisamente no democráticas de las autoridades de turno.

³⁵ El decidido énfasis puesto en imperativos económicos contribuyó a que las autoridades nacionales no previeran o no quisieran prever las consecuencias que semejante proceso de transferencia podía generar. Nos referimos centralmente a las dificultades administrativas que surgieron producto del desconocimiento por

niveles subnacionales y eliminando burocracias intermedias. El propósito era desresponsabilizar así al Estado nacional de la prestación del servicio y racionalizar la utilización de los recursos, sin tomar en cuenta la calidad educativa ni la capacidad de las provincias para garantizar la continuidad de las prestaciones. En este sentido, resulta ilustrativa la opinión de Salonia al señalar: “La Nación invocaba la necesidad de garantizar el equilibrio del presupuesto nacional, por supuesto que al precio de 24 desequilibrios de los presupuestos provinciales. [...] La decisión política nació en el Ministerio de Economía y el protagonista de esa decisión fue el ministro Martínez de Hoz”³⁶.

Como bien lo señala Carciofi (1996:48), tres argumentos pueden utilizarse para demostrar que la descentralización educativa ligada a la transferencia de la educación básica obedeció a motivaciones fiscales. En primer lugar, dado que la transferencia de los servicios educativos primarios fue decidida en momentos en que los recursos provinciales estaban observando una importante recuperación³⁷, la medida puede interpretarse como una presión de la Nación sobre las provincias para obligarlos a realizar un ajuste fiscal adicional. Segundo, la transferencia no sólo no fue acompañada de un incremento en la participación de las provincias sobre la masa de recursos coparticipados³⁸ sino que, por el contrario, esa participación experimentó un descenso importante en el periodo 1980-84³⁹, lo que condujo a que los gobiernos provinciales tuvieran que afrontar con recursos propios las nuevas responsabilidades educativas transferidas⁴⁰. Por último, tampoco existieron

parte de las provincias y la Nación del volumen de las plantas funcionales transferidas. Esta situación generó complicaciones que afectaron al manejo del personal docente en diversos planos: las remuneraciones, las jubilaciones y la obra social, entre otros. Sin embargo, los administrativos no fueron los únicos problemas que se presentaron. Otro muy importante fue la ruptura del sistema de información educativa que se produjo con el traspaso a las provincias de la responsabilidad de recolectar y generar la información, puesto que los organismos provinciales dedicados a tal función no disponían de las capacidades técnicas y operativas necesarias.

³⁶ Entrevista realizada el 1/6/2000 al Prof. A. Salonia.

³⁷ Mientras en el periodo 1972-77 el total de los recursos provinciales representaba en promedio el 5,6% del PBI, en el periodo 1978-83 representaba el 6,6%. Este incremento se explica básicamente a partir de la significativa recuperación que experimentaron los impuestos provinciales que del 1,4% del PBI en el primer periodo, pasaron a representar el 2,5% en el siguiente periodo (Carciofi, 1996).

³⁸ En contraste con el importante aumento que experimentaron los impuestos provinciales, el volumen de recursos coparticipados correspondientes a las provincias sólo evidenció un aumento muy leve. En efecto, si éstos representaban en el periodo 1972-77 el 1,8% del PBI, en 1978-83 representaban el 2,1%.

³⁹ En efecto, si durante el periodo 1973-79 la participación provincial en la distribución primaria fue del 48,5%, en 1980 esa participación pasó a ser del 44% para caer en 1980-81 al 32,6% y tocar fondo en 1983 con sólo un 29% (Carciofi, 1996).

⁴⁰ Las consecuencias de este proceso de transferencia alcanzaron a la educación media provincial. En efecto, las provincias tuvieron que afectar parte del gasto que destinaban a atender la demanda de educación secundaria para cubrir los costos de la transferencia de los servicios educativos primarios. Un dato que nos permite verificar esto es que el ritmo de crecimiento que tenían las escuelas medias provinciales antes de la transferencia experimentó un brusco descenso en el periodo inmediatamente posterior a la misma.

políticas de compensación (y/o de asistencia técnica) con financiamiento extraordinario del Tesoro Nacional, aunque el rol desempeñado por el Estado nacional en materia de financiamiento de la educación continuó siendo central si lo comparamos con los recursos propios invertidos por las provincias⁴¹.

A estos argumentos podemos sumar la modalidad de financiamiento que las propias leyes de transferencia preveían. En efecto, “las erogaciones que por cualquier concepto se originen a partir del 1 de enero de 1978 respecto de los servicios que se transfieren de conformidad con lo establecido por la presente ley estarán a cargo de las provincias. La Nación los abonará por cuenta de ellas hasta tanto las provincias se encuentren en condiciones administrativas de hacerlo por sí. Los importes resultantes de lo dispuesto en el presente artículo serán reintegrados al Tesoro Nacional afectando para ello los fondos que les correspondan a las respectivas provincias del producido de los impuestos nacionales coparticipables” (Leyes N° 21.809; N° 21.810; N° 22.367 y N° 22.368)⁴².

De lo expuesto, se deduce que aquellas lógicas que canalizaban sus objetivos en torno a una preocupación por la calidad educativa habían quedado relegadas. La reforma (en esta primer etapa) no tuvo así por finalidad mejorar la calidad ni la eficiencia del sistema educativo, ni tampoco garantizar el acceso equitativo al mismo.

III.- LAS REFORMAS EN LOS NOVENTA

III.1.- El Congreso Pedagógico Nacional como antecedente de las reformas

Con el retorno de la democracia en 1983, el nuevo gobierno democrático se encontró con un sistema educativo que requería de reformas importantes y urgentes. Los diagnósticos de la época señalan que las políticas implementadas durante las décadas anteriores (entre ellas, la descentralización de fines de los '70) no hicieron otra cosa que fragmentar aún más al sistema educativo y contribuir al deterioro gradual y creciente de la calidad educativa. En síntesis, la gran transformación no había sido realizada y, además, el

⁴¹ Nuevamente aquí debemos tener cuidado con las generalizaciones puesto que las heterogeneidades provinciales nos permiten identificar provincias que se alejan bastante del promedio.

⁴² Esta modalidad de financiamiento de los servicios transferidos resulta coherente con los propósitos que esta medida pretendía alcanzar, que no eran (precisamente) pedagógico-educativos. De este modo, eran los gobiernos provinciales quienes debían afrontar los gastos que la transferencia implicaba, gasto que por su composición (más del 80% eran salarios) era, además, altamente inflacionario (Kisilevsky, 1998).

Estado nacional seguía administrando una proporción muy considerable de establecimientos educativos que resultaba de la suma de los establecimientos secundarios y superiores no universitarios, y de algunas pocas escuelas primarias todavía no transferidas.

A pesar de que durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) no se evidenciaron cambios significativos en materia educativa, en este periodo transcurre uno de los acontecimientos más relevantes para el sector⁴³. En el primer año de sesiones legislativas (1984) las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación aprobaron por unanimidad la Ley N° 23.114 mediante la cual se convocaba a todos los sectores de la sociedad argentina (la comunidad, los docentes, las familias, las entidades intermedias, las corporaciones empresarias y sindicales, las congregaciones religiosas y los partidos políticos) a participar del Congreso Pedagógico Nacional. El propósito era generar un espacio ideológicamente plural que congregara a la totalidad de actores involucrados con la educación para que pudieran desarrollar el gran debate educativo. Se pretendía no sólo realizar un diagnóstico de la situación educativa del país sino, principalmente, alcanzar consensos sobre el conjunto de acciones a adoptar para revertir la situación de la educación argentina. Y en este sentido se puede afirmar que después de casi cuatro años de deliberaciones en distintos niveles y en todo el territorio nacional, el Congreso Pedagógico Nacional cumplió con creces su función.

Las conclusiones a las que arribaron las diversas comisiones “fueron categóricas e inequívocas en los temas de fondo y, particularmente, respecto de la vocación política federalista” (Salonia, 1996:33). Específicamente, entre los dictámenes de consenso unánime se establece que “debe estar a cargo de las provincias la enseñanza inicial, incluyendo jardines maternos, primaria y media, debiendo ser transferidos los establecimientos nacionales a las provincias junto con los recursos respectivos a fin de garantizar la descentralización del sistema educativo” (Comisión N° 7, Congreso Pedagógico Nacional, 1988). Asimismo, se deben “Adoptar los mecanismos organizativos, administrativos, de gobierno y financiamiento que garanticen la vigencia plena del

⁴³ Sin embargo es preciso destacar que durante el gobierno radical se desarrolló una propuesta de regionalización del sistema educativo. Esta propuesta llevada a cabo en el marco del Proyecto Especial Multinacional OEA/097 “Regionalización Educativa” fue considerada como una forma de descentralización que tuvo como objetivo explícito la optimización del sistema tanto en lo administrativo como en lo curricular, teniendo en cuenta las particularidades del territorio nacional. Se organizó así una división

federalismo, promoviendo las ofertas educativas en los respectivos contextos provinciales y las adecuaciones regionales, preservando la unidad del sistema educativo nacional en cuanto a objetivos y contenidos curriculares mínimos [...]” (Comisión N° 1, Congreso Pedagógico Nacional, 1988).

En esta misma dirección se expresó el propio presidente Alfonsín en el acto de cierre del Congreso Pedagógico Nacional al afirmar que se debe “Generar una nueva forma de poder y de gobierno de la educación [...], hay que respetar e inculcar el respeto por las particularidades regionales, provinciales y locales [...]. En una palabra: hay que desburocratizar y descentralizar auténticamente”⁴⁴.

Sin embargo, bajo dicha administración, estos acuerdos cristalizados en las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional no lograron abandonar el *status* de enunciados para transformarse en políticas del gobierno. La profunda crisis económica por la que atravesaba el país (crisis que cada vez tomaba mayor dimensión), la nueva relación de fuerzas vigente a partir de las elecciones de 1987 y el escaso tiempo disponible dada la proximidad de las elecciones presidenciales fueron, entre otros, importantes elementos que impidieron que una nueva fase de la reforma educativa pudiera ponerse en marcha⁴⁵.

Esta situación no hizo más que profundizar la crisis educativa, la calidad de la educación se siguió deteriorando, las desigualdades se incrementaron y los problemas de administración del sistema se profundizaron. Por tanto, los incentivos para la transformación no habían desaparecido sino, por el contrario, aumentado.

III.2.- La reforma descentralizadora en democracia

Los inicios de la gestión del nuevo gobierno encabezado por Menem fueron difíciles. En 1989 la crisis económica había llegado hasta niveles extremos (hiperinflación) y la situación social era dramática y conflictiva. A su vez, la debilidad del Estado nacional para ejercer sus funciones era manifiesta, situación que generaba un clima favorable para

territorial de cinco regiones educativas (Centro, Cuyo, Noreste, Noroeste, y Sur), las que serían operativas – para dar solución a problemas educativos- y administrativas (Ministerio de Educación y Cultura, 1986).

⁴⁴ Discurso del presidente Alfonsín en el acto de clausura del Congreso Pedagógico Nacional (Embalse Río Tercero, Córdoba, 1988).

⁴⁵ Un dato interesante y sugestivo fue la suspensión de las reuniones del CFCyE con motivo del enfrentamiento entre las 12 provincias gobernadas por el justicialismo y las 7 a cargo del radicalismo.

encarar un proceso de reformas estructurales que permitiera dar algún tipo de respuesta sostenible a la severa crisis.

En este escenario, el gobierno justicialista decidió comprometerse a la rápida adopción e implementación de diversas medidas⁴⁶ con el propósito de frenar el proceso hiperinflacionario, reducir el déficit fiscal, reestructurar y redimensionar el aparato estatal y acceder a créditos de organismos internacionales. Entre estas medidas, la privatización, desregulación y descentralización de los servicios públicos apareció como una de las prioridades, de modo que la cuestión de la transferencia de los servicios educativos a las provincias (que contaba con el antecedente del consenso expresado en el Congreso Pedagógico Nacional) volvió a tomar relevancia en la discusión política.

Este resurgimiento se expresó el 2 de agosto de 1989 en la primer reunión (convocada por las autoridades educativas del nuevo gobierno electo) del CFCyE. En esa oportunidad, el entonces Ministro de Educación y Justicia de la Nación, Salonia afirmaba: “En el contexto de la profundización del federalismo que impulsa el gobierno nacional, se garantizarán la efectiva descentralización educativa y la simultánea afirmación de la unidad de la educación argentina” (Salonia, 1996:40). Meses más tarde, este mensaje obtenía el respaldo de los gobiernos provinciales cuando en la X Asamblea del CFCyE todos los ministros de educación recomendaron “Adherir al proyecto de transferir los servicios educativos dependientes del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación a las jurisdicciones provinciales, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”⁴⁷.

A principios de 1990, las intenciones descentralizadoras comenzaron a tomar cuerpo. En efecto, durante los primeros días de febrero ingresa a la Cámara de Senadores de la Nación un proyecto del Poder Ejecutivo Nacional que impulsaba la transferencia de los servicios educativos dependientes de la Nación. En ese proyecto se argumentaba: “Esta descripción de la situación actual resulta suficiente fundamento como para impulsar la transferencia que se quiere abordar; pero ésta podría ser peligrosa si se agotara en sí misma

⁴⁶ Estas medidas se desarrollaron en el marco de dos grandes iniciativas de cambio estructural impulsadas por Menem a los pocos meses de asumir la presidencia. Nos referimos a la Ley N° 23696 de Reforma del Estado y a la Ley N° 23697 de Emergencia Económica que fueron aprobadas rápidamente por el Congreso Nacional gracias a la cooperación política generada en un contexto de emergencia institucional.

ya que tal vez fuera sólo una forma de fraccionar el problema, multiplicándolo sin resolverlo. La transferencia es parte de un proceso integrado por otras acciones complementarias y concurrentes [...] que dará nacimiento a un nuevo rostro estructural del esquema educativo”⁴⁸.

Según Barry, un importante funcionario educativo de la época, “nuestro proyecto tenía las características de ser convencional, o sea, de ejercer la transferencia por convenio con cada provincia, de manera que en la discusión pudiéramos llegar a comprender la realidad de cada provincia y, a su vez, las particularidades de cada una para poder llevar a cabo el proceso. También considerar la garantía por la calidad de la enseñanza y por la libertad de la enseñanza –principio que la Nación estaba llevando a cabo-, y las garantías curriculares para la unidad nacional. Estos efectos que queríamos lograr, tendían a corregir algunas patologías muy graves que estaba demostrando el sistema educativo en manos de la Nación. Una falta de asistencia técnica, un desconocimiento de los problemas reales, una descentralización de hecho. Las escuelas estaban descentralizadas de hecho pero anárquicamente. Había escuelas que hacía 10 años no tenían una supervisión, hacía años que se las manejaba por teléfono”⁴⁹.

Los argumentos vertidos por estos altos funcionarios del gobierno nacional permiten advertir que la transferencia de los servicios educativos a las provincias se intentaba apoyar y legitimar en principios pedagógico-educativos. En efecto, si bien no podemos ignorar la influencia que el contexto de crisis económica tuvo al generar condiciones propicias para la transferencia, el propósito públicamente manifestado por los actores que impulsaban el proceso de descentralización educativa consistía en mejorar el funcionamiento del sistema educativo. Se pretendía, por un lado, alcanzar la federalización del sistema educativo, generando espacios para que las particularidades regionales o provinciales se canalicen a través de la educación, sin que ello implique la pérdida de unidad del sistema. Por otro, se buscaba redefinir el rol del Estado nacional en materia educativa, asignándole funciones de dirección, coordinación y supervisión, y

⁴⁷ Véase la Recomendación N° 9/89 del CFCyE del día 7/12/1989.

⁴⁸ Fundamentos del proyecto de ley presentado el 7/02/1990 por el Poder Ejecutivo Nacional y el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación como co-firmante.

⁴⁹ Entrevista realizada el 5/6/2000 al Dr. L. Barry, autor del proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional anteriormente mencionado.

simultáneamente delimitar las competencias y responsabilidades de los gobiernos provinciales.

Esta vocación pedagógico-educativa se manifiesta también en los fundamentos que han sido utilizados en el proyecto de ley para referirse al tema del financiamiento de la transferencia. En este aspecto, el proyecto presentado establecía claramente que “la Nación garantizará el financiamiento de los servicios que se transfieren. Esto es así porque ya se ha declarado públicamente que ello apunta a una solución para el sistema y no pretende transferir problemas o multiplicarlos según el número de jurisdicciones beneficiarias”⁵⁰.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones declaradas por los responsables nacionales del sector en ese momento, el tema de la transferencia comenzó paulatinamente a ingresar en un *freezer*, dado que “para mucha gente el proyecto no brindaba una definición al aspecto que más acuciaba a las provincias, y más les preocupaba, que era la solución financiera; puesto que la Nación garantizaba el funcionamiento de los servicios educativos que transfería, según las modalidades y formas que estableciera cada convenio”⁵¹. Ello ponía de manifiesto la desconfianza y preocupación de las autoridades provinciales con relación al financiamiento, lo que explica a su vez la resistencia de los senadores nacionales (representantes provinciales) a aprobar un proyecto que no establecía claramente de qué manera las provincias iban a afrontar los costos que la transferencia implicaba.

Esta situación se prolongó hasta la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía en 1991, puesto que fue él quien hizo que la cuestión de la transferencia de los servicios educativos nacionales tuviera un nuevo impulso. En efecto, en dos artículos del proyecto de Ley de Presupuesto para 1992 enviado al Parlamento por el Poder Ejecutivo Nacional se

⁵⁰ Fundamentos del proyecto de ley presentado el 7/02/1990 por el Poder Ejecutivo Nacional y el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación como co-firmante.

⁵¹ Asimismo, el entrevistado señalaba: “Nosotros apostábamos a esta figura. Ahora, que pasó? Usted en la conferencia de ministros se encontraba con ministros que le decían que las escuelas debíamos entregarlas todas perfectamente pintadas, arregladas, refaccionadas, dotadas de todo [...]. Bueno, de ahí en adelante había una cantidad de pretensiones menores que en definitiva consideraban que las cláusulas eran demasiado pobres”. Entrevista realizada el 5/6/2000 al Dr. L. Barry.

establecía directamente que a partir del 1 de enero de ese año las escuelas nacionales pasaban a las provincias⁵².

Este acontecimiento generó profundas resistencias entre las autoridades de la mayoría de los gobiernos provinciales⁵³. Los argumentos esgrimidos para explicar esta reticencia de las provincias giraban en torno a cuatro elementos. En primer lugar, las provincias sostenían con justa razón que no se les podía imponer coercitivamente la obligación de recibir las escuelas de nivel medio dado que su obligación constitucional recaía exclusivamente sobre la educación básica. Por otra parte, atender a las particularidades de cada provincia requería que la transferencia se hiciera en forma gradual y no de forma abrupta como se establecía en uno de los artículos del proyecto de Ley de Presupuesto. En tercer lugar, desde el punto de vista político las condiciones no eran las más propicias puesto que era un momento de recambio político en el nivel provincial. Finalmente, varias legislaturas provinciales ya habían sancionado algún tipo de normativa que condicionaba las transferencias y la libertad de los poderes ejecutivos provinciales para poder absorber las escuelas.

Asimismo, resulta preciso destacar que varios legisladores nacionales se oponían a tratar el tema de la transferencia dentro del proyecto de Ley de Presupuesto, a la vez que demandaban que –por la trascendencia de la cuestión- la transferencia de los servicios educativos debía tener envergadura jurídica propia⁵⁴. Esta demanda se cristalizó finalmente en la presentación –por parte de la senadora Olijella del Valle Rivas y del senador Romero

⁵² En el mensaje del proyecto de Ley de Presupuesto de 1992, se afirmaba –al tiempo que se justificaba- que el proceso de descentralización era posible “a partir de la mayor dotación de recursos financieros que se originan como efecto de la Ley N° 23.548, por la que se dio un nuevo régimen de coparticipación federal y que significó un sacrificio en la participación del Gobierno Nacional” (DSD, 1991:2756).

⁵³ Estas resistencias no significaban una oposición a la transferencia de los servicios educativos como instrumento de política educativa, sino una oposición a la forma como se había introducido el tema (a través del proyecto de Ley de Presupuesto) y a la modalidad de implementación de la misma. Ello se refleja con claridad en la X Asamblea Extraordinaria del CFCyE, en la cual las provincias de Córdoba, Río Negro y Neuquén (esta última mediante la abstención) manifiestan su total oposición al tratamiento de la transferencia de los servicios educativos en el marco del proyecto de Ley de Presupuesto. En el caso de las dos primeras, dejando bien en claro que “expresan su total adhesión a la transferencia de los servicios nacionales a las Provincias, [pero ésta] deberá efectuarse por una Ley especial de transferencia educativa; que contemple con precisión, aspectos financieros, jurídicos, constitucionales, asistenciales y pedagógicos [...]”. Véase el Anexo de la Resolución N°12/91 del CFCyE del día 3/10/1991.

⁵⁴ Véase los debates parlamentarios de la Cámara de Senadores (DSS, 28/11/91) y de la Cámara de Diputados (DSD, 5 y 6/12/91).

Feris- de un proyecto de ley mediante el cual se transfieren los servicios educativos nacionales a las provincias⁵⁵.

En este escenario las autoridades nacionales, encolumnadas detrás de Cavallo, vieron la necesidad de generar un consenso con las autoridades y representantes provinciales que permitiera destrabar el tratamiento de la cuestión. Luego de reiterados encuentros con los gobernadores, ministros de educación provinciales y senadores⁵⁶ se lograron alcanzar los acuerdos necesarios para la sanción de la ley de transferencia de los servicios educativos. El tema del financiamiento (que fue uno de los puntos más problemáticos de la ley) se resolvió a través de la adopción de un mecanismo de financiamiento mediante el cual la Nación retiene un monto equivalente al costo de los servicios transferidos de la participación que cada jurisdicción tiene en la distribución secundaria de los recursos coparticipados, pero al mismo tiempo le asegura a cada gobierno provincial que el monto neto que recibirán por ese concepto no será nunca inferior al promedio mensual recibido entre abril y diciembre de 1991. De este modo la Nación se compromete a cubrir con Aportes del Tesoro Nacional cualquier desfasaje que pudiera ocurrir como consecuencia de una baja en la recaudación fiscal, allanándose definitivamente el camino para la sanción de la ley de transferencia de los servicios educativos.

Así, en diciembre de 1991 se logró sancionar la Ley N° 24.049. A través de ella se transfirieron a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Educación de la Nación y por el CONET (aunque algunos establecimientos fueron exceptuados por esta disposición)⁵⁷, así como las facultades y funciones de regulación, supervisión y

⁵⁵ Proyecto de Ley presentado el 4/10/1991.

⁵⁶ En los relatos que surgen de la entrevista realizada al Dr. L. Barry se enfatiza la importancia que tuvo la participación del Presidente de la Nación en muchas de estas reuniones realizadas con las autoridades provinciales para destrabar la negociación. Especialmente, porque por distintas razones algunos gobernadores se negaban a compartir la mesa de negociación con el Dr. Cavallo.

⁵⁷ Como se ha señalado anteriormente, los servicios transferidos fueron básicamente los establecimientos públicos de educación media. Sin embargo, también se transfirió la mayoría de las escuelas normales superiores e institutos superiores no universitarios (tanto públicos como privados), los que pasaron a estar administrados por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. A pesar de ello, no hemos incluido en el análisis el nivel de educación superior no universitaria puesto que no disponemos de una serie histórica con datos homogéneos para este nivel de enseñanza.

financiamiento de los establecimientos de gestión privada⁵⁸. En este punto es preciso advertir que dicha ley, si bien reconoce su origen en el proyecto presentado por los senadores Romero Feris y Olijella del Valle Rivas, presenta una diferencia importante con el texto original del proyecto. En efecto, en la ley se elimina el término “gradualmente” y la posibilidad de transferir “parcialmente” los servicios educativos a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires⁵⁹. De ello dejó constancia la intervención de la diputada Quarracino (Partido Demócrata Cristiano) al expresar “Llama la atención que en la sanción del Senado [...] se haya eliminado del proyecto original esas palabras claves como son ‘transferencia gradual, total y parcial’; [y que] fueron reemplazadas por fechas de iniciación casi compulsiva para esta descentralización de servicios educativos [...]”⁶⁰.

La magnitud que ha tenido el proceso de transferencia puede advertirse si analizamos los cuadros 7, 8 y 9 correspondientes a la evolución de la educación pública de nivel medio. Con relación al total de establecimientos, mientras en 1987 casi la mitad los administraba directamente el Estado nacional, en 1997 sólo quedaban en sus manos menos del 1%. Ello se corresponde con lo que se observa cuando se analizan los datos sobre la distribución de la matrícula en los establecimientos públicos de educación media según nivel de gobierno. En efecto, si en 1987 casi 2/3 del total de alumnos se encontraba bajo la órbita del Estado nacional, en 1997 apenas el 1% de la matrícula asistía a escuelas públicas nacionales.

Cuadro 7: Establecimientos públicos de educación media según nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	1977	1987	1997
Nacional	1.354 49%	1.647 46,5%	65 0,8%
Provincial	1.375 49,8%	1.891 53,4%	7.832 99,1%
Municipal	33 1,2%	6 0,1%	6 0,1%
Total	2.762 100%	3.544 100%	7.903 100%

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

⁵⁸ Es importante destacar que este punto resultó ser un aspecto sensible en el tratamiento de la ley de transferencia, dado que algunas provincias no sólo carecían de experiencia y antecedentes en esa materia sino que, además, alguna de ellas encontraba impedimentos constitucionales al otorgamiento de subsidios al sector privado.

⁵⁹ Aquí se pone de manifiesto el rol protagónico de los funcionarios del Ministerio de Economía, dejando en evidencia la preeminencia de principios económicos y no pedagógico-educativos.

Cuadro 8: Alumnos en educación pública media según nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	1977	1987	1997
Nacional	578.702 64,9%	831.152 62,5%	9.470 1,2%
Provincial	303.381 34%	495.931 37,3%	2.759.598 98,7%
Municipal	8.893 1,1%	2.564 0,2%	2.562 0,1%
Total	890.976 100%	1.329.647 100%	2.796.107 100%

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

Cuadro 9: Docentes en educación pública media según nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	1977	1987	1997
Nacional	80.857 66,6%	98.334 53,1%	3.021 2,7%
Provincial	39.735 32,7%	86.572 46,7%	109.318 97,2%
Municipal	859 0,7%	313 0,2%	100 0,1%
Total	121.451 100%	185.219 100%	112.439 100%

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

Simultáneamente, por esta ley fue transferido el personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñaba en los establecimientos transferidos, con idénticas funciones, jerarquías. Ello se refleja claramente en los datos, puesto que si en 1987 poco más de la mitad de los docentes de educación pública media pertenecía a la Administración Pública Nacional, en 1997 sólo un 3% del total eran docentes nacionales. La contrapartida de este retroceso de la intervención del Estado nacional es la importancia central que han adquirido las administraciones provinciales en la gestión de los servicios de educación media a partir del proceso de transferencia.

Si bien la decisión de descentralizar los servicios educativos estuvo precedida por una recomendación del CFCyE⁶¹ y por el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo Nacional en febrero de 1990 en los que se argumentaba que la transferencia formaba parte de un proceso de auténtica federalización de la educación y mejoramiento de la calidad educativa, la lógica que primó a la hora de tomar la decisión parece no haber sido pedagógico-educativa. Así lo entendió el diputado Clerici (UceDé) al afirmar: “Aquí

⁶⁰ DSD, 5 y 6/12/91, pág. 5338.

⁶¹ Véase la Recomendación N° 9/89 del CFCyE.

la fuerza motriz de esta transferencia ha sido el compromiso externo e interno de reducir en mil doscientos millones de dólares el volumen total del gasto público nacional”⁶².

En efecto, el rol protagónico desempeñado por el Ministro de Economía a partir de la asunción de Cavallo, y el intento que se hizo de implementar la transferencia de los servicios educativos mediante la Ley de Presupuesto correspondiente al año 1992, ponen en evidencia la preeminencia de una lógica economicista⁶³. Además, el criterio adoptado en la ley de transferencia garantizaba el financiamiento de los servicios transferidos sin que el Estado nacional tuviera que destinar recursos propios, con el claro objetivo de sanear las cuentas nacionales⁶⁴. Así lo expresó el diputado Avila Gallo al afirmar “[...] se nos quiere transferir a las provincias los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación, para que sean solventados con recursos de la propia coparticipación federal”⁶⁵.

La utilización de este mecanismo de financiamiento se sustentaba en el importante crecimiento experimentado por los recursos provinciales. Tal como lo muestra el cuadro 10, si en 1989 los recursos provinciales representaban el 6,2% del PBI, en 1992 representaban el 8,5%. Este importante incremento se debió tanto al aumento de los impuestos provinciales como de los recursos coparticipados. Mientras en 1989 los impuestos provinciales representaban el 1,9% y los recursos coparticipados el 3,1% del PBI, en 1992 los impuestos provinciales pasaron a representar el 3,2 % y los recursos coparticipados el 4,2% del PBI.

⁶² DSD, 5 y 6/12/91, pág. 5320.

⁶³ Así también lo reconocía el Lic. Maidana, quien por esos años fuera funcionario del Ministerio de Educación de la Nación: “Yo creo a esta altura, como una crítica a la gestión en la que yo mismo participaba, que no se nos permitió un debate de fondo, no se podía debatir la transferencia como un hecho educativo real que era lo que yo postulaba. [...] Desde el Ministerio de Economía se definían las principales líneas, los criterios para la transferencia”. Entrevista realizada el 30/6/2000 al Lic. R. Maidana.

⁶⁴ Según lo establece la Ley N° 24.049, “A partir del 1 de enero de 1992, y hasta tanto se modifique la Ley N° 23.548, la Secretaría de Hacienda de la Nación retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el Régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente [al costo de los servicios transferidos], con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley”. Sin embargo, debemos recordar que la Nación también garantiza que el monto neto de recursos coparticipados que recibirá cada gobierno provincial no podrá nunca ser inferior al promedio mensual recibido entre abril y diciembre de 1991, comprometiéndose a cubrir cualquier desfasaje que pudiera ocurrir como consecuencia de una baja en la recaudación fiscal. Véase el artículo 14° de la Ley N° 24.049.

⁶⁵ DSD, 5 y 6/12/91, pág. 5342 y 5343.

Cuadro 10: Evolución de los recursos tributarios de las provincias y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Periodo 1989-1992 (en % del PBI)

Año	Impuestos Provinciales	Coparticipación Federal	Otros	Total recursos provinciales
1989	1,9	3,1	1,2	6,2
1990	2,3	2,8	1,2	6,3
1991	2,6	3,7	1,1	7,4
1992	3,2	4,2	1,1	8,5

Fuente: Carciofi; Cetrángolo; y Larrañaga (1996).

Asimismo, la transferencia le permitió al Estado nacional desprenderse de un gasto con un componente altamente inflacionario puesto que más del 80% del costo de la transferencia estaba relacionado con el pago de los salarios del personal transferido (docentes y no docentes). Si hacemos un análisis del gasto público en educación con relación al PBI, del cuadro 11 se desprende que durante el periodo 1984-1990 Argentina gastaba en educación un promedio del 3,6% del PBI, siendo el 1,8% ejecutado por el Gobierno Central y el restante 1,8% por las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En contraste, durante el periodo 1991-1997 (con posterioridad a este segundo proceso de transferencia) si bien Argentina gastaba en educación el 3,7% del PIB, sólo el 0,9% era ejecutado por el Estado nacional, en tanto que el restante 2,8% lo era por parte de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro 11: Gasto Público en educación por nivel de gobierno

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO	1984-1990		1991-1997	
	PBI	TOTAL	PBI	TOTAL
TOTAL	3,6%	100%	3,7%	100%
NACIÓN	1,8%	42,4%	0,9%	25,2%
PROVINCIAS	1,8%	57,6%	2,8%	74,8%

Fuente: "Caracterización y evolución del gasto público social. Período 1980 1997". Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía de la Nación.

Al mismo resultado arribamos si nos detenemos a analizar el porcentaje del gasto público total en educación que ejecutaba la Nación respecto a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en ambos periodos. Si en el primero la

Nación ejecutaba el 42,4% del gasto público total, en el segundo periodo ese porcentaje se reduce hasta llegar al 25,2% en tanto que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires ejecutaban el 74,8% restante.

Debemos aquí realizar una importante aclaración. Si bien la ejecución del gasto en educación pasó a manos de las provincias ello no significó un retroceso de la misma magnitud respecto a la participación del Estado Nacional en materia de financiamiento de la educación. En efecto, todavía una gran proporción del gasto público en educación se financia con fondos transferidos por el Gobierno nacional⁶⁶, centralmente a través de los mecanismos de coparticipación federal⁶⁷. Ello puede apreciarse claramente a partir de los datos que brinda el Cuadro 12, puesto que para 1994 más de la mitad de los recursos destinados al financiamiento del gasto público educativo provenía de recursos transferidos por Nación.

Cuadro 12: Gasto público total en educación según fuente de financiamiento

AÑO	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS TRANSFERIDOS POR NACIÓN
1991	36,6%	63,4%
1992	39,3%	60,7%
1993	41,7%	58,3%
1994	43,1%	56,9%

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

Sin embargo, el mismo cuadro sugiere un paulatino y constante incremento de los recursos propios provinciales para financiar el gasto en educación. En efecto, en el año 1991 (previo a la transferencia de los servicios) el 36% del gasto público en educación provenía de recursos generados por las propias provincias, mientras que en 1994 el

⁶⁶ Sin embargo, la importancia de dicha participación varía al analizar la realidad de cada una de las jurisdicciones provinciales.

⁶⁷ Si bien los recursos que provienen de la coparticipación federal constituyen el volumen más importante de los recursos transferidos por Nación, estos últimos incluyen además los Aportes del Tesoro Nacional y las Asignaciones Específicas.

porcentaje del gasto educativo financiado con recursos propios provinciales ascendía al 43%.

Lo expuesto en este apartado permite advertir que los temas vinculados a la calidad de la enseñanza, la actualización del curriculum, la federalización de la educación (es decir, los aspectos pedagógico-educativos) quedaron relegados a un segundo plano en la discusión y sanción de la ley de transferencia de los servicios educativos. Estos aspectos recién serían abordados a lo largo del debate que se desarrolló en torno a la Ley Federal de Educación.

III.3.- El papel de los principales actores involucrados en la descentralización educativa

Si intentamos analizar las posiciones adoptadas por el Estado nacional, los Estados provinciales, los partidos políticos y los sindicatos docentes ante la transferencia de los servicios educativos, puede advertirse que los actores relevantes fueron el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. El primero fue quien, al igual que en la primer etapa transformadora, impulsó desde una lógica economicista las iniciativas reformistas. La preeminencia de esta lógica económica sobre las consideraciones pedagógicas se dio en un contexto signado por la salida de la hiperinflación, en tanto síntoma evidente de la coyuntura crítica por la que atravesaba el país⁶⁸. En alguna medida este escenario contribuyó a que el gobierno nacional no tropezara con demasiados obstáculos a su propósito reformista. Tal es así que el periodo no se caracterizó por un alto nivel de conflictividad sino que primó, por parte del gobierno nacional, la búsqueda de mecanismos de negociación con las provincias, pero desde una marcada posición de fuerza favorable al Poder Ejecutivo Nacional.

Los gobiernos provinciales, por su parte, al aparecer como los destinatarios de las reformas impulsadas, participaron activamente a lo largo de todo el proceso de transferencia. En los diversos espacios de negociación, pese a que los gobernadores pertenecían a diferentes partidos políticos, la postura adoptada fue bastante homogénea. Por un lado, todos adherían en principio a la iniciativa impulsada por el gobierno

⁶⁸ Evidencia de ello, además de los datos anteriormente expuestos, es el ensombrecimiento de la figura del Ministro de Educación (y en general de las autoridades educativas nacionales) como consecuencia del

nacional⁶⁹ pero, por otro, condicionaron su decisión a la disponibilidad de los recursos necesarios para el eficaz funcionamiento del sistema educativo. En este escenario caracterizado por el temor de que la Nación no garantizara los fondos para continuar con el financiamiento del sistema educativo, las resistencias y críticas más explícitas provinieron de las administraciones provinciales gobernadas por el radicalismo⁷⁰.

Por lo que respecta a los partidos políticos, el escenario se caracterizó en principio por la existencia de un consenso en torno a la descentralización de los servicios educativos nacionales, que se expresó en las plataformas que los distintos partidos políticos presentaron en 1989 con motivo de la competencia electoral presidencial. Ello se explica porque todos retomaron las conclusiones a las que se había arribado en el Congreso Pedagógico Nacional. A pesar de este consenso alcanzado en favor de la descentralización, la propuesta de transferencia de los servicios educativos generó respuestas muy dispares⁷¹ en los dos partidos mayoritarios⁷².

Por un lado, el justicialismo acompañó desde sus inicios la iniciativa reformista. En efecto, en los debates parlamentarios los legisladores justicialistas dejaron entrever la necesidad y ventajas de la transferencia. La posición expresada por el diputado Freytes resulta elocuente al respecto al señalar: “Lo que estamos haciendo en este momento es simplemente instalar en la sociedad [...] algo que quienes entienden y tienen que ver con la educación vienen planteando desde hace muchos años: la descentralización. Podemos decir que estamos empezando a introducir un nuevo modelo educativo en un nuevo modelo de

protagonismo adquirido en el proceso de negociación por el Ministerio de Economía y el Presidente de la Nación.

⁶⁹ Reafirmando este principio de acuerdo sobre la transferencia de los servicios educativos nacionales, debemos recordar los antecedentes que surgen de las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional y la Recomendación N° 9/89 del CFCyE del 7/12/1989.

⁷⁰ Entre los actores más críticos sobresalió la figura de Angeloz, Gobernador radical de la provincia de Córdoba, quien ingresó en un juego de solicitudes en contra de la modalidad de financiamiento de la transferencia impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional.

⁷¹ Un análisis del comportamiento adoptado por los partidos minoritarios (a la luz de las posiciones expresadas en los debates parlamentarios) pone de manifiesto que el proyecto de ley de transferencia fue, por un lado, acompañado en la Cámara de Diputados por el Partido Demócrata Progresista y el Partido Demócrata Cristiano (Córdoba), y en la Cámara de Senadores por el Partido Bloquista (San Juan) y el Partido Autonomista Liberal (Corrientes). Por otro lado, fue resistido en la Cámara de Diputados por el FREPASO, la UCeDé, el Partido Federal (Capital) y el Partido Demócrata Cristiano (Buenos Aires).

⁷² Para ver las disputas producidas al interior de los dos partidos mayoritarios, véanse los debates desarrollados en cada una de las cámaras legislativas en el tratamiento del proyecto de ley de transferencia de servicios educativos (DSS, 28/11/91 y DSD, 5 y 6/12/91).

país [...]”⁷³. En la misma dirección, el diputado Martínez manifestó: “Hoy hemos abordado en serio el problema del sistema educativo, porque la transferencia de los servicios a las provincias es el primer paso para romper con algo que hemos declamado siempre pero que pocas veces nos hemos animado a enfrentar: el centralismo, ese centralismo que muchas veces hemos caratulado de malo, pero a cuyo tratamiento escapamos. Hoy lo rompemos con la descentralización educativa [...] significa terminar con el viejo y anacrónico criterio de creer que la escuela de La Quiaca o de Santa Cruz se dirige mejor desde la Capital Federal”⁷⁴. Pocas fueron las voces que al interior del partido oficialista se manifestaron en contra del proyecto de transferencia, aunque no por ello en contra de la descentralización como instrumento de política educativa. Entre éstas resulta interesante destacar la opinión expresada por el diputado Figueroa: “Todos queremos la descentralización, nos parece bien, pero es indudable que todo esto tomaría cuerpo, sentido y coherencia si antes hubiéramos sancionado una ley marco, como la de educación general. [...] Sin embargo, hemos puesto como primer tema el de la transferencia. [...] Por lo tanto, adelanto mi voto negativo al proyecto de ley de transferencia de las escuelas”⁷⁵.

En la Unión Cívica Radical el proyecto de ley de transferencia de los servicios educativos suscitó divergencias aún más profundas. Éstas se hicieron explícitas en el desigual comportamiento que adoptaron los legisladores del principal partido de oposición en cada una de las cámaras legislativas. En la Cámara de Diputados las resistencias a la iniciativa se hicieron muy evidentes, adoptando el partido un comportamiento homogéneo. Así lo dejó en claro el diputado Dumón al sostener: “No se trata, pues, de una transferencia de servicios que podemos elogiar porque va a traducir una extraordinaria mejora pedagógica. Es un ahorro que se hace sobre uno de los gastos centrales que obligatoriamente debe afrontar el Estado [...]. Cabría esperar un gran debate en materia de transferencia de servicios educativos, pero esta iniciativa se propicia sin docencia ni pedagogía. Testimonio de ello son las reuniones que mantuvieron en el Senado de la Nación los gobernadores y los ministros del Poder Ejecutivo, en las que no se discutió cómo mejorar las escuelas a partir del acta de transferencia; la discusión se centró en el dinero que las provincias no querían que les escamotearan para poder prestar estos servicios [...]. He aquí la equivocación: una buena idea, la descentralización, y una buena

⁷³ DSD, 5 y 6/12/91, pág. 5303.

⁷⁴ DSD, 5 y 6/12/91, pág. 5345.

⁷⁵ DSD, 5 y 6/12/91, pág. 5340.

herramienta, la transferencia de servicios, terminan mal porque en vez de mejorar la educación se están sacando deberes en cabeza del Estado, con perjuicio para la sociedad [...]. Por estos motivos adelanto que los integrantes del bloque la Unión Cívica Radical se van a oponer tanto en la votación en general como en particular al proyecto de ley de transferencia de escuelas”⁷⁶.

En la Cámara de Senadores, por el contrario, el proyecto de ley de transferencia encontró mayor aceptación. Este comportamiento resulta comprensible dado que algunos senadores no hicieron más que respaldar los acuerdos alcanzados -fuera y dentro del ámbito legislativo- entre los gobernadores y el Poder Ejecutivo Nacional, en los cuales muchos de ellos tuvieron participación activa⁷⁷. Por tal motivo, el partido no se comportó -al igual que en Diputados- como un bloque sin fisuras. Así lo reconoció el senador Gass al señalar que “me veo en la difícil situación que por primera vez en mi bloque haya disidencias”⁷⁸. Entre los argumentos utilizados por aquellos que se manifestaron a favor de la transferencia, resulta ilustrativa la reflexión del propio senador Gass: “A ninguno de nosotros nos gustaba el proyecto de ley. Todos pensábamos que la transferencia de las escuelas a las provincias no era la solución adecuada, sobre todo sabiendo que algunas no estarán en condiciones de seguir dando educación a su pueblo, como tal vez sí pueda hacerlo la Nación. No obstante, ante la evidencia de que iba a salir esta ley nos pusimos a trabajar para tratar de mejorarla en todo lo posible. [...] Permanentemente pusimos el acento en pedir para cada una de nuestras provincias el máximo de recursos a fin de poder brindar educación”⁷⁹. Por su parte, entre aquellos que se opusieron al proyecto de ley de transferencia sobresale la intervención del senador Solari Yrigoyen, quien señaló: “Nosotros nos oponemos a este proyecto de ley del Poder Ejecutivo, que perjudica a nuestras provincias, a los Estados federales, al mismo tiempo que lleva al Poder Ejecutivo a abdicar de una serie de obligaciones que es fundamental que asuma el Estado. [...] detrás de este proyecto de ley se oculta un verdadero avasallamiento, una imposición a las

⁷⁶ DSD, 5 y 6/12/91, págs. 5305 a 5308.

⁷⁷ Ello puede observarse en la oratoria de la senadora Malharro de Torres quien, en torno al debate del artículo 8° referido al personal transferido, sostuvo que “[...] no nos cabe duda de que este inciso y el espíritu del proyecto que estamos votando, para cuya aprobación estoy levantando la mano como si fuera de plomo porque tengo un acuerdo establecido pero que me duele, no garantizan ninguna estabilidad” (DSS, 28/11/91:4541).

⁷⁸ DSS, 28/11/91, págs. 4536 y 4537.

⁷⁹ DSS, 28/11/91, págs. 4536 y 4537.

provincias: no tienen más alternativa que aceptar el traspaso, porque de no hacerlo sufrirán una serie de consecuencias que no están en condiciones de afrontar”⁸⁰.

Con relación a los sindicatos docentes nacionales, debemos señalar que éstos jugaron un rol muy poco protagónico en torno a la descentralización educativa. Tal vez la impronta haya sido la indiferencia puesto que, si bien suscribieron comunicados en los que se pusieron en duda los alcances de la iniciativa del gobierno nacional⁸¹, en ningún momento adoptaron una posición hostil ni hubo enfrentamientos con las autoridades nacionales por esta temática⁸².

El caso más interesante para el análisis es, por sus capacidades organizativas y el número de afiliados, el de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), que aparecía como uno de los sindicatos que en principio podría haberse opuesto activamente a la política de transferencia⁸³. En efecto, no puede desconocerse el impacto que la provincialización de los servicios educativos podía tener en términos de la atomización de la negociación salarial y la desarticulación de las medidas de acción colectiva. Sin embargo, CTERA no adoptó una actitud firmemente opositora ante la transferencia de los servicios educativos. Dos son las razones que parecen haber contribuido a ello. Por un lado, puesto que agrupaba tanto a docentes provinciales y nacionales (y en su mayoría ligados a la educación primaria), el sindicato se encontró neutralizado por su propia fragmentación interna y, por tanto, no desarrolló una estrategia unificada ante la descentralización educativa de 1992⁸⁴ (Senén González y Arango, 1996).

⁸⁰ DSS, 28/11/91, pág. 4536.

⁸¹ Por lo general, estas dudas estaban vinculadas al contexto crítico en el que de la transferencia y con la modalidad de financiamiento de la misma. Así lo expresó Lavini al señalar: “Cuando se hace la transferencia de los servicios educativos en la Argentina había una crisis económica importante. Y CTERA en ese momento comienza a recorrer las provincias, entrevista a los gobernadores (era la conducción de Mary Sánchez en ese momento), advirtiéndoles que si en este proceso no había una fuerte inversión de la Nación para garantizar la transferencia de los servicios, iba a ser realmente un caos”. Entrevista realizada el 13/9/2000 a C. Lavini, quien se desempeña actualmente como Secretaria Gremial de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

⁸² Un dato que no resulta poco relevante al respecto ha sido que los sindicatos no convocaron la realización de huelgas como reacción a las políticas de transformación en marcha sino que las mismas siguieron estando asociadas a demandas salariales.

⁸³ Además de CTERA, existían dos sindicatos que incluían exclusivamente a docentes nacionales. Uno era AMET (Asociación del Magisterio de la Educación Técnica) que agrupaba a profesores de enseñanza técnica y el otro UDA que agrupaba a maestros, profesores secundarios y algunos universitarios de todo el país pero con concentración de sus afiliados en la Capital Federal. Sin embargo, ninguno de los dos sindicatos optó por la adopción de una posición de lucha sino que buscaron caminos de negociación.

⁸⁴ Por tal razón, es posible comprender que las distintas federaciones provinciales articuladas por CTERA desarrollaran comportamientos disímiles. Sin embargo, debemos reconocer que en algunas jurisdicciones

Por otro, no debemos olvidar que “La transferencia de los servicios educativos significó para los docentes transferidos una importante mejora salarial que supuso levantar un salario que venía más deprimido”, respondiendo así a “[...] la lucha sostenida de todos los gremios [que tradicionalmente] fue ‘igual trabajo, igual remuneración’, fue la lucha por el salario”⁸⁵.

Por su parte, el comportamiento del sindicato Unión de Docentes Argentinos (UDA), resultó un tanto más paradójico. Ello se debe a que por su composición (principalmente docentes nacionales de educación media) parecía ser uno de los más afectados por la transferencia. Sin embargo, no sólo estuvo ausente en las discusiones previas a la aprobación de la ley de transferencia sino que tampoco adoptó una posición de lucha frente a la cuestión. Tal vez, como lo expresa un destacado referente del gremio, “el importante incremento salarial que la transferencia significaba para los docentes contribuyó a debilitar la capacidad de acción de la organización”⁸⁶. Esto se explica porque, por un lado, la mayoría de las provincias pagaban salarios más elevados que los que pagaba la Nación a los docentes nacionales y, por otro, la ley de transferencia estipulaba la equiparación salarial en un determinado plazo de tiempo.

Finalmente, no debemos desdeñar el rol desempeñado por los organismos de financiamiento internacional, dado que sus recomendaciones ocuparon un lugar central en la definición y ejecución de las políticas de reforma. En efecto, dentro de un paquete de medidas que implicaba la redefinición del rol del Estado, éstos se pronunciaron a través de distintos documentos a favor de la transferencia de los servicios educativos. La adopción de estas políticas, si bien no constituía una obligación para los países de la región, sí aparecía como una condición necesaria para la obtención de préstamos internacionales. En este punto merece ser resaltado el pensamiento expresado por el diputado Dumón (UCR) en los debates sobre el proyecto de ley de transferencia de servicios educativos: “Nosotros tratamos el tema de la descentralización como una preocupación social en el ámbito del Congreso Pedagógico, pero nos encontramos con una enorme novedad: esta

provinciales en donde los sindicatos de base de CTERA no eran los más representativos, el protagonismo lo tuvieron otros sindicatos provinciales, no pudiéndose detectar tampoco una pauta de comportamiento homogénea respecto a la transferencia de los servicios educativos.

⁸⁵ Entrevista realizada el 13/9/2000 a C. Lavini.

⁸⁶ Entrevista realizada el 7/8/2000 al Prof. N. Cabanas, quien se desempeña actualmente como Secretario Gremial (Sección Capital) de la Unión de Docentes Argentinos (UDA).

descentralización que estamos haciendo no es la del Congreso Pedagógico sino la que le prometimos al Fondo Monetario Internacional en la Carta de Intención de 1990”⁸⁷.

IV. LAS PROVINCIAS FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS '90: LOS CASOS DE BUENOS AIRES, CHACO, MENDOZA Y NEUQUÉN

IV.1.- El escenario provincial previo a la descentralización

Para poder comprender el impacto que el proceso de transferencia de los servicios educativos ha producido en las cuatro provincias estudiadas, es preciso analizar las particularidades que caracterizaban a cada uno de los escenarios provinciales con anterioridad a la transferencia.

En primer lugar, es necesario reconocer que el porcentaje que representaban las escuelas públicas nacionales dentro del sistema de educación pública provincial variaba de una jurisdicción a otra. Tal como lo muestra el Cuadro 13, en las provincias de Buenos Aires y Mendoza los establecimientos públicos administrados por la Nación representaban 1/3 del total de establecimientos públicos localizados en cada una de esas provincias. Por el contrario, en Chaco y Neuquén los establecimientos públicos nacionales representaban sólo 1/5 del total de establecimientos públicos ubicados en cada uno de sus territorios. Estas diferencias podrían explicarse a partir del reconocimiento que, a diferencia de Buenos Aires y Mendoza, la provincialización de Chaco y Neuquén recién se produce a fines de la década del cincuenta. En aquel momento pasan a las “nuevas” administraciones provinciales los servicios que el Estado nacional prestaba y gestionaba en aquellos territorios.

Cuadro 13: Total de establecimientos públicos según nivel de dependencia. Año 1987

Provincia	Nacionales	Provinciales	Municipales	Total
Buenos Aires	3414 30,5%	7665 68,5%	150 1%	11229 100%
Chaco	314 16%	1670 84%	-	1984 100%
Mendoza	638 33,5%	1274 66,5%	-	1912 100%
Neuquén	199 23%	656 77%	-	855 100%

Fuente: Dirección General Red Federal de Información, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

⁸⁷ DSD, 5 y 6/12/91, pág.5305.

Asimismo, si analizamos la distribución territorial de la totalidad de los establecimientos públicos nacionales con anterioridad a la transferencia se pone de manifiesto que más de 1/3 de los establecimientos públicos nacionales tenían su asiento en la provincia de Buenos Aires. En contraste con ello, sólo el 11% se localizaba en las otras tres provincias analizadas (ver Cuadro 14).

Cuadro 14: Distribución de los establecimientos públicos nacionales según jurisdicción. Año 1987

Provincia	%
Buenos Aires	3414 35%
Chaco	314 3%
Mendoza	638 6,5%
Neuquén	199 2%
Total país	9765 100%

Fuente: Dirección General Red Federal de Información, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

En segundo lugar, estas diferencias pueden notarse si consideramos el porcentaje de establecimientos de gestión privada que eran supervisados por la Dirección Nacional de Enseñanza Privada sobre el total de establecimientos privados localizados en el ámbito de cada jurisdicción provincial (ver cuadro 15). Mientras en Buenos Aires y Chaco los establecimientos privados nacionales representaban casi $\frac{1}{4}$ o más del total de establecimientos del sector, en Neuquén las escuelas privadas nacionales sólo representaban el 5%.

Cuadro 15: Establecimientos Privados según nivel de dependencia. Año 1987

Provincia	Privados Nacionales	Privados Provinciales	Total sector privado
Buenos Aires	23%	77%	100%
Chaco	30%	70%	100%
Mendoza	19%	81%	100%
Neuquén	5%	95%	100%

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos suministrados por la Dirección General Red Federal de Información, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Sin embargo, si consideramos el peso que el sector privado tiene en cada uno de los sistemas educativos provinciales (cuadro 16), puede observarse que mientras en la provincia de Buenos Aires $\frac{1}{4}$ de los establecimientos educativos eran gestionados por el sector privado, en Chaco este sector sólo representaba un 5% del sistema educativo provincial.

Cuadro 16: Establecimientos por sector de gestión según jurisdicción. Año 1987

Provincia	Públicos	Privados	Total
Buenos Aires	11229 74%	3844 26%	15073 100%
Chaco	1984 95%	107 5%	2091 100%
Mendoza	1912 86,5%	302 13,5%	2214 100%
Neuquén	855 88,5%	112 11,5%	967 100%

Fuente: Dirección General Red Federal de Información, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Asimismo, la situación financiera difería bastante entre las provincias con anterioridad a la transferencia. Si bien los recursos coparticipables representan más del 50% de los recursos totales que disponen las administraciones provinciales para financiar sus erogaciones, hay jurisdicciones para quienes la importancia de la coparticipación federal dentro de las finanzas públicas provinciales es menor al resto: las más desarrolladas o avanzadas (Buenos Aires y Mendoza, por ejemplo) y las que perciben regalías hidrocarburíferas (Neuquén, entre ellas). De este modo, tal como lo muestra el Cuadro 17, mientras Chaco depende casi exclusivamente de las transferencias de la Nación (especialmente de la coparticipación federal) para financiar sus erogaciones, las otras provincias disponen de mayor solvencia fiscal a raíz de su capacidad para generar recursos propios (principalmente, Buenos Aires).

Cuadro 17: Impuestos recaudados por las provincias como porcentaje del total de recursos tributarios de cada jurisdicción. Año 1991

Buenos Aires	50,9
Chaco	10,1
Mendoza	28,5
Neuquén	23,2
Promedio país	36,9

Fuente: Carciofi (1996).

Finalmente, la administración educativa en alguna de las provincias adolecía de profundas debilidades que se arrastraban de largo tiempo atrás. Entre otras, la escasez de recursos humanos profesionales con buena formación y, por tanto, la ausencia de capacidad planificadora⁸⁸.

Lo expuesto hace presumir que el proceso de transferencia de los servicios educativos produciría impactos diferenciales en cada una de las jurisdicciones analizadas, puesto que las realidades provinciales –con anterioridad a la transferencia- diferían significativamente entre sí.

IV.2.- Las políticas educativas provinciales

El caso Buenos Aires

Si bien la norma fundacional del sistema educativo provincial presentaba una concepción democrática de los órganos de gobierno educativos⁸⁹, las sucesivas normas que fueron modificando y reorganizando el sistema educativo le otorgaron poco a poco un carácter cada vez más burocrático y centralizado⁹⁰. De este modo, por un lado, la organización de la gestión educativa fue adhiriendo a una concepción centralista y piramidal en la cual los organismos gubernamentales asumían las funciones de decidir y gobernar mientras que maestros y directores (es decir, la escuela) tan sólo debían ejecutar las decisiones adoptadas por los organismos de conducción. Se suponía así que los procesos de enseñanza y aprendizaje podían definirse desde organismos centralizados y que tan sólo requerían ser supervisados. Por otro lado, los organismos de conducción del sistema fueron experimentando una tendencia hacia la burocratización que se manifestó “en la concentración de poder en los cuerpos unipersonales y el vaciamiento de funciones o la transformación de los cuerpos colegiados en estructuras burocrático-administrativas”

⁸⁸ Si bien no disponemos de datos cuantitativos que permitan corroborar esta afirmación, algunas de las características señaladas encuentran sustento en el análisis realizado a partir de las entrevistas efectuadas, en cada una de las provincias y en el nivel nacional, a distintos protagonistas del sector. En estos relatos la provincia del Chaco apareció como una de las jurisdicciones con mayor debilidad institucional, por lo menos en el área educativa.

⁸⁹ En efecto, la Ley N° 988 de 1875 establecía dos instancias participativas. Por un lado, la conducción central estaba en manos del Consejo General de Educación (integrado por un Director General y ocho miembros) y, por otro, los Consejos Escolares de Distrito que, concebidos como instancias participativas y promotoras de la expansión y mejoramiento de la educación en el nivel local, poseían atribuciones referidas al gobierno inmediato de las escuelas y estaban conformados por miembros elegidos en forma directa.

⁹⁰ Tal vez, en este camino la única excepción haya sido el intento fugaz durante el gobierno radical del periodo 1963-66 que pretendió recuperar los viejos organismos colegiados de conducción del sistema educativo como espacios de participación y debate para la definición de la política educativa de la provincia.

(Misuraca y Corrado Vázquez, 1999:28). A su vez, resulta preciso señalar que, como consecuencia de la inestabilidad política argentina, estos órganos atravesaron periodos de supresión y/o restitución parcial de sus funciones.

Recién con la restauración de la democracia en 1983, se recuperan los Consejos Escolares de Distrito, el Consejo General de Educación y la figura del Director General. Sin embargo, a partir de entonces se inició un proceso caracterizado por el desplazamiento de las atribuciones ejecutivas del Consejo General de Educación hacia la figura del Director General. En efecto, a través de la sanción de la Ley N° 10.236 en 1984 se derogó la Ley N° 6.749/64, pasando el Consejo General a tener solamente funciones propositivas; y unos años más tarde, mediante la Ley N° 10.662/88, se redujo además la participación del magisterio en este cuerpo colegiado.

Con la reforma de la Constitución provincial en 1994 se terminó de invertir la relación entre las funciones de los cuerpos colegiados y el órgano unipersonal, pasando el Consejo General de Educación a tener funciones de asesoramiento (art. 202) y concentrando el Director General todas las atribuciones ejecutivas (superando incluso las que originalmente tuviera el Consejo General). En esta misma dirección, la Ley Orgánica Provincial N° 11.612/94 marca un hito en el modo de concebir los órganos de gobierno en el área educativa, reorientando las atribuciones de los cuerpos colegiados hacia aspectos meramente administrativos. Así, las atribuciones de los consejeros escolares quedaron limitadas a la implementación de actos de administración emanados de la Dirección General de Cultura y Educación (art. 90).

En esta tendencia hacia la burocratización y concentración del poder de decisión en el órgano de conducción unipersonal se produjo un paréntesis asociado a la intención de construir una instancia participativa para la toma de decisiones en nivel de la institución escolar. Este intento comenzó con la firma en 1988 del Decreto N° 4.182, que autorizaba la creación de Consejos de Escuela que estarían integrados por directivos, docentes y padres (en el nivel inicial, primario y medio), alumnos (en el nivel primario, medio y superior), no docentes, cooperadoras escolares y representantes legales (en el caso de las instituciones privadas). Estos Consejos fueron concebidos “[...] como un canal orgánico de participación y una forma de transferencia o distribución de poder desde la autoridad central al seno de

la comunidad [y su éxito] dependía básicamente de la voluntad y decisión política de hacerlo efectivo” (Salviolo, 1990).

Sin embargo, el decreto sólo autorizaba la creación de los Consejos de Escuela pero no los imponía. En efecto, “frente a la oposición que generó la propuesta en algunos sectores se decidió aprobar un decreto de autorización y no imponer la creación de los mismos. Los sectores que se opusieron al proyecto original de creación del Consejo de Escuela fueron los directores, profesores, agrupaciones religiosas y algunos padres de familia que temían que la opinión de muy diversos grupos generara una anarquía en el funcionamiento de la escuela”⁹¹. Esta experiencia, si bien constituyó un intento de distribuir el poder y estimular la participación en el nivel de la escuela, alcanzó muy magros resultados y lo que siguió fue el reforzamiento de una estructura burocrática y centralizada del sistema educativo.

A partir de lo expuesto se puede apreciar que, al momento de la transferencia de los servicios educativos nacionales, el sistema educativo provincial se encontraba en un proceso de burocratización y centralización que clausuraba gradualmente los canales o espacios de participación que se habían abierto a fines de 1983 con el regreso a la institucionalidad democrática.

El caso Chaco⁹²

El sistema educativo provincial estuvo organizado, desde sus orígenes, de manera centralizada⁹³. Este centralismo se vio reforzado en 1977 a través de la sanción de la Ley de Educación provincial (Ley N° 2.214) que, en el capítulo ‘Gobierno del Sistema

⁹¹ Entrevista realizada el 13/9/2000 al Dr. A. Salviolo, quien se desempeñara como Director General de Escuelas y Cultura en el periodo 1987–1990.

⁹² Debemos señalar que para la reconstrucción del origen y evolución del sistema educativo provincial no pudimos acceder a fuentes secundarias debido a la escasez de documentos que analicen el sistema educativo provincial. Es por esta razón que nuestro análisis en esta provincia se realizó sobre la base de las leyes educativas provinciales así como de múltiples entrevistas efectuadas a distintos actores del área educativa provincial (ex presidentes y miembros del Consejo General de Educación, Directores de escuela, funcionarios de nivel de conducción del área educativa).

⁹³ Tal como lo establece la Constitución provincial de 1957-1994 en su artículo 81 “El Estado Provincial ejerce el gobierno de la educación y a tal fin organiza, administra y fiscaliza el sistema educativo con centralización política y normativa y descentralización operativa, de acuerdo con el principio democrático de participación”.

Provincial de Educación’, “[...] no hace más que ratificar la decisión del poder ejecutivo de centralizar la conducción educativa en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación”⁹⁴.

En este contexto, a fines de la década del setenta las autoridades provinciales pusieron en marcha un proceso de desconcentración –que no modificó la estructura centralizada del sistema- a través de la implementación del programa “Regionalización Educativa”. Este programa implicó la creación, en ese entonces, de tres Regionales Educativas, estructurándose cada una de ellas en diferentes zonas. Los objetivos de este programa se orientaban, en primer lugar, a regionalizar la supervisión. En efecto, en cada zona se designó un supervisor (que debía tener residencia en la zona bajo su jurisdicción) con el propósito de garantizar una relación directa y más eficiente entre la supervisión y la escuela. Pero la supervisión no fue el único elemento que abarcó este programa sino que además se desconcentró (parcialmente) la designación de personal. Esta función era llevada a cabo por las escuelas cabecera de cada localidad aunque no era ejercida discrecionalmente puesto que debía contar con el aval del supervisor. Una vez refrendada la designación se requería de la aprobación final de la Regional Educativa que era quien daba el alta de la designación y autorizaba la liquidación del haber. Este programa de regionalización alcanzó además al sistema de concursos, de modo que éstos pasaron a ser organizados en cada una de las regiones educativas.

Con el transcurso del tiempo este proceso de regionalización se profundizó al ampliarse el número de Regionales Educativas⁹⁵. Esta ampliación estuvo asociada a incentivar la mayor fluidez del proceso decisorio. Tal como señala González, “el proceso de regionalización implementado permitió aligerar los problemas comunicacionales que, originados por la estructura centralizada que caracterizaba al sistema, obstaculizaban y retrasaban el proceso de toma de decisiones”⁹⁶.

Sin embargo, los alcances de este proceso estuvieron limitados a los aspectos meramente administrativos. En efecto, durante el período 1976-1983 caracterizado por gobiernos autoritarios, no existían incentivos para imaginar la apertura de canales y

⁹⁴ Ley N°2214/77, “Exposición de Motivos”.

⁹⁵ En la actualidad, la provincia se encuentra organizada en seis Regionales Educativas, duplicándose así el número de regiones que habían sido creadas a fines de la década del setenta.

espacios de participación en el proceso decisorio sobre aspectos sustantivos de la política educativa. En tal sentido, el proceso que tuvo lugar en la provincia adoptó la forma de una desconcentración territorial-administrativa. A su vez, este proceso no llegó hasta el núcleo del sistema (la propia escuela) impidiendo así que cada una de ellas tuviera autonomía para decidir sobre algunas cuestiones que hacen al quehacer diario del establecimiento.

Con la restauración democrática reaparece, a partir de la sanción de la Ley N° 2904/83⁹⁷, la figura del Consejo General de Educación⁹⁸ que era un cuerpo colegiado compuesto por cinco miembros –presidente, vicepresidente y tres vocales- que debían ser docentes en ejercicio. Este organismo, reconocido por la Constitución provincial, se constituyó a partir de 1983 en uno de los órganos de conducción del área educativa, concentrando las funciones ejecutivas. Sin embargo, también “[...] reaparece la figura del Ministro de Gobierno, Educación y Justicia, quien comienza a tener mayor preponderancia en la adopción de decisiones educativas en detrimento del Consejo”⁹⁹, que deja de participar de las reuniones del gabinete provincial. Esta situación pone de manifiesto los orígenes de una tensión al interior del área educativa –entre los dos órganos de conducción del área- como consecuencia de una estructura formal bicéfala¹⁰⁰. En este sentido, Alonso considera: “El Consejo General de Educación tuvo dos momentos en su historia, antes y después del proceso. Con anterioridad al proceso, el Consejo tomaba las decisiones de política educativa y si bien existía el Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia, una cosa era la estructura formal y otra cosa era el funcionamiento real. A tal punto que el presidente del Consejo participaba de las reuniones de gabinete donde asumía las decisiones del Consejo”¹⁰¹.

⁹⁶ Entrevista realizada el 4/8/2000 a la Prof. M. Luisa González, quien durante el período 1987–1991 fuera miembro del Consejo General de Educación.

⁹⁷ Esta ley fue modificada un mes más tarde a través de la sanción de la Ley N° 2912/84.

⁹⁸ Este organismo había sido reemplazado durante el periodo militar por el Consejo Provincial de Asesoramiento Educativo que, como su nombre lo indica, sólo tenía facultades para asesorar al responsable del área.

⁹⁹ Entrevista realizada el 4/8/2000 al Prof. A. Alegre, quien se desempeñara como Presidente del Consejo General de Educación durante el periodo 1987-1991.

¹⁰⁰ Esta tensión se resolverá unos años más tarde a favor del ahora denominado Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, puesto que con la sanción de la Ley N°4319/96 el Consejo General de Educación pasa a asesorar y asistir al Ministerio (perdiendo así las funciones ejecutivas).

¹⁰¹ Entrevista realizada el 3/8/2000 a la Lic. C. Alonso, quien se desempeñara como Directora de Planeamiento del Consejo General de Educación (1992–1995) y como Subsecretaria de Educación durante el periodo 1997–1999.

Ahora bien, más allá de la recuperación de los órganos del gobierno educativo –que se produce con la restauración democrática- y del proceso de desconcentración territorial y administrativo implementado en la provincia, la organización y estructura del sistema educativo continuó asentándose sobre pautas centralizadas y piramidales. De este modo, al momento de producirse la transferencia de los servicios educativos nacionales, en Chaco no se habían vivido realmente experiencias descentralizadoras en el sector.

El caso Mendoza

La organización de la gestión educativa respondió tradicionalmente en la provincia a una concepción centralista y piramidal¹⁰². Bajo este modelo, los organismos gubernamentales asumían las funciones de decidir y gobernar mientras que los maestros tan sólo debían ejecutar las decisiones adoptadas por los organismos de conducción, bajo el supuesto de que los procesos de enseñanza y aprendizaje podían definirse desde los organismos centralizados y que sólo requerían ser supervisados. Sin embargo, con la restauración democrática en 1983, se fue avanzando en la búsqueda de alternativas a este modelo de gestión (Gobierno de Mendoza, 1999).

En una primera etapa (1984-1987) las innovaciones en la gestión no fueron producto de una intención deliberada de las autoridades educativas provinciales. Por el contrario, éstas se produjeron como respuesta a las exigencias planteadas por el proceso de transformación curricular puesto en marcha¹⁰³.

A partir de 1987, la preocupación por la descentralización de la gestión, la participación de los actores y la eficiencia educativa aparecieron como uno de los núcleos de la política educativa provincial. “La estrategia que se puso en marcha con las nuevas autoridades consistió en la implementación de un proceso de descentralización de la conducción que permitiera la participación de los distintos actores de la comunidad

¹⁰² Esta concepción se fundamenta en los lineamientos expresados tanto en la Ley N° 37/1897 de la provincia como en el artículo 212 de la Constitución provincial de 1916.

¹⁰³ En el año 1986, el primer gobierno democrático convoca al magisterio de la provincia para la elaboración e implementación de un nuevo diseño curricular para la educación inicial y primaria. Se produjo así, como consecuencia de la apertura de una instancia de participación democrática, un estado de debate y movilización entre los maestros. Este proceso de actualización curricular tuvo continuidad en el tiempo y fue retomado luego por los siguientes gobiernos. Por un lado, impulsando en 1990 una transformación curricular en la educación media y, por otro, participando a partir de 1993 en las instancias federales de construcción de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) que establecía la Ley Federal de Educación.

educativa en la toma de decisiones”¹⁰⁴. Con este propósito, se avanzó en la puesta en funcionamiento de cinco Regionales de Supervisión¹⁰⁵, dando así entidad a los Consejos de Supervisión que se encontraban distribuidos territorialmente. Las Regionales se constituyeron de este modo en el punto de encuentro de los Consejos de Supervisores. “Los mayores esfuerzos estuvieron concentrados en esta etapa en la constitución de los Consejos de Escuela, órganos colegiados con atribuciones de gobierno sobre algunos aspectos relacionados a la vida cotidiana de los establecimientos escolares. La importancia de los Consejos de Escuela, presididos por el director del establecimiento, radica en que se constituyeron en un espacio propicio para la participación de padres, docentes, personal no docente y alumnos”¹⁰⁶.

En esta etapa se impulsaron, además, “programas y proyectos específicos que reflejaban esta impronta descentralizadora y participativa y propiciaban la capacidad de decisión de las escuelas. [Con estas características] además se desarrollaron programas para revertir el fracaso escolar, de apoyo solidario, y uso de las instalaciones escolares para actividades comunitarias”¹⁰⁷. Asimismo, “se puso en funcionamiento una política de descentralización de fondos a las escuelas a través de la implementación del ‘Fondo Fijo’, que eran recursos destinados a cubrir los gastos de mantenimiento de las escuelas”¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Entrevista realizada el 26/6/2000 a la diputada provincial M. I. Abrile de Vollmer, quien se desempeñara como Ministra de Cultura y Educación en el periodo 1987–1991.

¹⁰⁵ En esta misma etapa se crearon tres delegaciones administrativas en tres de las cinco Regionales de Supervisión con la intención de facilitar los procesos administrativos y de gestión de recursos en las escuelas. Pero hasta el momento, lamentablemente, estas delegaciones no han logrado cumplir con las funciones para las que fueron creadas.

¹⁰⁶ Entrevista realizada el 26/6/2000 al Prof. E. Concatti, quien se desempeñara como Asesor de Gabinete de la Dirección General de Escuelas en el periodo 1991–1993 y como miembro de la Comisión Bilateral de Seguimiento de la Transferencia durante el mismo periodo. Cabe aclarar, sin embargo, que estos Consejos de Escuela no lograron consolidarse como espacios democráticos de participación de los distintos sectores de la comunidad educativa. No sólo por las resistencias que en algunos actores esta idea generó sino además por las dificultades que otros encontraron para hacer un uso intensivo y eficiente de estos nuevos espacios de participación inaugurados.

¹⁰⁷ Entrevista realizada el 27/6/2000 a la Prof. M. Blanco, quien se desempeñara como Directora General de Escuelas durante el periodo 1997–1999.

¹⁰⁸ Entrevista realizada el 26/6/2000 a Directoras de establecimientos de educación primaria (Rugieri, E. y M. Pierro). Es preciso señalar que, según lo dispone la resolución N° 129/93 del Consejo Administrativo de la Enseñanza Pública, la descentralización de fondos a las escuelas no supuso necesariamente el manejo discrecional de los mismos por parte de los directores de los establecimientos. En efecto, la resolución distingue tres tipos de Fondo Fijo: 1) el de afectación específica, 2) el libre, y 3) el mixto. Sólo en estos dos últimos casos, pero sobre todo en lo que respecta al Fondo Fijo libre, los directivos de las escuelas disponían de autonomía para su utilización.

A partir de 1992, dio comienzo una tercer etapa que focalizó su atención en los aprendizajes alcanzados por los alumnos en las escuelas. De este modo, se recuperó con fuerza la importancia de la participación de los distintos actores de la comunidad educativa para gestar y diseñar proyectos de mejoramiento de los aprendizajes a partir de la responsabilización por los resultados obtenidos¹⁰⁹, y se potenciaron los Consejos de Directores como espacios relevantes para el trabajo en equipo y colaborativo y para el fortalecimiento del liderazgo pedagógico de quienes conducen los establecimientos escolares. Asimismo, se creó el Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad y se activó el Sistema Provincial de Información con el propósito de que constituyeran una herramienta de seguimiento para el nivel central, el intermedio y la propia escuela. Finalmente, la implementación de estas políticas descentralizadoras y participativas requirió estructuras intermedias de coordinación y apoyo y exigió la presencia de una conducción central con capacidad de gestión para estimular procesos, facilitar acciones, evaluar resultados, compensar desigualdades y asignar recursos con efectividad. La construcción de esas capacidades organizativas y administrativas ha sido también uno de los componentes más significativos de las medidas adoptadas en esta etapa, a través de cursos de capacitación directiva desarrollados por el gobierno provincial durante los primeros años de la década del '90.

De esta manera, al momento de la transferencia de los servicios educativos nacionales la provincia se encontraba en un proceso gradual y progresivo de descentralización de la gestión del sistema educativo provincial, con los avances y retrocesos que todo proceso de estas características implica.

El caso Neuquén

A pesar de los diversos intentos realizados durante la década del setenta para organizar el sistema educativo¹¹⁰, fue el Plan Educativo Provincial (PEP) “el proyecto que

¹⁰⁹ En este sentido, una iniciativa importante fue la puesta en marcha del programa “Escuela Creativa” cuyo “[...] propósito consistía en lograr que los docentes y directores de las escuelas reflexionaran sobre los resultados y procesos de aprendizaje a partir de la información disponible y, [a partir de ello], fueran capaces de proponer sus propios proyectos”. Entrevista realizada el 27/6/2000 a la Prof. M. Blanco.

¹¹⁰ El antecedente más relevante del PEP fue el programa “Extensión y Mejoramiento de la Educación Rural” (EMER) que se aplicó en 1979. El EMER implicó un modelo de nuclearización educativa aplicado en seis áreas de la provincia y comprendió al 40% de la matrícula rural. De acuerdo a este modelo, cada área conformaba un distrito integrado por una escuela núcleo vinculada con varias escuelas satélites con las cuales compartía la utilización de equipos especiales. Cada distrito, a su vez, constituía una unidad administrativa y pedagógica encabezada por un director acompañado por una junta de coordinación cuyo objetivo era lograr la eficiencia organizativa y la participación comunitaria.

logró sentar las bases político-educativas de lo que en adelante conformaría [...] el sistema educativo provincial” (Dubinowski y otros, 1999). Con la restauración de la democracia, el Consejo Provincial de Educación aprueba –vía la Resolución N° 295/84- el documento preliminar que constituye el punto de partida para la implementación del PEP. Sin embargo, recién en 1987 es sancionada la Ley Provincial N° 1.733 que establece la adopción del mismo en el ámbito de la jurisdicción.

La necesidad de implementación del PEP surgió frente a un sistema educativo que debía atender el impacto generado por el proceso de transferencia de los servicios educativos primarios efectuado durante el último gobierno militar, por un lado, y la democratización de las instituciones, por otro. En este sentido, con el PEP se abrió “una instancia de deliberaciones que tiende a cambiar no sólo la estructura y funcionamiento del sistema educativo sino también aspectos sustantivos de su orientación y práctica pedagógica” (PEP, 1984).

El PEP consistió principalmente en un plan de reestructuración del Sistema Educativo Neuquino, cuyos objetivos manifiestos pretendían profundizar la democratización de la educación, efectivizar la regionalización, descentralizar la administración, conducción y ejecución del proceso educativo y vincular la educación al proceso de desarrollo provincial. Con el fin de concretar esos objetivos se adoptó como modelo organizativo la nuclearización. A través de este modelo se aspiraba a superar el aislamiento y las limitaciones de recursos, estableciendo una estructura de conducción y orientación en el nivel zonal que permitiese dinamizar el tratamiento de los problemas. Asimismo, implicaba la delimitación de un ámbito espacial agrupando escuelas y docentes para posibilitar su labor conjunta.

Cabe destacar que la implementación y ejecución de este modelo se llevó a cabo de forma simultánea en todo el ámbito territorial y en todos los niveles de enseñanza. Se estructuró el territorio, inicialmente, en treinta distritos educativos¹¹¹ poniéndose en funcionamiento un mecanismo de conducción conformado por una Junta Ejecutiva y una Junta de Coordinación integrada por representantes docentes, padres y alumnos. De este

¹¹¹ El número de distritos fue creciendo de acuerdo al crecimiento del número de establecimientos, de la matrícula y de la planta docente. En 1987 ya existían cuarenta y tres distritos educativos.

modo, se pretendía encauzar la participación de los distintos actores involucrados en la tarea educativa (Senén Gonzalez, s/f). Esto permitió poner en marcha la democratización de la educación, que fue uno de los más importantes ejes vertebradores del PEP. Así lo señalaba Maidana al afirmar: “Una de las contribuciones más importantes y novedosas del PEP en este sentido fue el reconocimiento de la existencia de una gran diversidad de actores en el proceso de desarrollo y transformación de la educación”¹¹².

Si bien el PEP se erigió sobre la base de la necesidad de democratizar la educación generando espacios de participación para los distintos sectores de la comunidad educativa, el proceso no estuvo exento de conflictos y controversias. En algunos casos, quienes se opusieron a abrir las puertas de los establecimientos para que la comunidad pudiera participar en las decisiones sobre los aspectos sustantivos de la educación eran los mismos directivos (directores y supervisores). En otros, la democratización tropezaba con el obstáculo de que en muchos distritos educativos no todos los sectores de la comunidad estaban organizados, razón por la cual los distritos educativos no cumplieron en todos los casos con los objetivos planteados por el PEP (participación/democratización; vinculación de la educación con el proceso de desarrollo; y mejoramiento de la calidad educativa).

Con la asunción de las nuevas autoridades provinciales a fines de 1987 el PEP comenzó a entrar rápidamente en una etapa de declinación¹¹³. Efectivamente, al mes de obtener sanción legislativa, las nuevas autoridades comenzaron a adoptar un conjunto de medidas que fueron limitando los alcances del PEP. En primer lugar, con el nuevo gobierno el PEP pasó a depender del Ministerio de Educación y Cultura, comenzando a desdibujarse la figura del Consejo Provincial de Educación como organismo de conducción del sistema educativo¹¹⁴. En esta misma dirección, el Decreto N° 3.702/88

¹¹² Entrevista realizada el 30/6/2000 al Lic. R. Maidana.

¹¹³ Si bien las nuevas autoridades formaban parte del mismo partido al que pertenecía el gobierno anterior (Movimiento Popular Neuquino [MPN]), los disensos que comienzan a manifestarse en torno a los contenidos e implementación del PEP están relacionados con los conflictos internos del partido. En efecto, la fracción que a partir de 1987 pasó a liderarlo agrupaba al sector más conservador.

¹¹⁴ Si bien el artículo 265 de la Constitución Provincial y la Ley N° 242/61 le otorgan al Consejo Provincial de Educación la facultad de organizar y administrar la enseñanza en todos los niveles (excepto el universitario) y le reconocen plena autarquía técnica y administrativa, este organismo sufrió desde ese entonces una paulatina pero progresiva pérdida de competencias en favor del Ministerio de Educación y Cultura (organismo que había sido creado en ese período). De este modo, comenzó a desarrollarse un conflicto por competencias entre ambos órganos que puso de manifiesto la existencia de una situación de bicefalía en el área educativa. Situación que recientemente ha sido superada, concentrando competencias en la actual Subsecretaría de Educación, Cultura y Deportes a través de la designación de su titular como Presidente del Consejo Provincial de Educación.

pretendió dificultar la comunicación en el nivel horizontal y centralizar las decisiones en el poder ejecutivo. Asimismo, a través de la creación de la Dirección General de Promoción y Desarrollo de los Distritos Educativos, la estructura distrital como espacio de participación fue desmantelada. Este proceso culminó con el dictado de un nuevo reglamento de funcionamiento de los distritos educativos¹¹⁵ y con la restricción drástica de la participación¹¹⁶.

De esta manera, el escenario previo a la transferencia de los servicios educativos nacionales es el de un sistema educativo provincial que lentamente vuelve a adoptar (después de una germinal experiencia descentralizadora como la que significó el PEP) un modelo de gestión centralizado que concentraban las decisiones de política educativa en el máximo organismo de conducción del área: el Ministerio de Educación y Cultura.

IV.2.- La respuesta de las provincias ante la transferencia

Sancionada la ley que efectivizó la descentralización del sistema educativo argentino a partir de la transferencia de los servicios a las provincias, resulta interesante evaluar –más allá de los argumentos teóricos brindados a favor o en contra- cuáles han sido, en la práctica, los alcances de ese proceso en cada una de las provincias analizadas.

Poder dilucidar esos alcances nos obliga a reconsiderar, a la luz del volumen total de la transferencia (Cuadro 18), de que manera las diferencias entre las provincias condicionaron la importancia y dimensión que dicho proceso adquirió en cada una de ellas. Observemos por ende el volumen de la transferencia.

Cuadro 18: Volumen de la transferencia¹¹⁷. Año 1991

	Establecimientos	Cargos docentes	Personal no docente
Nacionales	1577	44412	12614
CONET	616	29514	4796
Privados	2571	31083	-

Fuente: Kisilevsky (1998).

¹¹⁵ Resolución N°137 del 9/9/1988.

¹¹⁶ Resolución N°148 del 10/9/1990.

¹¹⁷ El cálculo del costo de la transferencia de los servicios educativos no sólo debe considerar el número de establecimientos y de agentes (docentes y no docentes) transferidos. A ello debe sumarse el importante volumen de recursos afectados para la ejecución de las obras de ampliación y refacción de algunos de los establecimientos transferidos. En efecto, según el Programa “Diagnóstico y Previsión de Infraestructura Educativa de Nivel Medio y Superior no universitaria” (DIPIEMS), 1157 establecimientos del total de los transferidos requirieron algún tipo de reacondicionamiento.

En primer lugar, puesto que las provincias diferían tanto en el volumen de escuelas públicas nacionales localizadas en su territorio como en el porcentaje que éstas representaban dentro del sistema educativo público provincial (Cuadros 13 y 14), es posible afirmar que el proceso adquirió ribetes mucho más significativos en el caso de Buenos Aires por ser la que poseía mayor número de establecimientos nacionales en su territorio. Así lo dejó entrever en su momento el senador bonaerense Gass (UCR): “¿Cuántos serán los docentes que debemos incorporar? ¿Cuántos serán los establecimientos que debemos atender? ¿Podremos dar una solución pagándoles dignamente?”¹¹⁸.

En segundo lugar, si analizamos tanto el peso que los establecimientos de gestión privada supervisados por la Nación¹¹⁹ representaban sobre el total de establecimientos privados como la importancia del sector dentro de los sistemas educativos provinciales (Cuadros 15 y 16), puede sostenerse que Buenos Aires aparece nuevamente como la provincia más afectada por la transferencia de escuelas de gestión privada.

Asimismo, la importancia que el sector privado tiene en el análisis del proceso de transferencia de servicios educativos reside, por un lado, en que la mayoría de los establecimientos transferidos percibía un subsidio del Estado nacional. Si bien este elemento fue considerado a la hora de evaluar los costos de los servicios transferidos, su relevancia radica en que algunas provincias tropezaron con impedimentos legales para afrontar el financiamiento de los establecimientos de gestión privada con subsidio estatal. Así lo comprendió el diputado Dumón al sostener: “En este punto se va a generar un conflicto, porque en la Nación no hay una norma que diga en forma precisa cómo deben otorgarse los subsidios a la educación privada. [Además] Hay legislaciones provinciales, por ejemplo, que prohíben dar subsidios cuando las escuelas tienen fines de lucro; incluso existen Constituciones provinciales que contemplan esa prohibición”¹²⁰.

¹¹⁸ DSS, 28/11/91, pág.4537.

¹¹⁹ La actividad educativa de los establecimientos privados nacionales era supervisada a través de la Dirección Nacional de Enseñanza Privada dependiente del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

¹²⁰ DSD, 5 y 6/12/91, pág. 5307.

Por otro lado, no todas las provincias disponían de suficientes capacidades y recursos para atender las funciones de regulación y supervisión que los establecimientos privados transferidos requerían. Al respecto el senador del Movimiento Popular Neuquino (MPN) Solana advirtió: “Además, existirán gastos administrativos adicionales para la supervisión y control de la mayor cantidad de servicios. La Nación cuenta con una estructura administrativa que no transfiere, y las provincias en cambio deberán incrementar las suyas para poder asimilar el mayor número de establecimientos [...]”¹²¹.

Finalmente, si tenemos en cuenta el mecanismo utilizado para garantizar el financiamiento de los servicios transferidos y el peso que los impuestos provinciales tienen en cada jurisdicción como porcentaje del total de recursos tributarios provinciales (Cuadro 17), es posible afirmar que del conjunto de provincias analizadas, Chaco resultó ser la más afectada. Ello se explica porque esta provincia es la que tiene menor capacidad para generar recursos propios y, por tanto, menor disponibilidad de fondos adicionales para afrontar los costos que el proceso de transferencia implicaba.

Las diferencias respecto a la dimensión que el proceso de transferencia de servicios educativos adquirió en cada jurisdicción pueden a su vez comprobarse al analizar la estimación de los costos de la transferencia –desagregada por provincia- que realiza la Ley N° 24.049. En efecto, el cuadro 19 nos permite observar claramente la importancia que, en razón del volumen de los servicios transferidos, ha tenido el proceso para la provincia de Buenos Aires y la poca relevancia que, en cambio, ha tenido para provincias como Neuquén o Chaco.

Cuadro 19: Estimación de costos de la transferencia por jurisdicción

Provincia	Millones de pesos (1992)	% del total
Buenos Aires	269,1	38
Chaco	12,5	1,8
Mendoza	32,9	4,7
Neuquén	7,1	1
Total	711,2	100

Fuente: Ley N° 24049, Anexo I.A.

Nota: Esta estimación no incluye los costos estipulados para la equiparación salarial por decreto N° 964/92, ni los asociados a la reparación de los establecimientos transferidos.

¹²¹ DSS, 28/11/91, pág. 4549.

Teniendo en cuenta las diferencias vislumbradas, resulta necesario analizar las características que en cada provincia asumió este proceso, para lo cual retomamos el análisis caso por caso.

El caso Buenos Aires

Lo expuesto hasta aquí sugiere que la situación de la provincia de Buenos Aires es una de las más interesantes para el análisis dado que, del conjunto de provincias estudiado, fue la más afectada por la transferencia en razón del volumen de establecimientos y docentes transferidos. En efecto, casi el 40% del sistema educativo nacional tenía su asiento en la provincia de Buenos Aires. Por esta razón, en 1991 el gobernador Cafiero (en uno de sus últimos actos de gobierno), previendo la sanción de la Ley N° 24.049, crea en el ámbito de la provincia la Comisión para la Transferencia de los Servicios Educativos¹²² a través del Decreto N° 3.691.

Si nos detenemos a analizar las características que asumió el proceso de transferencia en esta provincia, dos aspectos sobresalen. En primer lugar, en lo que refiere a la modalidad que asumió la negociación con las autoridades nacionales, pudo advertirse la capacidad que tuvieron las autoridades provinciales para establecer ciertos condicionamientos al proceso de transferencia. Estas capacidades, por un lado, se vieron cristalizadas en el tiempo que demoró la negociación con la Nación para la firma del Convenio de Transferencia de Servicios Educativos. En efecto, no debemos olvidar que la provincia firma el convenio el 30 de diciembre de 1993, es decir un año después de la última provincia firmante. Así lo expresó Giannetasio, la más alta funcionaria del área: “Las actas no fueron idénticas. Salvo en aquellos casos en que los ministerios aceptaron un acta con las mismas condiciones que otra provincia, teníamos, por un lado, condiciones normativas que eran las mismas que las de la Ley Nacional, que no se podían alterar por la jurisdicción provincial, pero luego cada provincia generó distintas condiciones objetivas según sus propios presupuestos y el grado de acuerdo que lograra. En el caso de nuestra provincia ese acuerdo se postergó más de un año respecto de la última provincia transferida, porque tenía el 40% del sistema educativo nacional con sede en la provincia de Buenos Aires; y la provincia entendió que para poder

¹²² Esta comisión estaba integrada por representantes de la Dirección General de Escuelas y Cultura, el Ministerio de Economía, la Secretaría General de la Gobernación, el Instituto de Previsión Social, el Instituto de Obra Médico Asistencial, la Asesoría General de Gobierno y la Contaduría General de la Provincia. La comisión funcionaba bajo la coordinación de la Dirección General de Escuelas y Cultura.

llevar a cabo el proceso de transferencia y que no hubiere un prolongado lapso de inseguridad [...] se necesitaba un año más, que fue el año que se tomó”¹²³.

Por otro lado, existía al momento de la transferencia un escenario político propicio para que las autoridades provinciales pudieran obtener una respuesta favorable a las demandas planteadas. En efecto, el gobernador electo fue quien en 1989 acompañó en la fórmula presidencial al presidente Menem, cargo que dejó para competir –y ganar- en la principal provincia del país, y eso le otorgó mayor capacidad para poder negociar las condiciones de la transferencia educativa (entre otras prerrogativas).

En segundo lugar, merece ser destacada la percepción que los distintos actores de la comunidad educativa tuvieron sobre el proceso de transferencia de los servicios educativos. Al respecto se puede advertir que existieron dos momentos bien diferenciados. El primero, a poco de impulsada la iniciativa nacional reformista, mostró las resistencias que en la comunidad educativa provincial generó esta propuesta de reforma. Estas resistencias, sin embargo, estuvieron asociadas a cierta confusión generada en razón de que se creía que el proceso de transferencia implicaba la privatización del sistema educativo. Ante esta percepción, la reacción y movilización de los sindicatos docentes (acompañados por otros miembros de la comunidad educativa) no se hizo esperar, al considerar que el proceso atentaba contra la estabilidad laboral del docente. Como lo señala Giannetasio: “Me costó muchísimo trabajo explicar que en realidad la transferencia no era un proceso de privatización. En los docentes estaba latente la sospecha de perder estabilidad en los trabajos, la pérdida del empleo. Usted se acuerda de las grandes movilizaciones, que no estaban vinculadas a la no transferencia sino que estaban vinculadas a la privatización. [...] esta percepción se instaló también en el ánimo de los padres. De este modo, el problema de la transferencia nacía ya como un problema complicado porque esta primera percepción, que en realidad no tenía ningún dato objetivo para que se entendiera así, [...] generó un clima de animadversión impresionante”¹²⁴.

En un momento posterior, una vez superada esta confusión respecto a las implicancias de la descentralización educativa, el proyecto de transferencia encontró en la

¹²³ Entrevista realizada el 6/9/2000 a la diputada nacional G. Giannetasio, quien se desempeñara como Directora General de Cultura y Educación durante el periodo 1992-1999.

comunidad educativa una recepción bastante favorable. Tal es así que tanto docentes, directivos, padres y alumnos acompañaron y colaboraron con las autoridades provinciales para que la incorporación de las nuevas escuelas y docentes al sistema provincial no se transformara en un fenómeno traumático. Retomemos el relato de Giannetasio: “Nuestra provincia constituyó una unidad ejecutora para la transferencia en la que participaba todo el sector público y privado, todos los gremios con personería (tanto públicos como privados), todos los docentes y los no docentes. En ella se trabajó sobre absolutamente todos los aspectos: los previsionales, los laborales, los de infraestructura, absolutamente todos. Y se llegó a firmar un acta previa al acta de la firma, que es el acta que recoge el resultado de lo que después fueron las cláusulas del convenio, que fueron exclusivamente trabajadas en la provincia de Buenos Aires”¹²⁵.

Sin embargo, no debemos ignorar que, una vez implementada la transferencia, apareció un foco de tensión entre autoridades provinciales y el personal docente. En efecto, mientras los docentes transferidos exigieron la equiparación salarial (tal como lo estipulaba el Decreto N° 964/92 del Poder Ejecutivo Nacional) de manera inmediata, las autoridades provinciales adoptaron una estrategia gradual para alcanzar dicha equiparación.

Desde la percepción de las autoridades provinciales, la incorporación de los establecimientos y el personal transferido al sistema educativo provincial no pareció constituir un fenómeno demasiado complejo. Ello se explica, según lo afirman algunos protagonistas, porque “desde hacía tiempo una parte del financiamiento de los establecimientos nacionales era solventado con recursos provinciales dado que la Nación no ejercía las funciones de supervisión y mantenimiento de infraestructura que los establecimientos requerían”¹²⁶. Esta última tarea fue, principalmente, la que las autoridades educativas provinciales desarrollaron activamente ante las insistentes demandas de padres, alumnos, docentes y directivos de esos establecimientos. En efecto, “financieramente hacía mucho tiempo que la Nación no atendía a las escuelas, y en realidad hacía mucho tiempo que la provincia y las diversas gestiones atendían como propios los problemas de las escuelas nacionales, [...] recibían más asistencia de la provincia de la que recibían de

¹²⁴ Entrevista realizada el 6/9/2000 a la diputada nacional G. Giannetasio.

¹²⁵ Entrevista realizada el 6/9/2000 a la diputada nacional G. Giannetasio.

¹²⁶ Entrevista realizada el 13/9/2000 al Dr. A. Salviolo.

Nación, entonces desde ese punto de vista no significó nada demasiado nuevo para la provincia”¹²⁷.

En este contexto es fácil comprender que, con anterioridad a la implementación de la transferencia de los servicios educativos, la Nación no haya brindado a la administración provincial la asistencia técnica que hubiera sido necesaria para conducir exitosamente y agilizar la implementación de la transferencia¹²⁸. Efectivamente, “era difícil que la Nación pudiera capacitar a la administración provincial cuando desde hacía cuatro años los establecimientos nacionales no tenían supervisión”¹²⁹. A pesar de esta ausencia del Estado nacional, la provincia pudo conducir con bastante éxito la incorporación de los establecimientos y del personal transferido puesto que ya disponía de estructuras administrativas y capacidades instaladas. Al respecto, no podemos ignorar que, si bien la provincia fue la más afectada por el volumen de la transferencia, los establecimientos y el personal transferido representaban un porcentaje no demasiado importante dentro del sistema educativo provincial.

El caso Chaco

Si bien es cierto que, comparativamente con otras provincias, la dimensión del proceso de transferencia no ha sido demasiado importante en razón del volumen de establecimientos y personal transferido, su análisis resulta ser igualmente interesante tanto por las particularidades que asumió la negociación con la Nación como por la percepción que los distintos actores tuvieron acerca del mismo.

El primero de los aspectos se destaca porque, paralelamente a la sanción de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos, el gobierno de la provincia es asumido por un partido provincial (Acción Chaqueña) que sin experiencia previa en la gestión debía conducir exitosamente la implementación del proceso. Lo reconocía así un alto funcionario de esa administración provincial: “Nosotros éramos un partido minoritario en el Chaco, un

¹²⁷ Entrevista realizada el 6/9/2000 a la diputada nacional G. Giannetasio.

¹²⁸ Sin embargo, la Nación comienza a desempeñar un papel mucho más relevante en materia de asistencia técnica con posterioridad a la transferencia, en el marco de la implementación de la Ley Federal de Educación. Por un lado, a través del Plan Social Educativo que representó una gran inversión desde Nación a los sistemas educativos provinciales. Por otro, a través de programas como el Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE) y el Programa Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES).

¹²⁹ Entrevista realizada el 13/9/2000 al Dr. A. Salviolo.

partido que se había creado un año antes, salimos a competir y ganamos la elección. Todavía hoy no sabemos bien por qué motivo”¹³⁰. A esa inexperiencia se le sumaban los duros cuestionamientos que recibía tanto del justicialismo como del radicalismo provincial, de modo que no se enfrentaba a un escenario demasiado propicio para lograr implementar con éxito el proceso.

Este difícil contexto se vio agravado aún más por la aguda crisis económica que atraviesa la provincia a los pocos meses de asumido el nuevo gobierno y que derivó en un cambio del gabinete provincial. Sumidas en este escenario, las autoridades provinciales aceptaron, sin demasiadas objeciones, las condiciones de la transferencia a cambio de un auxilio financiero para la provincia¹³¹. Las características que asumió la negociación se comprueban en el relato de uno de sus protagonistas al recordar: “El gobernador me convoca y me dice que hay dos o tres pactos o tres líneas que estamos negociando con la Nación. Entre ellos un probable apoyo a la próxima campaña algodonera, que es un subsidio, que luego Cavallo otorgó, de 100 millones de dólares. Y acá hay dos o tres aspectos que te tocan a vos. Está prácticamente decidido que lo vamos a firmar pero quiero que por lo menos sepas en qué consiste. Y me acuerdo que una de esas cosas era nada menos que la transferencia de las escuelas”¹³². Otro de los protagonistas consultados nos confirmó la ausencia de preocupaciones pedagógico-educativas en el proceso de negociación al señalar que “la transferencia no se hace en el marco de una política nacional de administración del sistema educativo totalmente planificada, discutida, y aceptada; se refería más a aspectos coyunturales de la provincia como el tema de la deuda de la provincia. Creo que influyeron más esos aspectos, fue la coyuntura en la que se estaban conciliando deudas entre la Nación y la provincia y ahí entra el paquete de la transferencia de los establecimientos secundarios”¹³³.

¹³⁰ Entrevista realizada el 3/8/2000 al Cdor. P. Gruber, quien se desempeñara como Ministro de Gobierno, Educación y Justicia durante el periodo 1992–1993.

¹³¹ En este punto es preciso recordar que Chaco se caracteriza por ser una de las provincias con menor disponibilidad para generar recursos propios y, por tanto, se halla muy comprometida al volumen de recursos transferidos por Nación.

¹³² Entrevista realizada el 3/8/2000 al Cdor. P. Gruber.

¹³³ Entrevista realizada el 3/8/2000 a la Dra. Frangioli de Barrocu, quien se desempeñara como Subsecretaria de Educación durante el periodo 1994–1995.

Esta modalidad que adquirió la negociación se vio reflejada en que la provincia fue una de las primeras en firmar el Convenio de Transferencia de Servicios Educativos¹³⁴; y no es casualidad que haya sido en el marco del escenario crítico en el que se encontraban las autoridades provinciales. Y la fundamentación que nos brindaba el mismo protagonista para comprender la velocidad con la que se firmó el convenio era que “[...] desde las provincias pequeñas desde el punto de vista económico y a veces marginales como la nuestra, no siempre se puede decidir el destino determinante. La ley estaba aprobada y las transferencias de las escuelas era una cuestión que tenía que venir. Determinados gobiernos de acuerdo a su signo político podían discutir más o menos. Pero nosotros queríamos tener buenas relaciones con la Nación porque nos convenía, no teníamos más remedio para poder llevar la provincia adelante, entonces lo hicimos. Yo creo que para ninguna provincia [...] la transferencia de los servicios educativos ha sido una cosa absolutamente cómoda. De haber podido optar, si me preguntan si quería en ese momento, tal vez yo hubiera dicho que hay que esperar un año que yo me acomode, que aprenda, que veamos, que nos acomodemos un poquito mejor, pero lo cierto es que como yo te decía al principio esto tenía que venir”¹³⁵.

El otro aspecto que convierte a Chaco en un caso relevante lo constituyen las opuestas percepciones que los actores han tenido en torno a la transferencia de los servicios educativos. Desde las autoridades provinciales, la transferencia no fue concebida como una cuestión demasiado problemática. Tal vez la explicación debe buscarse en que, en el escenario de negociación descrito, el proceso nunca fue pensado en términos educativos. Más bien, por el contrario, pareciera ser que la transferencia fue pensada dentro de esta coyuntura crítica como un medio para obtener una ayuda financiera por parte de la Nación. El único componente del proceso que las autoridades reconocieron como muy problemático fue la transferencia de los establecimientos privados que percibían un subsidio estatal. El inconveniente se planteaba porque la Constitución provincial prohibía al Estado brindar financiamiento a las escuelas privadas. En efecto, “aquí la constitución prohibía expresamente el sostenimiento de cualquier tipo de escuelas privadas, entonces cómo hacer llegar los fondos a las escuelas [...], cómo transferirles los fondos cuando la

¹³⁴ Este convenio fue ratificado por la Legislatura provincial el 14/4/93 a través de la sanción de la Ley N° 3847.

¹³⁵ Entrevista realizada el 3/8/2000 al Cdor. P. Gruber.

constitución del Chaco lo prohibía”¹³⁶. Sin embargo, el impedimento constitucional fue rápidamente superado al modificarse la constitución en 1994 en medio de la oleada reformista en la materia.

Más allá de esta percepción, otros actores provinciales mostraron una posición bastante diferente. En efecto, desde uno de los principales partidos de oposición se criticó duramente la transferencia y la modalidad que adquirió el proceso en la provincia. “Lo que uno pudo percibir fue, por un lado, haber transferido un sistema sin los recursos correspondientes que garantizaran que la transición fuera no traumática. De las cuotas de coparticipación de las provincias se sacó un porcentaje para constituir un fondo que se distribuyó no conforme a los índices de la coparticipación que existen sino con otro criterio donde se privilegió a provincias como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, en desmedro de otras más pobres. Entonces los más pobres terminamos financiando a aquellas provincias más ricas”¹³⁷.

Además, la brusquedad del cambio dificultó la incorporación del sistema educativo nacional al provincial puesto que diferían bastante en términos de organización, gestión, aspectos pedagógicos y contenido. En efecto, “el sistema provincial no adecuó o preparó su estructura para recibir semejante transferencia. La transferencia se ejecutó pero no se contemplaron o no se proyectaron cuáles iban a ser las políticas provinciales para absorber lo que se transfería. Hubiera sido necesario una estrategia gradual para lograr un acople entre la organización del sistema nacional con el de las provincias. Ahí, creo yo, hubo un choque fuerte”¹³⁸.

Desde la perspectiva de los docentes, por su parte, existió una preocupación asociada a si lograrían adaptarse a los cambios estatutarios que implicaba la transferencia puesto que “ellos a nivel nacional tenían un reglamento y al ingresar a las provincias tuvieron que integrarse a un nuevo estatuto”¹³⁹. Según el mismo referente pareciera ser que “les costó mucho esa integración, la comprensión aún hoy de nuestro estatuto les cuesta mucho a los profesores de secundaria. Hay cosas que no conciben, que no pueden

¹³⁶ Entrevista realizada el 4/8/2000 al diputado provincial (UCR) G. Agüero, quien se desempeñara como Ministro de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología durante el periodo 1996-1999.

¹³⁷ Entrevista realizada el 4/8/2000 al diputado provincial G. Agüero.

¹³⁸ Entrevista realizada el 3/8/2000 a la Dra. Frangioli de Barrocu.

comprender porque tenían otra modalidad de trabajo”. Ello se explica en razón de una cultura institucional fuertemente arraigada que proviene de las escuelas transferidas y del propio proceso de identidad que ella genera. Sin embargo, ello no implicó una oposición tajante frente a la transferencia, de hecho no debemos olvidar “que la mayoría de los docentes hicieron números y obtenían un incremento salarial”.

Finalmente, respecto al tema de la asistencia técnica recibida por parte de la Nación para afrontar la implementación de la transferencia, las opiniones vuelven a distanciarse. Desde la percepción de las autoridades provinciales “la gente del Ministerio de Educación trabajó para que la carga no fuera tan pesada”¹⁴⁰, aunque no queda demasiado claro cuales fueron las acciones desarrolladas. Los críticos, por el contrario, sostuvieron que con anterioridad a la implementación de la Ley N° 24.049 no existieron acciones concretas por parte de la Nación destinadas a evitar que el proceso de transferencia pudiera transformarse en un fenómeno traumático. Sin embargo, reconocieron que con posterioridad a la transferencia, en el contexto de la aplicación de la Ley Federal de Educación, sí hubo programas de asistencia técnica al sistema educativo con financiamiento de Nación y de organismos internacionales¹⁴¹.

El caso Mendoza

Si comparamos con el volumen de la transferencia en la provincia de Buenos Aires, la dimensión del proceso de transferencia en Mendoza parece ser, a primera vista, poco significativo (Cuadro 19). A pesar de ello, el análisis del proceso resulta particularmente importante por dos razones: en primer lugar, por la velocidad que adquirió la negociación con las distintas autoridades nacionales involucradas; y, directamente relacionado con el punto anterior, por la colaboración y el consenso alcanzado entre las principales fuerzas políticas provinciales en torno al propio proceso de transferencia.

Con relación al primero de los elementos mencionados, es preciso destacar que Mendoza fue –entre los casos seleccionados- la primera de las provincias en firmar el convenio de transferencia. La firma de dicho convenio se realizó el 28 de febrero de

¹³⁹ Entrevista realizada el 3/8/2000 al Cdor. P. Gruber.

¹⁴⁰ Entrevista realizada el 3/8/2000 al Cdor. P. Gruber.

¹⁴¹ Por un lado, a través del Plan Social Educativo que representó una gran inversión desde Nación al sistema educativo provincial. Por otro, a través de programas como el PRISE, el Programa de Reformas de la Gestión Administrativa del Sistema Educativo (PREGASE) y el PRODYMES II.

1992¹⁴² –sólo dos meses después de sancionada la Ley N° 24.049-, siendo ratificado por la Legislatura de la provincia el 20 de agosto de ese año a través de la Ley N° 5.896.

El escaso tiempo transcurrido entre la sanción de la ley de transferencia y la firma del convenio podría explicarse como un resultado lógico de que tanto el Poder Ejecutivo provincial como nacional se encontraban en manos de dirigentes de un mismo partido político (el Partido Justicialista). Sin embargo, aunque no pretendemos ignorar la importancia que este elemento ha tenido para destrabar la negociación o mitigar las resistencias provinciales, la comprensión de la velocidad que adquirió el proceso requiere incorporar otros elementos¹⁴³. Al respecto debemos resaltar que, al momento de la transferencia, el sistema educativo provincial se encontraba atravesando exitosamente por un proceso de transformación gradual que se orientaba hacia la descentralización de la gestión. De este modo, la implementación de estas políticas descentralizadoras condujo a la transformación del rol de los organismos de conducción del área educativa provincial, generando capacidades administrativas y organizativas hasta entonces ausentes. Como consecuencia de ello la provincia disponía de las capacidades institucionales necesarias para incorporar sin dificultades los servicios educativos transferidos al sistema educativo provincial. De hecho, la transferencia fue bien recibida por las autoridades provinciales puesto que “[...] permitía tener en funcionamiento en el ámbito de la provincia un único sistema educativo”¹⁴⁴.

Asimismo, la velocidad del proceso podría conducirnos a pensar aventuradamente que la provincia tuvo escaso margen de autonomía para negociar las condiciones de la transferencia de los servicios educativos. Sin embargo, ello no fue precisamente así en este caso. En efecto, si nos detenemos a analizar el contenido del convenio de transferencia y

¹⁴² Sólo habían firmado con anterioridad a esta fecha tres jurisdicciones: La Rioja, en enero de 1992; y San Juan y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires durante el mes de febrero de ese mismo año.

¹⁴³ Si bien es cierto que una de las tensiones centrales que afecta la implementación de políticas públicas transjurisdiccionales es la clásica tensión que refiere a la relación entre el oficialismo y la oposición (agudizada en periodos electorales), no siempre las relaciones entre distintos niveles de gobierno responden estrictamente a una lógica político-partidaria. En ciertas ocasiones, esta tensión suele sustituirse por otra que se refiere a la relación entre la Nación y los intereses provinciales/regionales (Acuña, 2000). Consiguientemente, las reacciones de los actores políticos provinciales ante determinado tipo de política transjurisdiccional no obedecen necesariamente a una lógica partidaria y deben ser explicadas a partir de las peculiaridades que presentan los escenarios provinciales. En este sentido, el contexto económico y social dentro del cual se desenvuelven los gobernadores provinciales puede limitar o condicionar el abanico de opciones posibles.

¹⁴⁴ Entrevista realizada el 26/6/2000 a la diputada provincial M. I. Abrile de Vollmer.

sus actas complementarias, podemos advertir que Mendoza constituye la única provincia – entre los casos seleccionados- donde la transferencia de los servicios educativos se realizó con cierta gradualidad¹⁴⁵. Así lo ratificó el Prof. Concatti al señalar: “[...] lo importante fue que la transferencia se hizo de forma gradual, transfiriéndose primero los establecimientos dependientes de la Direcciones Nacionales de Enseñanza Media y de Adultos y de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada. Mientras que los restantes establecimientos [nos referimos a los establecimientos dependientes de la Dirección Nacional de Educación Artística y del CONET] se transfirieron unos meses más tarde”¹⁴⁶. Ello demuestra que “Si bien la descentralización de los servicios educativos fue producto de una decisión que surge desde la Nación, la provincia ha participado activamente en la elaboración del convenio”¹⁴⁷, ya sea desde el ámbito del CFCyE como a través de canales más informales. De modo que podemos afirmar que la provincia dispuso de cierta capacidad de negociación al poder introducir entre las cláusulas del convenio un cronograma de las transferencias.

Por otra parte, sería un gran error circunscribir el tiempo de las negociaciones entre la provincia y la Nación al periodo que va desde la sanción de la Ley N° 24049 hasta la firma del convenio. En efecto, las negociaciones ya habían comenzado –aunque tímidamente- cuando se planteó por primera vez el tema de la transferencia a raíz del proyecto de ley presentado por el Dr. Barry, y se intensificaron a partir del momento en que se incorporó la cuestión en el proyecto de Ley de Presupuesto. Además, las negociaciones continuaron con posterioridad a la firma del convenio, cristalizándose en las distintas actas complementarias firmadas entre la Nación y la provincia.

Ahora bien, al igual que en el resto de las jurisdicciones, las negociaciones se concentraron principalmente en los aspectos financieros de la transferencia dado que “había que asegurarse -en la medida que fuera posible- que la Nación transfiriera los recursos necesarios para que la provincia pudiera hacerse cargo de los servicios transferidos. La provincia no quería y tampoco podía comprometer fondos propios para garantizar el funcionamiento de los servicios transferidos”¹⁴⁸. Sin embargo, los recursos

¹⁴⁵ Así lo establecen la cláusula cuarta del Convenio de Transferencia de los Servicios Educativos y las Actas Complementarias N° 2 y N° 3.

¹⁴⁶ Entrevista realizada el 26/6/2000 al Prof. E. Concatti.

¹⁴⁷ Entrevista realizada el 26/6/2000 al Prof. E. Concatti.

¹⁴⁸ Entrevista realizada el 26/6/2000 a la diputada provincial M. I. Abrile de Vollmer.

transferidos no incluyeron, en un primer momento, actividades de asistencia técnica por parte de Nación hacia la administración provincial para agilizar la implementación de la transferencia¹⁴⁹. Pero ello no supuso un gran obstáculo para la provincia puesto que ésta ya disponía de ciertas capacidades institucionales adquiridas gracias a las actividades promovidas y financiadas por el propio gobierno provincial.

Por lo que respecta al segundo elemento mencionado, es importante destacar la existencia de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas provinciales (UCR y PJ) que supuso la ausencia de un escenario político adverso a la transferencia. Este acuerdo se dejó entrever en la participación que tuvo la senadora radical Malharro de Torres en la Cámara de Senadores de la Nación al sostener: “[...] no nos cabe duda que este inciso y el espíritu del proyecto que estamos votando, para cuya aprobación estoy levantando la mano como si fuera de plomo porque tengo un acuerdo establecido pero que me duele, no garantizan ninguna estabilidad [al personal transferido]”¹⁵⁰. Sin embargo, las mismas palabras de la senadora nos sugieren que este acuerdo no debe interpretarse como la ausencia de disidencias internas y temores sobre las consecuencias potencialmente desfavorables que podría generar la transferencia.

A pesar de estas posibles disidencias y temores, lo realmente significativo fue que las autoridades provinciales no tropezaron con intensas resistencias internas desde las principales fuerzas de oposición. Tampoco encontraron importantes obstáculos en los distintos sectores de la comunidad educativa, puesto que tanto los sindicatos docentes como los directivos, padres y alumnos acompañaron el proceso de transferencia. De este modo, podemos concluir que el escenario provincial, a diferencia de lo sucedido en otras jurisdicciones, era bastante propicio como para permitir acelerar los tiempos del proceso.

El caso Neuquén

A diferencia de los casos anteriormente estudiados, el caso neuquino muestra que el proceso de transferencia de los servicios educativos no implicó grandes convulsiones sectoriales en la provincia. La justificación de esta impresión está asociada a la reducida

¹⁴⁹ Como bien lo señala uno de los funcionarios entrevistados, “Las actividades de asistencia técnica a la provincia recién se produjeron con posterioridad a la transferencia, a través de proyectos como el PRISE y el PRODYMES que contaban con financiamiento internacional y de Nación”. Entrevista realizada el 26/6/2000 al Prof. E. Concatti.

¹⁵⁰ DSS, 28/11/91, pág. 4541.

dimensión que adquirió la problemática de la transferencia, puesto que fueron muy pocos los establecimientos transferidos. Así lo reconocía un importante funcionario del área educativa provincial al señalar que “[...] en nuestra provincia casi todos los establecimientos ya pertenecían al sistema educativo provincial. Si no me equivoco [...] más del 95% ya eran administrados y supervisados por la propia provincia”¹⁵¹.

Por esta razón, las autoridades provinciales no pusieron demasiados reparos a la transferencia y fue una de las primeras provincias en firmar el convenio con la Nación. Pero no fue sólo por ello que la negociación entre el MPN y la Nación fue tan rápida y tan poco problemática sino que, además, las autoridades provinciales consideraban que la transferencia constituía “un paso importante para que cada provincia pueda administrar sus establecimientos y pueda contar con un único sistema funcionando en su territorio”¹⁵². Y esta recepción favorable que la política de transferencia había encontrado entre las autoridades la confirmaba otro funcionario al señalar que “las escuelas transferidas acá fueron bienvenidas porque son nuestras escuelas y porque me parece que manejar el sistema educativo en su totalidad es una responsabilidad que debía asumir el gobierno de la provincia”¹⁵³.

Ello no implica, sin embargo, que el proceso de transferencia no haya suscitado algunas inquietudes entre los funcionarios del gobierno provincial. Uno de los puntos que más preocupaba a las autoridades, y que estuvo permanentemente presente en las negociaciones con la Nación, estaba vinculado al financiamiento de los servicios transferidos puesto que temían que los recursos para financiar esos servicios nunca llegaran.

Con relación a este tema, resulta importante señalar que encontramos dentro del propio partido provincial dos posturas que parecen reflejar la ruptura que se produjo al interior del MPN a principios de la década del noventa. Por un lado, quien fuera Secretario de Educación de la provincia durante la implementación del proceso de transferencia de los servicios educativos sostuvo que “los recursos fueron remitidos por Nación, tal vez con alguna pequeña demora, pero los recursos finalmente llegaron”¹⁵⁴. Otros en cambio,

¹⁵¹ Entrevista realizada el 17/8/2000 al Ing. M. Morán, quien se desempeñara como Secretario de Educación durante el periodo 1991–1995.

¹⁵² Entrevista realizada el 17/8/2000 al Ing. M. Morán.

¹⁵³ Entrevista realizada el 29/6/2000 a la Lic. H. Abdala, quien se desempeñara como Subsecretaria de Educación, Cultura y Deportes durante el periodo 1995–1999.

¹⁵⁴ Entrevista realizada el 17/8/2000 al Ing. M. Morán.

resaltaron que “los recursos transferidos no fueron suficientes para cubrir los costos generados por la transferencia”¹⁵⁵. La crítica se fundamentaba en que la estimación de los costos de la transferencia se habían calculado sólo sobre la base de las erogaciones que el personal transferido generaba, y que no se consideraron los costos administrativos adicionales, el mantenimiento que los establecimientos transferidos demandaban y los gastos en los que la provincia debió incurrir para reparar aquellos establecimientos transferidos que no se encontraban en condiciones para el dictado de clases¹⁵⁶. Sintetizando estas dos posturas, quien luego ocupase el cargo de Vicepresidente del Consejo Provincial de Educación señaló: “Yo tengo entendido que el dinero llegó, pero no alcanzó, esta es la realidad. Por lo menos creo que todo lo que se había dicho que iba a llegar, llegó; pero de ninguna manera alcanzaba”¹⁵⁷.

Pero más allá de esta temática, la implementación del proceso de transferencia generó, según algunos referentes de la administración educativa provincial, diversos problemas extras. El primero de ellos, que no había aparecido en los otros casos analizados, estuvo asociado a la complejidad que tenían los establecimientos transferidos. En efecto, “Si bien no eran tantas las escuelas nacionales que teníamos, eran escuelas de mucha envergadura, más grandes que las escuelas provinciales y con mayor complejidad”¹⁵⁸.

Asimismo, surgieron algunos problemas con la incorporación del personal transferido a la administración provincial, puesto que el régimen de incompatibilidades no era el mismo en la Nación que en la provincia y porque “[...] lo que sustentaba la estabilidad de los docentes en el nivel nacional no era lo que estábamos sustentando nosotros. Sin embargo, tuvimos que aceptar estas situaciones porque había una ley nacional que decía que había que recibirlos con todos los derechos adquiridos, y había que respetar el cuadro legal. De modo que yo creo que la provincia tuvo muchísimo respeto por nuestros maestros y, en general, no hubo una actitud mala para incorporarlos”¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Entrevista realizada el 29/6/2000 a la Lic. H. Abdala.

¹⁵⁶ Cabe recordar, sin embargo, que en las Actas Complementarias al Convenio de Transferencia, la Nación estableció los montos destinados a financiar los gastos que las reparaciones edilicias generarán.

¹⁵⁷ Entrevista realizada el 29/6/2000 a la Prof. V. Susterman, quien se desempeña actualmente como Vicepresidente del Consejo Provincial de Educación.

¹⁵⁸ Entrevista realizada el 30/6/2000 a la Prof. L. Deraco, quien se desempeñara como Presidente del Consejo Provincial de Educación (1986–1987) y como Subsecretaria de Educación y Cultura durante el periodo 1987–1991.

¹⁵⁹ Entrevista realizada el 29/6/2000 a la Prof. V. Susterman.

Por último, la transferencia resultó un tanto problemática porque “hubo que hacerse cargo de repente de un montón de escuelas que no respondían a la misma línea, digamos, pedagógica que nosotros. Por ejemplo, en la provincia no acordamos con las escuelas grandes, siempre trabajamos con una línea más personificada, con grupos no muy numerosos, tenemos una reglamentación que nos impide tener más de veinticinco alumnos por curso. Siempre fue preferible tener dos escuelas y no una grande. [Y supuestamente] ello ponía en peligro el éxito de este sistema que viene gestándose y que tuvo continuidad política. Porque más allá de las diferencias en el partido, el éxito del Plan de Salud y del Plan de Educación fue por la coherencia de una línea política que fue posible gracias a la continuidad del partido de gobierno”¹⁶⁰.

Desde la percepción de los docentes, por su parte, el proceso de transferencia de los servicios educativos generó una situación paradójica. Por un lado, la transferencia fue aceptada por los propios docentes transferidos porque implicaba, como en la mayoría de las provincias argentinas, un incremento salarial importante¹⁶¹. Al respecto, una alta funcionaria del área señalaba: “A muchos les convino pasar. En términos salariales claro que les convenía [...]”¹⁶². Por tal razón la medida no encontró en principio una oposición por parte de los gremios docentes sino que, por el contrario, fue ampliamente apoyada¹⁶³.

Por otro lado, sin embargo, un importante conflicto se generó como consecuencia de la transferencia. En él, no sólo tuvieron participación los docentes que trabajaban en los establecimientos nacionales sino toda la comunidad educativa que estaba vinculada a los mismos. El problema se suscitó porque la transferencia implicaba desde su percepción una supuesta pérdida de identidad al cambiar de nombre los establecimientos; identidad que a su vez se asociaba con una división muy grande que existía en la sociedad entre supuestas escuelas de primera (las nacionales) y de segunda (las provinciales). Así relataba Susterman la magnitud que adquirió este conflicto: “Por ejemplo, en el caso de la ENET 1,

¹⁶⁰ Entrevista realizada el 29/6/2000 a la Prof. V. Susterman.

¹⁶¹ En el caso neuquino, especialmente, “las diferencias salariales eran bastante grandes entre lo que cobraban los docentes nacionales y provinciales porque los docentes de la provincia cobrábamos un plus por zona desfavorable del 40%”. Entrevista realizada el 30/6/2000 a N. Ruiz, quien se desempeña actualmente como Delegada Gremial de la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN).

¹⁶² Entrevista realizada el 29/6/2000 a la Lic. H. Abdala.

¹⁶³ Este apoyo lo describía así la Prof. Deraco: “Aunque tuvieron algunos temores relacionados con la estabilidad laboral de los docentes transferidos, no hubo una oposición del gremio a la descentralización porque acá el gremio trabaja exclusivamente para el docente [y] especialmente por su salario”. Entrevista realizada el 30/6/2000 a la Prof. L. Deraco.

que ahora es EPET 8, cambiarle el nombre fue todo un drama porque querían seguir con ese nombre. Es más todavía siguen manteniéndolo, y para ello cambiaron el significado de las palabras, en vez de escuela nacional de enseñanza técnica se hacen llamar escuela neuquina de enseñanza técnica”¹⁶⁴.

Para finalizar, respecto al rol desempeñado por la Nación, los distintos referentes provinciales entrevistados coincidieron en que la Nación no desarrolló acciones de asistencia técnica con anterioridad a la implementación de la transferencia para prevenir los efectos negativos que la misma podía generar. Sin embargo, todos ellos coincidieron en que con posterioridad a la transferencia, en el marco de la instrumentación de la Ley Federal de Educación, la Nación y organismos internacionales de crédito tuvieron una participación más activa a través de la implementación y financiamiento de algunos planes y programas específicos¹⁶⁵.

V.- CONCLUSIONES GENERALES

A la luz de los casos analizados, resulta interesante poder realizar una evaluación comparativa del proceso de transferencia de servicios educativos. Ello se explica en razón de que las heterogeneidades parecen ser más relevantes que las similitudes encontradas.

Respecto a las homogeneidades visualizadas en nuestro análisis, un único elemento es el que aparece como una constante en cada uno de los casos analizados. El mismo refiere a que en todas las jurisdicciones los actores provinciales interpretaron este impulso descentralizador desde una lógica puramente económica, sin la intención de fortalecer las capacidades de gestión administrativa y pedagógica de las provincias. La preeminencia de esta lógica, por un lado, se vio reflejada en que el Estado Nacional no brindó a las jurisdicciones (con anterioridad a la transferencia) la asistencia técnica necesaria para evitar todos aquellos efectos perversos que la implementación de la misma podía generar. Por otro lado, se puso de manifiesto al observar que detrás de este proceso no existían objetivos pedagógico-educativos, puesto que la mayor preocupación de las autoridades provinciales y nacionales residía en la modalidad de financiamiento de la transferencia.

¹⁶⁴ Entrevista realizada el 29/6/2000 a la Prof. V. Susterman.

¹⁶⁵ No sólo a través de la implementación del Plan Social Educativo sino, además, a través de programas como el PRISE, el PREGASE y el PRODYMES I y II.

A pesar de esta homogeneidad, sin duda muy importante porque nos muestra cuales han sido las motivaciones detrás de la transferencia, es posible reconocer importantes heterogeneidades provinciales. En primer lugar, la modalidad que asumió la negociación con las autoridades nacionales ha variado de una provincia a otra. Varios son los elementos que han contribuido a estas disparidades.

Por un lado, la filiación política de las autoridades provinciales. En efecto, en dos de los cuatro casos analizados las provincias eran gobernadas por partidos políticos provinciales, aunque con las diferencias expuestas entre la inexperiencia y el escaso apoyo político-institucional de Acción Chaqueña y la tradición política hegemónica del MPN. En los dos casos restantes, las provincias eran gobernadas por el Partido Justicialista que coincidía con el signo político de las autoridades nacionales. Si bien este elemento no constituye siempre un factor que potencie las capacidades de negociación de los actores provinciales, en el escenario en que se produce la transferencia los gobiernos provinciales justicialistas dispusieron de una ventaja comparativa. Ello se entiende en virtud de que la transferencia se produce durante los primeros años críticos de gestión nacional justicialista, momento en el que resultaba necesario para las autoridades nacionales contar con amplio apoyo dentro de su propio partido.

Por otro lado, la dimensión que el problema “transferencia de servicios educativos” implicaba para cada jurisdicción. En efecto, del análisis comparativo realizado pudo advertirse que provincias como Neuquén han sido muy poco afectadas por el proceso puesto que, al momento de producirse la transferencia, una parte significativa del sistema educativo era administrada y gestionada por la provincia. En contraste, provincias como Buenos Aires fueron, en términos del volumen que la transferencia implicó, las provincias más afectadas. Este elemento se vio reflejado en que los tiempos de negociación para la firma de los convenios de transferencia variaron significativamente entre las provincias.

Finalmente, las distintas características que el escenario provincial presentaba al momento de la transferencia. En este sentido, un ejemplo paradigmático resulta ser el caso chaqueño, donde la transferencia (su aceptación inmediata) apareció estrechamente

relacionada con el otorgamiento de un subsidio algodonerero y muy lejos de cualquier preocupación vinculada a la calidad de las prestaciones del servicio educativo.

En segundo lugar, las diferencias provinciales se han manifestado en la distinta percepción que los distintos actores provinciales desarrollaron sobre las implicancias del proceso de transferencia. A partir de lo expuesto ha podido advertirse, por un lado, que la reacción que los actores provinciales adoptaron varió desde la resistencia hasta la aceptación; por otro, aún en aquellos casos en donde aparecieron resistencias a la implementación del proceso de transferencia, las mismas han encontrado explicación en diferentes razones. Mientras en algunos casos la resistencia apareció vinculada a la confusión de la descentralización con la privatización del sistema educativo (Buenos Aires), en otros estuvo asociada a cierto elemento simbólico relacionado con la identidad que tenían los establecimientos nacionales y que algunos vinculaban, aunque no hubiera indicios objetivos de ello, a una mayor calidad de la educación (Neuquén).

Sin embargo, no debemos inferir que al interior de cada uno de los escenarios provinciales las reacciones de los distintos actores involucrados en el proceso fueron homogéneas. En efecto, si bien la intensidad con la que el problema se planteó osciló entre los polos planteados, es posible reconocer que en las cuatro provincias los sindicatos docentes tuvieron ciertos prejuicios o temores que motivaron una actitud más contestataria que la del resto de los protagonistas. Aún así, de la investigación realizada sobresale la opinión de distintos referentes sindicales de nivel nacional y provincial, en el sentido de que esta actitud la mayoría de las veces estaba asociada a los reclamos salariales y no tanto a una decidida resistencia hacia la transferencia. Asimismo, la posición que adoptó la dirigencia política en cada una de las provincias analizadas resultó ser bastante heterogénea. En este aspecto es preciso destacar las resistencias más insistentes que la Unión Cívica Radical planteó respecto de la implementación del proceso de transferencia, a partir no sólo del cuestionamiento a los objetivos que el proceso se proponía alcanzar sino también a las consecuencias que, a su entender, el mismo generaría. Aún así, nuevamente, es preciso reconocer las diferencias provinciales en la intensidad que esa oposición adquirió. En efecto, en algunos casos el radicalismo no constituía un partido de oposición relevante en el nivel provincial (Neuquén) mientras que en otros había

establecido pactos implícitos o explícitos con las autoridades provinciales de turno (Mendoza).

Lo expuesto nos permite indicar, en consecuencia, que no es conveniente sugerir la existencia de un proceso homogéneo de transferencia de los servicios educativos. Tal vez esta forma genérica de concebir dicho proceso pone nuevamente en evidencia los rasgos fuertemente centralistas que han caracterizado a la vida político-institucional de la Argentina. Nuestro análisis, por el contrario, nos invita a pensar la problemática de la transferencia desde una perspectiva más federal, como “distintos procesos” cada uno con sus particularidades.

De este modo, a partir del análisis efectuado pueden señalarse algunas cuestiones con relación a las hipótesis propuestas. En principio es preciso recordar que la estrategia que aquí asociamos con la “descentralización” –la transferencia de establecimientos educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales- no fue característica de la década del noventa, sino que reconoce antecedentes que se remontan a principios de la década del sesenta. En efecto, la transferencia de servicios educativos realizada en 1992 fue la culminación de un proceso que se había iniciado con las transferencias de 1960 y que fue retomado, con fuerte impulso, en 1978 con motivo de la transferencia de la mayor parte de la educación primaria.

Asimismo, el hecho de que la transferencia de los servicios educativos haya constituido una prioridad en la agenda de las autoridades nacionales debe asociarse al recrudecimiento que las históricas disputas entre Nación y provincias –por el reparto de los recursos tributarios recaudados por el Estado Nacional- tuvieron en un escenario caracterizado por la emergencia económica que signó el periodo 1989-1991. En este sentido, esta estrategia de descentralización debe ser entendida en el marco de la redefinición de las relaciones fiscales entre Nación y provincias. Ello se reflejó, por un lado, en que la propuesta original del Poder Ejecutivo Nacional de transferencia de los servicios educativos estaba incorporada en el proyecto de Ley de Presupuesto del año 1992. Por otro, en que el Estado nacional no asumió ningún rol de coordinación ni desarrolló acciones específicas para preparar, en términos de “capacidad para la recepción”, el escenario de la transferencia. Finalmente, ello se evidenció a lo largo de todo el proceso de negociación que se desencadenó en torno al proyecto de Ley de

Transferencia de los Servicios Educativos, puesto que las discusiones y debates estuvieron centradas en el aspecto financiero de la transferencia.

En este contexto, el proceso de transferencia de los servicios educativos constituyó solo un desplazamiento de responsabilidades administrativas y financieras desde el nivel nacional a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires que implicó una mayor carga presupuestaria para las administraciones subnacionales pero que no produjo cambios sustantivos ni en la organización del sistema educativo provincial ni en la calidad de las prestaciones. En realidad, los verdaderos cambios en el sector educación recién se produjeron a partir de 1993 en el marco de la implementación de la Ley Federal de Educación (ver Anexo I).

Por su parte, la velocidad que adquirió el proceso de transferencia puede comprenderse a partir de la decidida iniciativa y el rol activo desempeñado por las autoridades nacionales y dentro de ellas por el Ministerio de Economía, en razón de las urgencias fiscales del nivel central anteriormente señaladas, así como por los bajos niveles de conflictividad y rechazo que dicho proceso generó en los gobiernos provinciales y los distintos actores sociales involucrados.

A su vez, resulta preciso destacar que este proceso de transferencia, analizado desde las distintas perspectivas provinciales, asumió características singulares en razón de las especificidades presentadas por cada provincia. En efecto, estamos en condiciones de afirmar que la diversidad de respuestas de cada provincia estuvo asociada a las desiguales capacidades de gestión, a los particulares términos que adoptó la negociación en virtud de la relación de cada una con la Nación, a la percepción del proceso y la posición asumida por los distintos actores provinciales involucrados y, en definitiva, al volumen de servicios y personal que ha sido transferido a cada una de ellas.

A la luz de estas reflexiones finales es posible concluir, por un lado, que lo que se ha dado en denominar “la descentralización educativa de los noventa” fue un proceso bastante limitado (en sus alcances) puesto que no estuvo vinculado a aspectos sustantivos de política educativa sino que fue inducido en un escenario signado por una crisis de financiamiento. Por otro, que el proceso de descentralización educativa ha adoptado en

cada una de las jurisdicciones analizadas características muy peculiares y, por momentos, bien diferenciadas. Es en función de ello que al momento de imaginar nuevas transformaciones en los servicios educativos en Argentina, deben atenderse los desafíos derivados de la desigual relación de fuerzas al interior de la comunidad educativa, la heterogeneidad provincial y la inacabada construcción de un poder sectorial en el nivel nacional capaz de regular los pasos a seguir.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos (2000) “Reforma política y políticas públicas. Tensiones de la estructura gubernamental argentina”, en *Escenarios Alternativos. Revista de Análisis Político*, Nro. 8, Año 4, otoño.
- Aguilar Villanueva, L. (1998) “Administración y Estado Moderno. Notas para una discusión”, en J. Pinto (compilador) *La Política como respuesta al desencantamiento del mundo*, EUDEBA.
- BID-CEPAL-PNUD (1995) *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*.
- Braslavsky, C. (2000) “Transformación y Reforma Educativa en la Argentina 1989-1999”, mimeo.
- Braslavsky, C. (1995) “Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino 1984-1995”, *Serie Documentos e Informes de Investigación*, Nro. 190, FLACSO (Buenos Aires).
- Braslavsky C.; Filmus D; y G. Tiramonti (comps.) (1995) *Las transformaciones de la educación*, Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Carciofi, R.; Cetrángolo, O.; y Larrañaga O. (1996) *Desafíos de la Descentralización*, (Selección), CEPAL, Santiago.
- Congreso Pedagógico Nacional (1988) *Conclusiones del II Congreso Pedagógico Nacional*, Córdoba, febrero-marzo.
- Coraggio, J. L. (1997) *Descentralización, el día después*, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires.
- Dubinowski *et al* (1999) “Las tendencias político-educativas en la organización y expansión del sistema escolar en la provincia del Neuquén: análisis desde las normas de hecho y de derecho”, en Vior, Susana (dir.) *Estado y Educación en las Provincias*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Esteso, R. (1988) “La reforma del estado en Argentina: La descentralización en el contexto de la democratización y la crisis”, en *Seminario Internacional sobre los Procesos de Reforma en América Latina*, Bogotá.
- Experton, W. (1999) *Desafíos para la nueva etapa de la Reforma Educativa en Argentina*, Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional de Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial, Washington D.C.
- FIEL (1993) *Descentralización de la escuela primaria y media. Una propuesta de reforma*, Buenos Aires.

- Filmus, D. (1998) “La descentralización educativa en el centro del debate”, en Isuani, A. y Filmus, D. (comps.) *La Argentina que viene*, UNICEF/FLACSO/Norma, Buenos Aires.
- Filmus, D. (1996) *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos*, Editorial Troquel, Buenos Aires.
- Fiszbein, A. (1998) “Pobreza, Exclusión y Acceso a los servicios: El rol de las Reformas Institucionales”, presentado en el Foro sobre la Pobreza, Desigualdad y Vulnerabilidad, Buenos Aires, 19-20 de octubre.
- Fleming, T. y Senén González, S. (2000) *Reformas Educativas en Argentina y Canadá. Trama Social, Gestión y Agentes de Cambio*, Serie Paradigmas, Biblioteca Norte Sur, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Machinea, J. L. (1995) “Un Ensayo sobre la Política Económica después de la Estabilidad”, en Bustos, Pablo (Comp.) *Más allá de la Estabilidad: Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización*, Fundación Ebert.
- Gobierno del Chaco (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología) (2000) *Cuatro años de trabajo en el campo de la educación chaqueña 1995-1999*, Resistencia.
- Gobierno de Mendoza (Dirección General de Escuelas) (1999) *La Educación en Mendoza. Aportes para la reflexión*, Mendoza.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1991) *Diario de Sesiones, 5 y 6 de diciembre*, Buenos Aires.
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación (1991) *Diario de Sesiones, 28 de noviembre*, Buenos Aires.
- Kisilevsky, M. (1998) *Federalismo y Educación: Un espacio histórico de pugnas distributivas*, Tesis de Maestría en Educación y Sociedad, FLACSO, Buenos Aires.
- Kliksberg, B. (1998) *Repensando el estado: más allá de dogmas y convencionalismos*, mimeo, INDES-BID, Washington D.C.
- Kliksberg, B. (comp.) (1994) *El rediseño del Estado*, Fondo de Cultura Económico, México.
- Llach, J. (1997) *Otro siglo, otra Argentina*, Editorial Ariel Sudamericana, Buenos Aires.
- Llach, J. et al (1999) *Educación para todos*, IERAL, Buenos Aires.
- Llach, J. (director); Flood, M. C. (coord.); Harriague, M.; Gasparini, L.; Velez, B. (1994) *El Gasto Público Social y su impacto redistributivo*, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires.
- Llach, J. (coord.); Diéguez, H. y Petrecolla, A. (directores), con la colaboración de los consultores Flood, M. C.; Falaschini, R. y Saporitti, P. (1989) *Informe del Gasto Público Social*, Vol. III; Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1997) *Anuario Estadístico Educativo*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1997) *El sistema educativo argentino y su financiamiento*, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1993) *Convenio de Transferencia de Servicios Educativos Nacionales a la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, diciembre.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1992) *Convenio de Transferencia de Servicios Educativos Nacionales a la Provincia de Chaco*, Buenos Aires, septiembre.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1992) *Convenio de Transferencia de Servicios Educativos Nacionales a la Provincia de Neuquén*, Buenos Aires, julio.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1992) *Convenio de Transferencia de Servicios Educativos Nacionales a la Provincia de Mendoza*, Buenos Aires, febrero.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1989) *Establecimientos, Alumnos, Docentes Año 1987*, Estadísticas de la Educación, año 73, N° 2, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1986) *Proyecto Especial Multinacional OEA/097 "Regionalización Educativa"*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1986) *La regionalización educativa en la República Argentina*, DIEPE, Sector Planeamiento, Tomo I, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, *Revista Zona Educativa*, Buenos Aires.
- Misuraca, M. y A. Corrado Vázquez (1999) "El Estado y la Educación Primaria en la Provincia de Buenos Aires" en Vior, S. (dir.) *Estado y Educación en las Provincias*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (1999) *Una mirada desde los costos del sistema educativo argentino*, Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A., Cosse, G. y Raschia, J. (1997) *Las teorías del Voucher y la Municipalización: análisis de propuestas y experiencias*, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. e Iglesias, G. (1996) *El Gasto Público Provincial en Educación y los mecanismos de asignación de recursos del sector*, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.

- Morduchowicz, A. (1995) *El financiamiento educativo argentino en un contexto de restricción de recursos*, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Nosiglia, María C. (2001) El papel del Consejo Federal en el establecimiento de las políticas educativas, monografía.
- Oszlak, O. (comp.) (1997) *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego*, Colección CEA-CBC; vol. I, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1990) *La formación del Estado Argentino*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Plan Educativo Provincial (PEP) (1984) *Documento Preliminar del Plan Educativo Provincial*, Neuquén, febrero.
- Salonia, A. (1996) *Descentralización Educativa, Participación y Democracia. Escuela autónoma y ciudadanía responsable*, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Salviolo, A. (1990) “Los consejos de escuela y el desarrollo educativo. Una experiencia argentina”, en *Boletín del Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe*, Nro. 21, UNESCO-OREALC, Santiago.
- Senén González, S. (2000) *Argentina: Actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia*, mimeo, Buenos Aires.
- Senén Gonzalez, S. (1997a) “La descentralización educativa. Política educativa o política fiscal?”, en Oszlak, Oscar (comp.) *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego*, Colección CEA-CBC; vol. I, Buenos Aires.
- Senén González, S. (1997b) *Ajuste y Reforma Educativa: dos lógicas en pugna*, ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de la Administración de la Educación, Universidad Campinas, Campinas.
- Senén Gonzalez, S. (s/f) *Políticas estatales y programas de descentralización y regionalización educativa: un estudio de casos en tres provincias argentinas*, mimeo, Buenos Aires.
- Tenti, E. (1989) “El Estado Educador”, en Isuani, E. y Tenti, E (comps.) *Estado Democrático y Política Social*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (1996) “El escenario político educativo de los ‘90”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 33, N° 96, Asunción.
- Torre, J. C. (1998) *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- UNESCO (1995) *Informe mundial sobre la Educación*, París.

Vior, S. (dir.) (1999) *Estado y Educación en las Provincias*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

ANEXO I: ENTREVISTAS REALIZADAS

Investigadores del tema

1. Aguerro, Inés
2. Filmus, Daniel
3. Macri, Mariela
4. Maidana, Rubén
5. Senén González, Silvia

Referentes del nivel nacional

6. Barry, Luis: Secretario de Educación de la Nación (1990–1992).
7. Cabanas, Norberto: Secretario Gremial (Sección Capital), Unión Docentes Argentinos (UDA).
8. Lavini, Clelia: Secretaria Gremial, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).
9. Roisecco, Juan Carlos: Coordinador del Proyecto Coordinación Institucional con las Provincias, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
10. Salonia, Antonio: Subsecretario de Educación de la Nación (1958–1962); Ministro de Educación y Justicia de la Nación (1989–1992).

Referentes provinciales

Buenos Aires

11. Giannetasio, Graciela: Directora General de Cultura y Educación (1992–1999); Diputada Nacional (1999–2003).
12. Salviolo, Antonio: Director General de Escuelas y Cultura (1987–1990).

Chaco

13. Agüero, Guillermo: Ministro de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (1996–1999); Diputado Provincial (1999–2003).
14. Alegre, Andrés: Presidente del Consejo Provincial de Educación (1987–1991).
15. Alonso, Cristina: Directora de Planeamiento del Consejo Provincial de Educación (1992–1995); Subsecretaria de Educación (1997–1999).

16. Domínguez, Elvio: Subsecretario de Educación (1999-).
17. González, María Luisa: Miembro del Consejo Provincial de Educación (1987–1991)
18. Gullón, Patricia: Coordinadora Provincial del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo (PRISE).
19. Gruber, Pablo: Ministro de Gobierno, Educación y Justicia (1992–1994).
20. Frangioli de Barrocu, L.: Subsecretaria de Educación (1994–1995).
21. Viola, Norma: Directora de Enseñanza Media, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Mendoza

22. Abrile de Vollmer, María Inés: Ministra de Cultura y Educación (1987–1991);
Diputada Provincial (1999-2003).
23. Blanco, Marta: Directora General de Escuelas (1997–1999).
24. Concatti, Eligio: Asesor de Gabinete de la Dirección General de Escuelas (1991–1993);
Integrante de la Comisión Bilateral de Seguimiento de la Transferencia (1991–1993).
25. Pierro, Marta: Supervisora Técnica de Educación Básica (Sección Maipú).
26. Rugieri, Ema: Directora de la Escuela Misiones N° 1– 220.

Neuquén

27. Abdala, Hebe: Subsecretaria de Educación, Cultura y Deportes (1995–1999).
28. Deraco, Leonor: Presidente del Consejo Provincial de Educación (1986–1987);
Subsecretaria de Educación y Cultura (1987–1991).
29. Morán, Mario: Secretario de Educación y Cultura (1991–1995).
30. Ruiz, Norma: Delegada Gremial, Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN).
31. Susterman, Viviana: Vicepresidente del Consejo Provincial de Educación (1999–).

**ANEXO II:
ANALISIS DE NORMATIVA RELEVANTE**

Norma /Año	Asunto	Disposiciones	Rol reservado a las provincias	Rol reservado al nivel central
<p>Ley 21809 5/06/78</p>	<p>Transferencia de servicios educativos a las provincias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transferencia de los servicios educativos de educación pre-primaria y primaria a las provincias. ■ Transferencia del personal docente, administrativo, de mantenimiento, de producción y de servicios generales (incluso el contratado) al ámbito de la administración provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hacerse cargo de la administración y financiamiento de los servicios transferidos, incluyendo sus los bienes muebles e inmuebles y el personal. ■ Reintegrar al Tesoro Nacional los fondos recibidos del nivel central en concepto de asistencia financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brindar asistencia financiera a las provincias, en caso de ser necesario para continuar con la prestación del servicio.

Norma /Año	Asunto	Disposiciones	Rol reservado a las provincias	Rol reservado al nivel central
Ley 21810 5/06/78	Transferencia de servicios educativos a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transferencia de los servicios educativos de educación pre-primaria y primaria a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y al territorio de Tierra del Fuego. ■ Transferencia del personal docente, administrativo, de mantenimiento, de producción y de servicios generales (incluso el contratado) al ámbito de la administración de la municipalidad o a la gobernación de Tierra del Fuego. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hacerse cargo de la administración y financiamiento de los servicios transferidos, incluyendo sus bienes muebles e inmuebles y el personal. ■ Reintegrar al Tesoro Nacional los fondos recibidos del nivel central en concepto de asistencia financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brindar asistencia financiera a la municipalidad y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, en caso de ser necesario para continuar con la prestación del servicio. ■ Fijar la política educacional y los planes de estudio.

Norma /Año	Asunto	Disposiciones	Rol reservado a las provincias	Rol reservado al nivel central
Ley 22367 31/12/80	Transferencia de servicios educativos a las provincias.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transferencia de los servicios educativos de educación para adultos a las provincias. ■ Transferencia del personal docente, administrativo, de mantenimiento, de producción y de servicios generales (incluso el contratado) al ámbito de la administración provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hacerse cargo de la administración y financiamiento de los servicios transferidos, incluyendo los bienes muebles e inmuebles y el personal. ■ Reintegrar al Tesoro Nacional los fondos recibidos del nivel central en concepto de asistencia financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brindar asistencia financiera a las provincias, en caso de ser necesario para continuar con la prestación del servicio.

Norma /Año	Asunto	Disposiciones	Rol reservado a las provincias	Rol reservado al nivel central
Ley 22368 31/12/80	Transferencia de servicios educativos a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transferencia de los servicios educativos de educación para adultos a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y al territorio de Tierra del Fuego. ■ Transferencia del personal docente, administrativo, de mantenimiento, de producción y de servicios generales (incluso el contratado) al ámbito de la administración de la municipalidad o a la gobernación de Tierra del Fuego. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hacerse cargo de la administración y financiamiento de los servicios transferidos, incluyendo sus bienes muebles e inmuebles y el personal. ■ Reintegrar al Tesoro Nacional los fondos recibidos del nivel central en concepto de asistencia financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brindar asistencia financiera a la municipalidad y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, en caso de ser necesario para continuar con la prestación del servicio. ■ Fijar la política educacional y los planes de estudio.

Norma /Año	Asunto	Disposiciones	Rol reservado a las provincias	Rol reservado al nivel central
Ley 24049 6/12/91	Transferencia de servicios educativos a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y las provincias.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transferencia de los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y las provincias. ■ Transferencia del personal docente, administrativo, de mantenimiento, de producción y de servicios generales al ámbito de la administración de la municipalidad o de las administraciones provinciales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hacerse cargo de la administración y financiamiento de los servicios transferidos, incluyendo sus bienes muebles e inmuebles y el personal. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brindar asistencia técnica y financiera para el desarrollo de estrategias y programas educativos. ■ Evaluar la situación educativa y la calidad de los servicios educativos. ■ Atender y gestionar los asuntos de naturaleza internacional que se relacionen con la educación y la cultura. ■ organizar y administrar un sistema de información cualitativa y cuantitativa en materia educativa y cultural. ■ Ejecutar las políticas y estrategias del Sistema Educativo Nacional. <p>Promover concertadamente con el Consejo Federal de Educación la adecuación de la estructura común del sistema educativo, la actualización de planes generales con objetivos y contenidos curriculares básicos y comunes.</p>

Norma /Año	Asunto	Disposiciones	Rol reservado a las provincias	Rol reservado al Consejo Federal de Educación	Rol reservado al nivel central
Ley 24195 14/04/93	Ley Federal de Educación: Creación de un marco normativo general para el sistema educativo en su conjunto.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Definición de una nueva estructura para el sistema educativo. ■ Renovación de los diseños curriculares. ■ Delimitación de las competencias entre los distintos niveles de gobierno. ■ Delimitación de las competencias del Consejo Federal de Educación. ■ Establecimiento de mecanismos federales de concertación para la toma de decisiones. ■ Implementación de un Sistema de Evaluación de la calidad educativa. ■ Establecimiento de los 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción. ■ Aprobar el currículo de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación. ■ Organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acordar los contenidos básicos comunes de la formación profesional docente y las acreditaciones necesarias para desempeñarse como tal en cada ciclo, nivel y régimen especial. ■ Acordar las exigencias pedagógicas que se requerirán para el ejercicio de la función docente en cada rama artística en los distintos niveles y regímenes especiales del sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación. ■ Establecer en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación, los objetivos y contenidos básicos comunes de los currículos de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales de enseñanza, dejando abierto un espacio curricular suficiente para la inclusión de contenidos que respondan a los requerimientos provinciales, municipales, comunitarios y escolares. ■ Dictar normas generales

		<p>mecanismos de financiamiento de la educación y definición de las responsabilidades para cada nivel de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluar el sistema educativo en el ámbito de su competencia, controlando su adecuación a las necesidades de su comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, promoviendo la calidad de la enseñanza. ■ Aplicar con las correspondientes adecuaciones, las decisiones del Consejo Federal de Cultura y Educación. ■ Promover la 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover y difundir proyectos y experiencias innovadoras y organizar el intercambio de funcionarios, especialistas y docentes mediante convenios, la constitución de equipos técnicos interjurisdiccionales y acciones en común, tendientes a lograr un efectivo aprovechamiento del potencial humano y de los recursos tecnológicos disponibles en el sistema educativo nacional. 	<p>sobre equivalencia de títulos y de estudios, estableciendo la validez automática de los planes concertados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Favorecer una adecuada descentralización de los servicios educativos y brindar el apoyo que requieran las provincias y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires ■ Implementar programas especiales para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos/as en todos los ciclos y niveles del sistema educativo nacional, en coordinación con el Consejo Federal de Cultura y Educación. ■ Desarrollar programas nacionales y federales de cooperación técnica y
--	--	--	--	--	--

			<p>participación de las distintas organizaciones que integren los trabajadores de la educación, en el mejoramiento de la calidad de la educación con aportes técnico-pedagógicos que perfeccionen la práctica educativa, como así también la de los otros miembros de la comunidad educativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Considerar y proponer orientaciones que tiendan a la preservación y desarrollo de la cultura nacional en sus diversas manifestaciones, mediante la articulación de las políticas culturales con el sistema educativo en todos sus niveles y regímenes especiales. ■ Garantizar la participación en el planeamiento educativo de los padres, las organizaciones representativas de los trabajadores de la educación y de las instituciones educativas privadas reconocidas oficialmente. ■ Cooperar en materia 	<p>financiera a fin de promover la calidad educativa y alcanzar logros equivalentes, a partir de las heterogeneidades locales, provinciales y regionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Promover y organizar concertadamente en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional. ■ Coordinar y ejecutar programas de investigación y cooperación con universidades y
--	--	--	---	---	--

				<p>de normativa educacional y mantener vínculos con el Congreso de la Nación y con las legislaturas de las provincias y de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Acordar los mecanismos que viabilicen el reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos de la educación formal y no formal en las distintas jurisdicciones. ■ Concertar dentro de los lineamientos de la política educativa 	<p>organismos nacionales específicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Administrar los servicios educativos propios y los de apoyo y asistencia técnica al sistema -entre ellos, los de planeamiento y control; evaluación de calidad; estadística; investigación, información y documentación; educación a distancia, informática, tecnología, educación satelital, radio y televisión educativas- en coordinación con las provincias y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. ■ Alentar el uso de los medios de comunicación social estatales y privados para la difusión de programas educativo-culturales que contribuyan a la
--	--	--	--	---	--

				<p>nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema.</p>	<p>afirmación de la identidad nacional y regional.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación. ■ Dictar las normas generales sobre revalidación de títulos y certificados de estudios en el extranjero. ■ Coordinar y gestionar la cooperación técnica y
--	--	--	--	---	--

					<p>financiera internacional y bilateral.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Contribuir con asistencia técnica para la formación y capacitación técnico-profesional en todos los niveles del sistema educativo, en función de la reconversión laboral en las empresas industriales, agropecuarias y de servicios. ■ Elaborar una memoria anual donde consten los resultados de la evaluación del sistema educativo.
--	--	--	--	--	--

Norma /Año	Asunto	Disposiciones	Rol reservado a las provincias	Rol reservado al nivel central
<p>Ley 24856 6/08/97</p>	<p>Pacto Federal Educativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Establecimiento de las fuentes de financiamiento para el cumplimiento de la Ley federal de Educación. ■ Delimitación de responsabilidades en materia de financiamiento de la educación entre los distintos niveles de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reorientar sus respectivas inversiones educativas para optimizar su eficacia, como así también a reinvertir los recursos resultantes de tal emprendimiento en función de la transformación educativa. ■ Fortalecer los organismos Provinciales de gestión educativa que emanan del poder electo por el pueblo, unificando en ellos el poder político del área y proceder a la reestructuración de los circuitos decisorios, administrativos y de gestión del sistema, a los efectos de incrementar la eficiencia de los recursos presupuestarios y de las acciones pedagógicas. ■ Consolidar a la Escuela o 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dirigir los aportes equivalentes a los montos dispuestos en el año 1994 más los aumentos previstos, con una inversión que totalizará \$3.000.000.000 en los próximos cinco años, hacia las necesidades educativas provinciales en los rubros de Infraestructura, Equipamiento y Capacitación Docente. ■ Erradicar la totalidad de las escuelas precarias reemplazándolas por construcciones dignas por vía de aportes directos a los beneficiarios, receptores y administradores de los mismos.

			<p>Colegio como unidad básica de gestión escolar profundizando su autonomía.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Establecer sistemas y circuitos eficientes para el seguimiento, evaluación y retroalimentación del sector, respecto a todos los flujos informativos implicados en el sistema educativo, a partir del mejoramiento de los organismos de presupuesto y estadística educativa. ■ Generar esquemas de planeamiento y organización que maximicen la equidad social y la eficiencia del financiamiento público de la educación. ■ Implementar estrategias de aumento de la inversión educativa conforme a los 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Continuar la implementación de las políticas compensatorias en cumplimiento del artículo 64 de la Ley Federal de Educación, con los recursos asignados por el Presupuesto General y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional.
--	--	--	--	--

			<p>objetivos de la Ley Federal de Educación.</p> <ul style="list-style-type: none">■ Desarrollar actividades de mejora de la calidad de la Formación Docente.■ Acrecentar la capacidad provincial para organizar, actualizar, implementar y evaluar diseños curriculares.■ Diseñar los nuevos edificios escolares sobre la base del incremento de la obligatoriedad que plantea la Ley Federal de Educación y dotarlos de la infraestructura educativa correspondiente.	
--	--	--	---	--

ANEXO III: LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN: LA VERDADERA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA

A diferencia de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos que se analizó en el cuerpo central del presente documento, la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195) sancionada en abril de 1993 ha producido una verdadera transformación en la educación. En efecto, en ella han sido priorizados los objetivos pedagógico-educativos y a través de su implementación se han generado cambios sustantivos en la organización del sistema educativo. Si bien aquí no pretendemos desarrollar en detalle los alcances que esta Ley ha tenido sobre el sector, si queremos señalar algunas de las transformaciones, a nuestro entender más relevantes, que ha introducido.

A.- La nueva estructura del sistema educativo

Con la Ley Federal de Educación se definieron las características de la nueva estructura del sistema educativo: a) el último año del nivel inicial (sala de 5 años) es obligatorio; b) se crea un nuevo nivel educativo obligatorio que sustituye y amplía el ex-nivel primario: la Educación General Básica (EGB). Este nivel se estructura en tres ciclos (EGB1, EGB2 y EGB3) de tres años de duración cada uno; c) se sustituye el ex-nivel medio por el nivel Polimodal con una duración de tres años y que constituye el nuevo nivel de educación no obligatorio. Este nivel está dividido en cinco modalidades, a saber, Ciencias Naturales, Economía y Gestión de las Organizaciones, Humanidades y Ciencias Sociales, Producción de Bienes y Servicios y, Comunicación, Artes y Diseño; d) se sustituye la formación técnica que brindaban las escuelas técnicas por los Trayectos Técnicos Profesionales, los cuales son de duración variable y pueden realizarse paralelamente o posteriormente al Polimodal.

De este modo, la nueva estructura que adquirió el sistema educativo supuso una ampliación de los años de escolaridad obligatorios, sustituyendo los 7 años que preveía la vieja estructura por los 10 años que establece la Ley Federal de Educación (ver Cuadros I y II).

Cuadro I: La estructura del sistema con anterioridad a la Ley Federal de Educación

NO OBLIGATORIO	OBLIGATORIO							NO OBLIGATORIO						
5 años	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años	
INICIAL	PRIMARIO							SECUNDARIO					SUPERIOR	

Cuadro II: La estructura del sistema con posterioridad a la Ley Federal de Educación

NO OBLIGATORIO	OBLIGATORIO											NO OBLIGATORIO			
Años	Años					Años			Años			Años			
3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
INICIAL	EGB1					EGB2			EGB3			POLIMODAL			SUPERIOR

Con relación a los diseños curriculares, la nueva ley supuso la organización de los contenidos en tres niveles: 1) nivel nacional: la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) para cada uno de los niveles; 2) nivel provincial: la elaboración de los diseños curriculares por nivel y regímenes especiales por los propios equipos técnicos de cada una de las provincias; y 3) nivel institucional: la elaboración del Proyecto Educativo Institucional (PEI) al interior de cada establecimiento educativo.

Las distintas jurisdicciones han experimentado diversos grados de avance en la implementación de la nueva estructura del sistema educativo¹⁶⁶. Estos contrastes alcanzan

¹⁶⁶ Estos diversos grados de avance en la implementación de la ley Federal de Educación deben ser analizados a la luz de los diversos grados de conflictividad que la misma generó en cada jurisdicción.

su máxima expresión en los casos de Córdoba y la Ciudad de Buenos Aires. En el primero caso las reformas ya han sido instrumentadas en tanto que en el segundo las mismas no han empezado. Respecto a los cuatro casos analizados aquí, el grado de avance de las reformas es el siguiente:

Cuadro III: Grado de implementación de la Ley Federal de Educación (en %)

Provincias	Inicial	EGB 1			EGB2			EGB3			Polimodal		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3
Buenos Aires	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0	0
Chaco	100	100	100	100	100	100	100	8	8	4	15	0	0
Mendoza	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1	0	0	0
Neuquén	100	100	100	100	100	100	100	0,5	0,4	0,5	0	0	0

Fuente: Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Información actualizada al mes de febrero de 1999.

B.- Delimitación de competencias

Otro de los cambios que introdujo la Ley Federal de Educación fue una clara delimitación de las competencias y responsabilidades entre el Ministerio de Educación de la Nación, los gobiernos provinciales y el Consejo Federal de Educación.

El rol del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación

Por lo que respecta al Ministerio de Educación de la Nación, de acuerdo a esta ley sus competencias más importantes son: 1) garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación, 2) establecer en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación, los objetivos y contenidos básicos comunes de los currículos de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales de enseñanza dejando abierto un espacio curricular suficiente para la inclusión de contenidos que respondan a los requerimientos provinciales, municipales, comunitarios y escolares, 3) dictar normas generales sobre equivalencia de títulos y de estudios, 4) favorecer una adecuada descentralización de los servicios educativos, y brindar a este efecto el apoyo que requieran las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, 5) implementar programas especiales para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos/as en todos los ciclos y niveles del sistema educativo nacional, en coordinación con el Consejo Federal de Cultura y Educación, 6) desarrollar programas nacionales y federales de cooperación

técnica y financiera a fin de promover la calidad educativa y alcanzar logros equivalentes, 7) promover y organizar concertadamente en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional¹⁶⁷, 8) administrar los servicios educativos propios y los de apoyo y asistencia técnica al sistema en coordinación con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, 9) evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación¹⁶⁸, 10) coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y bilateral, y 11) contribuir con asistencia técnica para la formación y capacitación técnico-profesional en los distintos niveles del sistema educativo, en función de la reconversión laboral en las empresas industriales, agropecuarias y de servicios.

Las facultades de los gobiernos provinciales

En tanto, las atribuciones de los gobiernos provinciales según la Ley Federal de Educación son: 1) planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción, 2) aprobar la currícula de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación, 3) organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción, 4) aplicar con las correspondientes adecuaciones, las decisiones del Consejo Federal de Cultura y Educación, 5) evaluar periódicamente el sistema educativo en el ámbito de su competencia, controlando su adecuación a las necesidades de su comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, promoviendo la calidad de la enseñanza, 6) promover la participación de las distintas organizaciones que integren los trabajadores de la educación en el mejoramiento de la calidad de la educación con aportes técnico-pedagógicos que perfeccionen la práctica educativa, como así también la de los otros miembros de la comunidad educativa.

¹⁶⁷ En uso de esta competencia, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación creó la Red Federal de Formación Docente Continua, estableciéndose así un sistema único de formación para todos los niveles con el objeto de procurar un proceso permanente de recalificación del docente.

¹⁶⁸ A partir de esta facultad que se le asigna al Ministerio de Educación de la Nación, en el año 1995 se puso en marcha el Primer Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa el cual alcanzó al nivel primario. Estos operativos se repitieron anualmente y desde 1997 se extendieron a los establecimientos secundarios.

Las atribuciones del Consejo Federal de Cultura y Educación

Por su parte, las facultades del Consejo Federal de Cultura y Educación son: 1) concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema, 2) acordar los mecanismos que viabilicen el reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos de la educación formal y no formal en las distintas jurisdicciones, 3) acordar los contenidos básicos comunes de la formación profesional docente y las acreditaciones necesarias para desempeñarse como tal en cada ciclo, nivel y régimen especial, 4) promover y difundir proyectos y experiencias innovadoras, organizar el intercambio de funcionarios, especialistas y docentes, y promover la constitución de equipos técnicos interjurisdiccionales y el desarrollo de acciones en común, 5) garantizar la participación en el planeamiento educativo de los padres, las organizaciones representativas de los trabajadores de la educación y de las instituciones educativas privadas reconocidas oficialmente, y 6) cooperar en materia de normativa educacional y mantener vínculos con el Congreso de la Nación y con las legislaturas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

III. Recursos invertidos y Acciones desarrolladas

En el marco de las nuevas competencias que la Ley N° 24.195 le reconoce y de los compromisos asumidos en el Pacto Federal Educativo¹⁶⁹ y a diferencia de lo ocurrido en la etapa pre-transferencia, el Estado nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación comenzó a desarrollar y financiar un conjunto de acciones específicas destinadas a instrumentar la Ley Federal de Educación. Estas acciones, en su mayoría, eran diferentes a las que tradicionalmente desarrollaba el máximo órgano de conducción del área educativa, e incluían una gran variedad de tareas: a) la asistencia técnica en terreno, b) la contratación de expertos y consultores, c) el otorgamiento de becas y subsidios, d) la realización de transferencias directas a las escuelas, y e) la implementación de operativos de medición de la calidad educativa, entre otras.

¹⁶⁹ El Pacto Federal Educativo fue suscrito el 11 de septiembre de 1994 y fue ratificado por el Congreso de la Nación recién el 6 de agosto de 1997. A través de él, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación se compromete a partir de 1995 hasta 1999 a realizar una inversión equivalente a tres mil millones de pesos destinada a atender las necesidades educativas provinciales.

Estas nuevas acciones se cristalizaron en el diseño de programas que implicaron distintas modalidades de intervención¹⁷⁰ sobre los escenarios educativos provinciales. Entre los programas implementados, podemos citar: el Plan Social Educativo¹⁷¹, el Programa Nueva Escuela, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, el Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo y el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación.

Para la ejecución de estos programas el Estado nacional destinó un importante volumen de recursos (ver Cuadro IV).

Cuadro IV: Recursos nacionales para la aplicación de la Ley 24.195 (En miles de pesos)

	1993	1994	1995	1996	1997
Becas y Subsidios	1.000	6.000	4.582	35.648	88.365
Infraestructura	95.000	117.850	127.551	200.310	270.587
Equipamiento	7.000	18.000	82.143	96.101	147.833
Capacitación	15.000	60.000	26.355	33.446	47.234
Total	118.000	201.850	240.632	365.506	554.021
En % del GP total del MCyE	7	10,2	11,5	16,5	21,7

Fuente: Morduchowicz (1999), sobre la base de datos suministrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Asimismo, este volumen de recursos invertidos en el sector educativo se vio incrementado por el financiamiento obtenido de los organismos internacionales. A través de dicho financiamiento se implementaron diversos programas, como el Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo (PRISE), el Programa de Reformas de la Gestión Administrativa en el Sistema Educativo (PREGASE) y el Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES). Tal como

¹⁷⁰ Siguiendo a Senén González (2000), las modalidades de intervención pueden ser: a) actuar a través de los gobiernos provinciales y b) actuar directamente sobre las escuelas.

¹⁷¹ El mismo se apoyó en dos pilares: el programa Mejor Educación para todos y el programa Mejoramiento de la Infraestructura Escolar.

lo muestra el Cuadro V (para las cuatro provincias analizadas), a través del PRISE y el PRODYMES se ha invertido en el sector educación un volumen de recursos considerable:

Cuadro V: Recursos ejecutados -hasta junio de 2000- en el PRISE y PRODYMES I y II (en miles de \$)

Provincias	PRISE*	PRODYMES I**	PRODYMES II***
Buenos Aires	52.344	14.899	15.317
Chaco	14.199	No participó	1.858
Mendoza	8.571	28.044	1.404
Neuquén	4.771	25.058	2.920

Nota: * Préstamo BID y contraparte nacional. ** Préstamo BIRF y contraparte provincial. *** Préstamo BIRF y contraparte nacional.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos suministrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Sin embargo, debemos reconocer que, a pesar del importante volumen de recursos invertidos en el sector educativo desde 1993, éstos han sido inferiores a los que se preveían en la Ley Federal de Educación y el Pacto Federal Educativo. De modo que las provincias no dispusieron de los recursos previstos por la normativa para financiar la totalidad de las reformas previstas en dicha norma.

Comentarios finales

La repercusión que ha tenido y aún tiene la Ley Federal de Educación no se debe, exclusivamente, a los importantes cambios que introdujo en el sistema educativo argentino. Su importancia reside, además, en que algunos actores o protagonistas han considerado que la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos y la Ley Federal de Educación, tal vez a raíz de la casi simultaneidad de los procesos, constituyen dos etapas (intencionalmente ordenadas) de una misma y única reforma educativa. Si ello así fuera, deberíamos reconocer que la Ley N° 24.049 de transferencia de los servicios educativos no ha estado motivada por imperativos puramente económicos sino que ha estado guiada por una lógica pedagógico-educativa.

Sin embargo, a la luz del análisis realizado en el documento central, consideramos que no pueden quedar dudas sobre la lógica economicista que ha estado presente detrás del proceso de transferencia. Tal vez, entonces, debamos sólo pensar que fue una casualidad o

coincidencia que éstos procesos se superpusieran en el tiempo. En razón de lo expuesto, podemos concluir que mientras la Ley Federal de Educación ha significado una verdadera reforma educativa, la transferencia de los servicios educativos sólo ha significado una transferencia (de problemas) de responsabilidades administrativas y financieras desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones provinciales.