

La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90

Lucrecia RODRIGO

Universidad Complutense de Madrid

Recibido: Septiembre, 2005

Aceptado: Enero, 2006

Resumen

En el artículo se analiza el proceso de descentralización educativa llevado a cabo en Argentina durante los años 90. En primer lugar, se recurre al estudio genealógico de la política de descentralización educativa con el propósito de dar cuenta de una cierta continuidad histórica en el proceso por el cual el Estado argentino fue delegando, progresivamente, las competencias en materia de educación en favor de las jurisdicciones provinciales del país. En segundo lugar, se observa cómo la urgencia del Estado central por disminuir el gasto nacional en educación trasladándolo a los gobiernos provinciales fue una de las variables centrales que influyó en la definición de dicha estrategia. Finalmente, se señalan las principales críticas y los debates actuales sobre los resultados de esta política en Argentina.

Palabras clave: Descentralización, enseñanza, política.

Abstract

This paper aims to evaluate the way in which the educational decentralization process was conducted in Argentina during the 1990s. The educational decentralization reform constituted a discontinuity within the traditional form the educational system was organised in the country. In the first part of this article we will look in detail at the educational decentralization policy from a genealogical perspective in order to account for a certain historical continuity. In the second part, we will turn to examine how the urgency of the national State to diminish the national cost in education was one of the central variables that influenced in the definition of the decentralization strategy. Finally, we will discuss some of the main critics and current debates on the results of this policy in Argentina.

Key Words: Decentralization, teaching, politic.

Las reformas de descentralización orientadas a devolver capacidades, responsabilidades y autonomía a los gobiernos subnacionales en el área de la administración de los servicios sociales adquirieron centralidad en los países de América Latina durante las últimas décadas. En el presente artículo se analizará el proceso de descentralización educativa llevado a cabo en Argentina durante los años 90 y se realizará una aproximación general de este proceso privilegiando el estudio de los factores endógenos que intervinieron en su aplicación¹.

¹ No se tendrá en cuenta en el artículo el análisis de los “factores exógenos”, como ha sido el rol de los organismos internacionales que participaron en la definición y ejecución de esta política en el país. Sin embargo, es necesario recalcar que la descentralización educativa en Argentina no fue sólo resultado de las transformaciones producidas en el ámbito nacional, sino también de los cambios operados a nivel mundial durante las últimas décadas.

En primer lugar, se examinará cómo la descentralización educativa puesta en marcha en los 90 ha sido una medida conectada con experiencias del pasado que participaron en la construcción de su sentido. Se pondrá atención entonces en la genealogía de la política descentralizadora, con el propósito de dar cuenta de una cierta continuidad histórica en el proceso por el cual el Estado argentino fue delegando, progresivamente, las competencias en materia de educación en favor de las distintas jurisdicciones provinciales del país. Sobre todo, aquellas competencias vinculadas con la gestión y el financiamiento de los servicios educativos. En segundo lugar, se indagará acerca del escenario político económico en el cual se articuló dicha estrategia. El objetivo será mostrar cómo la descentralización pese a presentarse como un instrumento de política educativa que cuestionó la planificación centralizada de la educación, fue una medida vinculada con los problemas económicos del país. De manera que en Argentina la estrategia educativa de descentralización respondió más a la necesidad de reducir la participación del gasto público nacional en educación trasladándolo a los actores regionales, que a los motivos de calidad, eficiencia y democratización argumentados como principales. A pesar de ello, se observará cómo fue una política implementada sin demasiados conflictos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Situación que se debió a la legitimidad que le brindó la estructura política federal del país, así como a una cierta coyuntura económica favorable para los distintos gobiernos regionales. Por último, se plantearán algunos de los debates principales acerca de la modalidad que adquirió la descentralización educativa en el país.

La política de descentralización educativa en la historia argentina: la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias

En Argentina, la problemática de la descentralización de la educación se ha encontrado relacionada con el proceso de consolidación del sistema educativo. Si bien históricamente el Estado argentino ejerció un papel centralizador en la educación, desde sus orígenes y como consecuencia de la búsqueda del equilibrio de fuerzas que hizo posible la unificación del Estado nacional, el sistema educativo argentino se caracterizó por ser “dual” (Filmus, 1997). Es decir, que en su dirección y administración participaron tanto el Estado nacional como los distintos actores provinciales². Se estableció así, que las escuelas primarias dependerían de las provincias cuyos gobiernos tendrían la facultad para diseñar los planes de estudio y para administrar de forma directa las escuelas de este nivel, mientras que las escuelas secundarias y normales serían dirigidas por el Estado nacional³. Sin embargo, la proble-

² Fue en la Constitución Nacional del año 1853 donde se prescribió el ordenamiento político federal para el Estado Argentino. En los artículos referidos a la educación –Art. 14, Art. 5 y Art. 67 inc. 16– quedó instituido el carácter dual del sistema educativo. En el año 1994 esta Constitución fue modificada.

³ El Estado argentino está conformado por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta última funciona como Capital Federal de la república, adquiriendo en el año 1994 –como resultado de la reforma de la Constitución Nacional– el estatus de ciudad autónoma. Al igual que las provincias tiene facultades propias de legislación y jurisdicción.

mática de la construcción de la nación impulsó un cambio en favor de un mayor protagonismo del Estado central en la provisión de la educación elemental. Esta situación se puso de manifiesto en el año 1905, cuando se promulgó la Ley Láinez. Con esta ley se permitió la creación de escuelas primarias gestionadas directamente por el Estado nacional en territorios provinciales, sobre todo en aquellas jurisdicciones que no estaban satisfaciendo las necesidades educativas básicas de la población. Desde entonces, las escuelas nacionales incrementaron su número y matrícula a expensas de las escuelas provinciales. Al tiempo que el gobierno nacional se reservaba la equivalencia de los certificados y títulos, ya que los planes curriculares de las provincias y de las instituciones privadas debían tener los mismos contenidos que el plan nacional para tener validez en todo el territorio argentino (Paviglianiti, 1991). Así, aunque desde la Constitución Nacional se prescribió el ordenamiento de un sistema educativo con participación provincial y nacional en su dirección y organización, en la práctica fue el Estado nacional quien asumió la tarea educadora en el país como consecuencia del papel central que jugó la educación en los procesos de integración social y consolidación de la identidad nacional (Bravo, 1994).

El impulso nacionalizador comienza a revertirse a partir de los años 50. Desde entonces, empiezan a implementarse una serie de intentos de descentralización de los servicios educativos que tuvieron resultados diversos. En términos generales, tales intentos se presentaron como medidas para mejorar el funcionamiento del sistema educativo, a la vez que se consideraron caminos para cumplir con el ordenamiento político federal del país. En este sentido, cabe señalar que en Argentina las diversas tentativas de descentralización adquirieron la modalidad de “transferencia” o “devolución” de las instituciones educativas localizadas en las provincias y gestionadas históricamente por el gobierno nacional. Las atribuciones que por ley les correspondían a las jurisdicciones provinciales pretendían, de este modo, ser devueltas⁴. No obstante, la apertura del sistema educativo al sector privado durante la “ofensiva desarrollista” que tuvo su origen con la caída del gobierno peronista en 1955⁵, puede situarse como una de las primeras etapas de la descentralización de la educación⁶. Con esta medida se pretendía prevenir que un Estado autoritario monopolizara la educación pública; de manera que fue el sector privado quien se benefició de esta primera etapa, surgiendo como resultado nuevos agentes e instancias reguladoras en el escenario educativo. (Tiramonti, 2001).

La segunda etapa de la descentralización tiene como punto de partida el año 1962⁷, cuando de manera unilateral y arbitraria se intentó transferir en forma masiva las instituciones educativas nacionales de nivel primario a las jurisdicciones provinciales. Aunque el Poder Ejecutivo Nacional dispuso por decreto la transferencia de todos los establecimientos de nivel primario, la medida no triunfó y en el mismo año

⁴ Históricamente las transferencias se apoyaron en el artículo N° 5 de la Constitución Nacional, que planteaba la responsabilidad de las provincias de asegurar la educación primaria en sus respectivos territorios.

⁵ El gobierno peronista fue derrocado por el golpe militar de Septiembre de 1955 autodenominado “Revolución Libertadora”.

⁶ Por ejemplo, durante tal época se sancionó una ley que permitió la creación de universidades privadas, a la vez que se reglamentó la legislación que otorgaba subsidios a las escuelas privadas.

⁷ Durante el gobierno radical de A. Frondizi que abarcó los años 1958-1962.

el gobierno nacional se vio en la obligación de anularla⁸. Un análisis similar puede trasladarse a un nuevo intento de transferencia entre los años 1968-1970⁹ que, al igual que el anterior, careció de éxito¹⁰. Sin embargo, a pesar de su fracaso en el año 1970 se derogó la Ley Láinez, lo cual significó que el Estado nacional no crearía más establecimientos en territorios provinciales.

Si bien los intentos señalados carecieron de efectividad, el año 1978 sí supuso un cambio en la fisonomía del escenario educativo argentino. El gobierno militar que asumió el poder en 1976 puso en marcha un nuevo plan de descentralización a partir de un fuerte incentivo por parte del Ministerio de Economía. Obligatoriamente se transfirieron las escuelas primarias, a la vez que se exigió a las provincias que aceptaran dichas instituciones. El proceso careció de gradualidad y de posibilidad de discusión¹¹. Los argumentos esbozados fueron la búsqueda de eficiencia y calidad apelándose, una vez más, a la restauración de los orígenes federales del sistema educativo argentino. Con la transferencia de los servicios educativos del año 1978 las provincias pasaron a hacerse cargo del financiamiento y de la gestión de las escuelas de nivel primario, estableciéndose en el Consejo Federal de Educación¹² la posibilidad de entablar relaciones entre las distintas provincias y la nación.

En cuanto a los resultados del proceso de transferencia del año 1978 no parecen haber sido muy positivos para la educación argentina. Las provincias que carecían de los recursos suficientes para afrontar semejante transformación se vieron en la obligación de cerrar establecimientos educativos. Además, la falta de mecanismos de coordinación entre las provincias y la nación, así como el papel poco preciso y decisivo del Consejo Federal de Educación, fueron variables que jugaron en su contra. Investigaciones posteriores mostraron que la descentralización se presentó como una política impuesta por el gobierno central que careció de la participación de los actores provinciales, así como de la planificación y de los recursos necesarios (Kisilevsky, 1998). De modo que el verdadero objetivo de la transferencia estuvo estrechamente vinculado con la disminución del peso de la educación en el presupuesto nacional¹³.

Finalmente, la década de los 90 dio lugar a la tercera de las etapas de la descentralización de la educación argentina, cuando se sanciona en el año 1991 la Ley de Transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones regionales del país¹⁴. Con esta ley se transfirieron a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires

⁸ Sólo se transfirieron 23 escuelas dependientes del Estado nacional que funcionaban en la provincia de Santa Cruz.

⁹ Durante el gobierno de facto de Onganía que abarcó los años 1966-1970.

¹⁰ Sólo fue posible el traspaso de 680 escuelas primarias nacionales a las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja.

¹¹ Como resultado 6700 escuelas y 44 050 docentes del nivel primario fueron transferidos a las provincias. Véase D. Filmus, 1997.

¹² El Consejo Federal de Educación fue creado en el año 1972 y sus funciones se definieron en términos de planificar, coordinar y asesorar los aspectos educativos que comprometiesen la acción conjunta de la nación y las jurisdicciones provinciales.

¹³ Con esta medida también se pretendió efectuar cambios significativos como "el ataque a los sindicatos docentes, la construcción de la juventud como sujeto peligroso por excelencia y la ruptura de la homogeneidad cultural de las clases medias". Véase Dussel, I., Birgin, A. y Tiramonti, 2001, p. 77.

¹⁴ Ley de Transferencias de servicios educativos de nivel medio y no universitario N° 24 049, sancionada el 6 de Diciembre de 1991 y promulgada en Enero de 1992.

las escuelas de nivel medio que dependían del Ministerio de Educación Nacional, la gestión de los servicios educativos de enseñanza privada dependientes de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada y las instituciones pertenecientes al Consejo Nacional de Educación Técnica. También se transfirieron por decreto del Poder Ejecutivo Nacional las escuelas normales dedicadas a la formación de los docentes¹⁵, finalizándose así con la descentralización de la gestión, el gobierno y el financiamiento de las instituciones de todos los niveles –con excepción de las universidades– a las jurisdicciones regionales.

Ahora bien, ¿cuáles fueron los motivos que impulsaron al Estado nacional, luego de un conjunto de experiencias poco exitosas de transferencia de los servicios educativos, a implementar durante los 90 la descentralización definitiva del sistema educativo argentino no universitario? ¿Por qué se adoptaron, una vez más, estrategias de delegación de poder en materia de educación hacia los distintos actores regionales?

El escenario político-económico de la transferencia educativa de los 90

El contexto político-económico que configuró el escenario en el cual se articuló el proceso de transferencia educativa se vuelve fundamental para comprender los sentidos que lo orientaron. La literatura especializada suele distinguir dos momentos significativos de transformación contextual comunes para el conjunto de países latinoamericanos (Tiramonti, 2001). El primero, se sitúa a partir de los años 80 cuando en la esfera política los países de la región iniciaron un proceso de modernización centrado en la recuperación de los regímenes democráticos de gobierno. En Argentina fue en el año 1983 cuando se recuperó la democracia, luego de períodos prolongados de inestabilidad política que se tradujeron en una sucesión de gobiernos militares. Durante esta época se enunciaron los diagnósticos generales que pusieron de manifiesto la crisis del sistema educativo argentino, poniendo énfasis en su estructura autoritaria y en la necesaria democratización de las prácticas educativas. Al mismo tiempo, se pretendió mostrar cómo el proceso de inclusión educativa extendido hasta los años 80 fue realizado sin la inversión necesaria para la incorporación de innovaciones pedagógicas y organizativas¹⁶. Se puso de manifiesto entonces que la estructura centralizada del sistema educativo mantenía al Estado cautivo de la mediación de intereses particulares. Esta situación, se consideraba, reducía las posibilidades para conducir efectivamente el sistema de enseñanza, planteándose la necesidad de establecer un cambio en las relaciones de poder (Tiramonti, 2001). Cabe recordar que en este momento el país dejaba atrás un largo período de dictadura militar, exis-

¹⁵ Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 964/92.

¹⁶ Por otro lado, se puso de manifiesto en el diagnóstico que las prácticas escolares mostraban rasgos autoritarios, que la distribución social de los conocimientos era inequitativa y que la fragmentación del sistema era una realidad. Se sostuvo también que la actividad pedagógica era escasa, y los contenidos que en las escuelas se enseñaban carecían de relevancia y significación social. La repitencia, la deserción y la exclusión fueron considerados problemas centrales de la cotidianeidad educativa de la época. Véase Sábato, H. y Tiramonti, G. 1995.

tiendo en la ciudadanía una necesidad generalizada por romper con un pasado autoritario que había marcado el accionar de las distintas instituciones públicas. La solución de la crisis del sistema de enseñanza pasó a considerarse una tarea impostergable, y el país debía afrontarla a la luz de las exigencias de aquel momento. El Congreso Pedagógico Nacional, celebrado en el año 1988, se constituyó en el espacio de debate público frente al problema educativo. La democratización de la educación argentina, la manera de operar del poder central y la disminución de los derechos que corresponden a cada una de las provincias como consecuencia del accionar del gobierno nacional fueron algunos de los temas tratados. A partir de ese momento, recuperar y fortalecer la escuela se tradujo en “federalizar la educación”.

El segundo momento de transformación se relaciona con el cambio de modelo de desarrollo económico en la región. Los años 90 pueden considerarse el inicio de un proceso de reestructuración de las economías latinoamericanas que tuvo por objetivo su incorporación al intercambio económico internacional. Ser competitivos pasó a ser uno de los objetivos centrales, considerándose necesario reducir la participación económica del Estado nacional en la asignación de los servicios y bienes públicos. El modelo de organización del Estado nacional argentino comenzó a ser cuestionado. Su transformación se convirtió en uno de los temas principales de la época dando lugar a la Reforma del Estado. Así, durante el primer gobierno peronista de C. Menem¹⁷, se puso en marcha un proyecto que consistió en la reestructuración del aparato estatal y en la reducción de la intervención del Estado nacional y su poder de regulación económica. Se aplicaron para ello un conjunto de medidas, entre las cuales destacaron las de privatización y descentralización de bienes y servicios públicos, así como las de desregulación y desmonopolización (Ozslack, 2001)¹⁸.

Dentro del proceso de Reforma del Estado, la necesidad del ajuste fiscal se presentó como el motor de importantes cambios en las diferentes áreas sociales. En dicho escenario, la descentralización de los servicios públicos se consideró una de las estrategias fundamentales para aliviar las cargas fiscales del Estado nacional. Por consiguiente, las razones financieras resultan centrales para comprender por qué el gobierno argentino impulsó, una vez más, estrategias de descentralización en el sistema educativo. Aunque desde el discurso oficial se privilegiaron los aspectos educativos como los motores de la transferencia (democratización, calidad y eficiencia), la descentralización de las instituciones escolares ha estado acompañada por una ideología que hizo de la austeridad financiera del sector público una condición del progreso económico (Carnoy, 2001). En la política económica argentina los problemas de cualquier índole pasaron a referirse a problemas relacionados con la necesidad de achicar costos, equilibrar cuentas y reducir déficit. Las diferentes esferas de la vida social comenzaron a pensarse en términos que les eran ajenos, provenientes del discurso económico basado en ideas de eficiencia y racionalidad. Tal ha sido el sentido

¹⁷ El primer gobierno de C. Menem abarcó los años 1989-1993, mientras que su segundo mandato comprendió los años 1993-1999.

¹⁸ Estas medidas fueron promovidas por casi todos los programas reformistas de los organismos internacionales, particularmente por el Banco Mundial y el FMI, dos organizaciones que supeditaron sus préstamos económicos a la condición de aplicar políticas de esta índole.

que orientó al proceso de transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones regionales, pues operó como una estrategia dirigida a redefinir y reducir la intervención económica del Estado nacional en la esfera educativa. Si bien no supuso la retirada del Estado seguida por la ocupación de espacios de decisión y gestión por la sociedad, sí implicó un achicamiento del Estado nacional y una correlativa expansión de los Estados subnacionales que asumieron las funciones descentralizadas.

Pero, ¿cómo pudo ponerse en marcha semejante proceso? Si bien la descentralización de los servicios educativos estuvo signada por reformas fiscales y de administración de los servicios públicos, tuvo lugar en un contexto marcado por un fuerte aumento de la recaudación de los impuestos coparticipables, lo cual significó un aumento de las transferencias por coparticipación a las distintas provincias¹⁹. Prácticamente los recursos provinciales se habían duplicado entre 1990 y 1992 de manera que, aprovechando esta coyuntura favorable, al poder ejecutivo nacional no le costó demasiado imponer la transferencia de los centros educativos que dependían de la nación a las provincias. Y al hacerlo apeló nuevamente a la estructura federal del país (Falleti, 2001). En suma, tanto el argumento de la “federalización” del sistema educativo argentino, como un cierto contexto económico propicio, permitieron que la transferencia educativa adquiriera la legitimidad necesaria para ser puesta en marcha sin demasiados conflictos. No obstante, se opusieron a dicha política casi todas las organizaciones sindicales de profesores²⁰.

Así, tras un breve debate en diciembre de 1991 se sancionó la Ley de Transferencia de servicios educativos (Ley N° 24.049). Se abrió entonces una etapa de negociaciones entre los ministerios de Economía, de Interior y de Educación y los gobernadores de las provincias que, si bien en su mayoría aceptaban la idea de la descentralización de las instituciones educativas, querían asegurarse que los recursos también serían transferidos. Finalmente, casi todos los gobernadores aceptaron financiar la transferencia con los recursos propios provenientes de la coparticipación, a cambio de que el gobierno nacional garantizara cubrir automáticamente el costo mensual de los servicios transferidos toda vez que el nivel de impuestos total recaudado no alcanzara el promedio mensual del período abril-diciembre 1991. En la ley quedó establecido, además, que todas aquellas cuestiones específicas de la transferencia se acordarían a través de convenios especiales entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada

¹⁹ En enero de 1988 se sancionó la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (ley N° 23.548), que regula la recaudación y distribución de recursos entre nación y provincias. Algunos autores (Falleti, 2000) sostienen que dicha ley constituyó un avance en el proceso de descentralización fiscal en Argentina, ya que institucionalizó el alto nivel de distribución primaria que se había alcanzado en ese momento, aunque luego se modificó en favor de una mayor centralización. En la actualidad, el régimen de coparticipación vigente otorga el 44% de los impuestos recaudados al nivel nacional y el 56% al conjunto de las jurisdicciones provinciales. Estos parámetros, sin embargo, fueron frecuentemente alterados y constituyen un constante campo de conflicto y negociación entre la nación y las provincias, que se refleja en la puja por recursos para la educación.

²⁰ La oposición de las asociaciones gremiales de profesores ha sido uno de los problemas centrales enfrentados por las reformas de descentralización en casi todos los países latinoamericanos. Esta oposición se basó en el temor al hecho de que la descentralización quiebre la negociación colectiva nacional, reduzca el poder de los profesores y, por ende, tenga como consecuencia la disminución de los sueldos y el empeoramiento de las condiciones laborales. Tal temor en Argentina estuvo más que justificado, ya que con la descentralización la responsabilidad financiera recayó sobre los gobiernos provinciales que en algunas ocasiones no contaban con los recursos financieros para asumir sus obligaciones.

una de las provincias, lo cual condujo a largas negociaciones entre el gobierno nacional y los gobernadores provinciales que concluyeron dos años más tarde con la firma del último convenio²¹. A través de los acuerdos bilaterales los gobernadores negociaron la modalidad de la transferencia; obteniendo la firma de los mismos un fuerte contenido político, ya que simbolizaban el apoyo o rechazo de los gobernadores provinciales a las reformas impulsadas por el gobierno nacional (Falleti, 2001)²².

La transferencia educativa de los 90: ¿descentralización o re-centralización?

Como se ha señalado, tanto la estructura federal del país como una coyuntura económica favorable hicieron posible que la transferencia educativa fuera llevada a cabo sin demasiados problemas entre el Estado nacional y los estados provinciales. El tiempo que llevó poner en marcha semejante transformación puede dar cuenta de dicha situación, pues en solo dos años se transfirieron a las jurisdicciones provinciales todas las instituciones educativas no universitarias que dependían del Estado nacional.

Las consecuencias de la política educativa de descentralización han sido objeto de fuerte debate y crítica en el país. Fundamentalmente, en lo que respecta a la nueva modalidad de intervención del Estado nacional en un sistema educativo que opera de manera descentralizada. En este sentido, cabe señalar que el Estado nacional se vio obligado a modificar su actuación, pues ya no gestiona ni financia directamente las instituciones educativas. Las nuevas atribuciones quedaron establecidas en la Ley Federal de Educación sancionada un año después de la transferencia, y se resumieron en cuatro áreas centrales de intervención: 1) el establecimiento de los contenidos básicos comunes, 2) la evaluación de los resultados del sistema educativo nacional, 3) la implementación de programas compensatorios y 4) la capacitación docente. Si bien desde la ley se señala que las atribuciones deben ser ejercidas en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, desde posturas críticas al proceso de descentralización se considera que el Estado nacional ha mantenido a través de las mismas una importante intervención en materia de educación. Intervención que ha adquirido

²¹ El primer acuerdo firmado fue con la provincia de La Rioja, provincia natal del presidente Carlos Menem. Antes de noviembre de 1992 trece de las provincias argentinas firmaron sus convenios, y once lo hicieron en el año siguiente. La provincia de Buenos Aires fue la última en firmar, probablemente debido a la envergadura de la transferencia (el 33% del total de las escuelas transferidas en 1992 pertenecían a esta provincia) Véase T. Falleti, 2000.

²² Vale la pena señalar que resultado de la transferencia el sistema educativo argentino pasó a ser financiado por la nación (20%), por las jurisdicciones provinciales (77%) y por los municipios (3%). Los ingresos con los cuales financia cada jurisdicción la inversión en educación son los siguientes: a) el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación adquiere sus recursos del tesoro nacional (98,6%) y de los créditos externos (1,4%); b) los Ministerios de Educación de las provincias adquieren sus recursos de fuentes propias (41,3%) y de las transferencias de la Nación por la Coparticipación Federal (58,7%); y, por último, los municipios adquieren sus recursos tanto de las fuentes propias como de las transferencias de las provincias. Si bien las jurisdicciones provinciales aumentaron su participación en el financiamiento educativo, puede observarse que el Estado nacional continúa aportando la mayor parte de los recursos económicos. Véase, *El sistema educativo argentino y su financiamiento*, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Programación y evaluación educativa, Buenos Aires, Agosto 1997.

mayores dimensiones como resultado de la debilidad con la que ha operado el Consejo Federal de Educación, que se ha limitado a coordinar y consensuar medidas de política educativa procedentes del poder central (Tiramonti, 2001). Así, ha sido habitual sostener que el Ministerio Nacional de Educación ha efectuado una poderosa re-centralización, que se expresa en un nuevo modo de hacer política educativa que combina dos modalidades administrativas. Por un lado, la “centralización en la iniciativa” y, por otro, la “desconcentración en la ejecución” (Senen González, 2001). Por lo tanto, desde esta postura se afirma que aunque la descentralización haya constituido una ruptura con la tradicional manera de organizar la educación argentina, no comprometió la cooperación entre los actores del sistema, ya que supuso una redefinición de las funciones y del poder regulatorio tradicional del Estado central.

Otro de los aspectos cuestionados de la política de descentralización educativa se refiere al hecho de no haber tenido presente, a la hora de su implementación, las diferencias territoriales que históricamente caracterizaron al país. A través de los recursos provenientes de la coparticipación y de los recursos propios, los estados provinciales se hicieron cargo de la gestión directa de la educación en sus respectivos territorios. Las negociaciones que los actores provinciales pudieron entablar respecto a este tema dependieron de sus capacidades técnicas y financieras, así como de su tradición política. Sin lugar a dudas, la manera en que han sido utilizados estos recursos ha dependido de la actuación de cada uno de los gobiernos provinciales de turno. En esta línea, se considera que la lucha entre las capacidades técnicas y económicas del Estado central y la debilidad de las burocracias provinciales para aportar y sustentar alternativas, ha abierto un espacio de incertidumbres controlado por el Estado nacional. De manera que no se ha producido una negociación horizontal entre los actores de la comunidad educativa, sino más bien un desigual intercambio entre los organismos de los diferentes niveles de gobierno. Por una parte, el nivel provincial se estaría reduciendo al procesamiento de las “urgencias” que ha generado la gestión directa del sistema educativo en un contexto de ajuste financiero. Por otra parte, el nivel nacional estaría adquiriendo mayor protagonismo en la definición de las políticas educativas, las cuales pasaron a construirse en permanente negociación con los organismos internacionales poniéndose en práctica mediante una estructura burocrática de alta calificación técnica (Senen González, 2001).

En definitiva, desde las posiciones señaladas se subraya el fortalecimiento del papel regulador del Estado nacional como resultado de la descentralización de los servicios educativos. Así, a la hora de analizar este proceso ha sido habitual destacar la manera en que el Estado argentino ha re-centralizado sus funciones, sin prestar demasiada atención al estudio de las diversas estrategias desarrolladas por los actores regionales. Es en esta línea que deberían complementarse los análisis señalados, es decir, desde un enfoque que parta del reconocimiento de la inestabilidad y del carácter dialéctico de todo proceso descentralizador. Llama la atención el poco interés que se le ha prestado desde la literatura académica al estudio de las relaciones intergubernamentales. Analizar la manera en que operan la variedad de actores regionales, se vuelve indispensable para conocer mejor las particularidades que ha adquirido en el país la descentralización del sistema de enseñanza.

En esta línea, algunas investigaciones han sostenido que, a pesar de ponerse en práctica por razones meramente fiscales o de balance de las cuentas públicas nacio-

nales, el sistema federal argentino sí permitió a los actores provinciales aumentar su poder político y de negociación en las políticas educativas que siguieron a la descentralización (Falleti, 2001). Los gobernadores provinciales tuvieron un rol importante en las negociaciones de la transferencia de las escuelas, mientras que los ministros de educación de las provincias y el Consejo Federal de Cultura y Educación²³ adquirieron gran relevancia en la definición de las reformas educativas que siguieron a la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993. Desde esta perspectiva, se considera que el Consejo Federal de Educación ha sido una de las instituciones federales que adquirió mayor relevancia a partir de la firma de los convenios de transferencia, y especialmente después de la sanción de la Ley Federal de Educación. Una vez que se produjo la descentralización de las escuelas, este organismo sirvió fundamentalmente para la coordinación horizontal entre los actores subnacionales más que para la coordinación vertical entre la nación y las provincias. Por medio del mismo, las jurisdicciones provinciales pudieron poner límites a las políticas educativas del nivel nacional, al constituirse en un espacio de discusión, de negociación y de construcción de consensos entre los representantes de las distintas jurisdicciones nacionales (Falleti, 2001). Parecería entonces que la estructura federal del gobierno y las negociaciones a través de los convenios bilaterales, así como el aprovechamiento de instituciones como ha sido el caso del Consejo Federal de Cultura y Educación, hicieron posible que los gobiernos provinciales capitalizaran mayor poder político para poner ciertos límites a las políticas públicas emanadas desde el centro.

Sin embargo, cabe recordar que el gobierno nacional mantiene aún gran capacidad para construir coaliciones, ya que recauda la mayor parte de los recursos provinciales y administra otras fuentes de ingresos como son el acceso a créditos internacionales. De manera que los gobiernos provinciales siguen exhibiendo una alta dependencia financiera del nivel central. Por ejemplo, las reformas fiscales que siguieron a la sanción de la ley de Coparticipación y que modificaron las atribuciones de recaudación de los distintos niveles de gobierno, tendieron a centralizar poder y recursos. De tal manera, a comienzos de los 90 las mismas circunstancias de coyuntura económica que hicieron posible la transferencia de gran parte del gasto social a las jurisdicciones provinciales, fueron las que condujeron a la centralización de la distribución y recaudación de ingresos (Falleti, 2001).

Además, en cuanto a la participación de la comunidad en las decisiones sobre las distintas funciones de la provisión del servicio educativo, se observa que la misma es bastante baja, existiendo una ausencia de la escuela como actor importante en la toma de decisiones. Aunque la desburocratización y la posibilidad de aumentar los niveles de autonomía de las instituciones y de los docentes se presentaron como consecuencias esperadas de la descentralización, en la práctica parece que el funcionamiento burocratizado del gobierno nacional se ha trasladado a las burocracias de los gobiernos regionales (Feldfeber e Ivanier, 2003). No obstante, la heterogeneidad

²³ Como se señaló, el Consejo Federal de Cultura y Educación es el órgano responsable de planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural y educativa. Se encuentra integrado por los Ministros o Secretarios de Educación de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, presidido por el Ministro de Educación de la Nación. En la LFE quedó establecida tanto su composición como sus respectivas funciones (Art. 54 al 58).

en el accionar de las distintas jurisdicciones exige en la actualidad la elaboración de investigaciones que indaguen en esta dirección, puesto que el posicionamiento que tuvo y continúa teniendo cada región ha variado en función de sus particularidades.

Conclusiones

En este artículo se ha intentado comprender por qué durante los años 90 el gobierno argentino puso en marcha estrategias de delegación de poder en materia de educación. Se observó para ello cómo este proceso estuvo articulado en un conjunto de experiencias del pasado. La “federalización” del sistema educativo se presentó en la historia de la educación argentina como el motor de dicha transformación, situación que ayudó a brindarle la legitimidad y el acuerdo necesario para su aplicación. Asimismo, se puso de manifiesto cómo las distintas experiencias de transferencia educativa supusieron disminuir las obligaciones del Estado central, sobre todo en lo que respecta al dominio de la gestión y del financiamiento de la educación. En este sentido, se ha sostenido que esta política antes de ser una medida dirigida a aumentar los niveles de calidad, eficiencia y democratización de la educación argentina, ha operado como una estrategia dirigida a reducir y a modificar la participación económica del Estado central en la esfera educativa. Una política vinculada más al re-intento de reducir los costos e incrementar la eficiencia administrativa del sistema educativo en su conjunto, que a procesos reales de transferencia y devolución de poder. Sin embargo, dicha situación no impidió que haya sido aceptada por el conjunto de actores provinciales, pues fue aplicada en una coyuntura económica favorable, al tiempo que se la vinculó con la estructura federal del país.

Respecto a los efectos “esperados” y “positivos” de la descentralización cabe señalar que no son aún visibles. En la actualidad no parecen existir evidencias claras de que la descentralización haya implicado una mejora en la provisión del servicio educativo (en cuanto a mayor calidad, eficiencia y participación), sobre todo, si se tiene presente que fue una política iniciada con poco estudio previo y con una mínima planificación. La velocidad con la que se tomó la decisión impidió la sistematicidad y la gradualidad que todo proceso descentralizador debe contener, y en esta línea puede afirmarse que operó como una pesada carga financiera para la mayoría de las provincias del país. Distribuir el gasto oficial en los niveles provinciales de gobierno fue el objetivo central de dicha transformación, situación que se advierte cuando se descubre lo fácilmente delegable que fueron la gestión y el financiamiento directo de la educación. Ámbitos en los cuales el Estado nacional no tuvo demasiados reparos en delegar poder y responsabilidad en los actores regionales, mientras que la delegación de poder en áreas como son el control y la regulación de la educación se presentaron como cuestiones “sensibles” a la descentralización.

En todo caso, es posible afirmar que se carece de investigaciones que permitan realizar las evaluaciones pertinentes. La mayoría de los estudios centraron su atención en el análisis del comportamiento y de las estrategias desarrolladas por el nivel central de gobierno, sin indagar demasiado acerca de la actuación de los actores regionales y locales. Sería de gran interés que los estudios sobre el proceso de descentralización educativa comiencen a situar en primer plano las interacciones produ-

cidas entre los distintos actores que participan del funcionamiento del sistema educativo. De lo contrario, se estaría ignorando uno de los aspectos principales para lograr no sólo la estabilización que requiere todo sistema descentralizado, sino también las posibilidades de transformación y de reequilibrio del mismo. En definitiva, avanzar en el conocimiento del impacto de la política de descentralización educativa en Argentina, exige realizar investigaciones que tengan presente el conjunto de actores del sistema, ya que de ellos dependerá el éxito o fracaso de la misma.

Referencias bibliográficas

- BRAVO, H. (1994). *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*. Buenos Aires: CEAL.
- CARNOY, M. (2001). La articulación de las reformas educativas en la economía mundial, *Revista de Educación*, Número Extraordinario, 111-120.
- DUSSEL, I., BIRGIN, A. y TIRAMONTI, G. (2001). Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina. En Tiramonti, G. *Modernización educativa en los 90*. Buenos Aires: Temas, cap. 4.
- FALLETI, T. (2001). Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación, *Boletín* N° 9. Buenos Aires: PREAL-FLACSO, 9-16.
- FELDFEBER, M. e IVANIER, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 8, N. 18, 421-445.
- FILMUS, D. (1997). *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*. Ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD. San José de Costa Rica.
- KISILEVSKY, M. (1998). *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*, tesis de maestría. Buenos Aires: FLACSO.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1997). *El sistema educativo argentino y su financiamiento*. Buenos Aires: Secretaría de Programación y evaluación educativa.
- OSZLACK, O. (2001). Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego, *Enoikos*, Año IX, N. 19, 164-179.
- PAVIGLIANTI, N. (1991). Legislación y gobierno. De la centralización uniformante a la descentralización anárquica. En *Diagnóstico de la administración central de la educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, Serie de Estudios y Documento 1.
- SÁBATO, H. y TIRAMONTI, G. (1995). La reforma desde arriba. Política educativa en el gobierno de Menem, *Revista Punto de vista*, 53.
- SENEZ GONZÁLEZ, S. (2001). *Argentina: centro y periferias en la reforma educativa. Macroproyectos y Micropolítica (1993-1999)*. Ponencia presentada en la Reunión de LASA.
- TIRAMONTI, G. (2001). *Modernización educativa en los 90*. Buenos Aires: Temas.

Correspondencia con la autora:

Lucrecia Rodrigo
 Facultad de Educación. Universidad Complutense de Madrid.
 C/ Rector Royo Villanova s/n. 28040 Madrid.
 E-mail: lrodrigo@edu.ucm.es