

# ESTADO Y EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA DE LOS '90: Balances y Desafíos <sup>(1)</sup>

MARÍA CATALINA NOSIGLIA<sup>(2)</sup>

SERGIO TRIPPANO<sup>(3)</sup>

<sup>(2)</sup>Licenciada en Ciencias de la Educación. Profesora Adjunta Regular de Política Educacional, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación.

<sup>(3)</sup>Profesor en Ciencias de la Educación. Docente Cátedra Política Educacional, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación.

## I. Introducción

La reforma de la educación iniciada en la última década, imprimió profundas transformaciones en el funcionamiento del sistema educativo, tuvo pretensiones fundacionales por la magnitud de las modificaciones establecidas en materia institucional y pedagógica y por el alcance territorial de sus propuestas.

El objetivo central de este ensayo es analizar el desarrollo de las políticas educativas de la última década, en el contexto amplio del proceso de ajuste estructural. Para ello, se caracterizará la **agenda** de la política educativa, sus **actores centrales**, los factores que **favorecieron y dificultaron** la implementación de la denominada "transformación educativa" y los **problemas aún pendientes de resolución**.

La reforma lleva implícita una concepción de Estado mínimo—sustentado en principios neoliberales—, que ha delegado en los distintos actores sociales y en las jurisdicciones la toma de decisiones, la gestión y la capacidad de regularse, y aparece con una función mediadora de los intereses de los diferentes actores, con el fin de llegar a decisiones concertadas en su seno. Sin embargo, en la práctica se observa que el Estado central ejerce un papel decisivo en la definición y orientación de las políticas educativas por su

<sup>(1)</sup>Este trabajo fue preparado originalmente para la Reunión de Latin American Studies Association (LASA), Hyatt Regency Miami, March 16-18, 2000

"62 Lunas" Lomazzi 2000



diferencial capacidad financiera y técnica, en gran parte, a partir de las propuestas y de los préstamos otorgados por los organismos de financiamiento internacional.

En este trabajo el sentido de las políticas educativas no se consideran de manera aislada del conjunto de las otras políticas públicas, particularmente de las económicas ya que los sistemas educativos se hallan sobredeterminados por el contexto de globalización, desintegración y reconversión del lugar del Estado (Tiramonti, 1997).

## II. La reforma del estado

La década de los '80 señala para la Argentina, como para la mayoría de los países latinoamericanos, el agotamiento de un régimen de acumulación que se manifiesta con toda crudeza con la crisis de la deuda a comienzos de los '80, marcando el fin de un ciclo "...que implicó la quiebra de modelos económicos y políticos... (y)... una profunda crisis de los actores políticos y sociales" (Paramio, 1991:1).

En los últimos quince años se produce un profundo cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad que va más allá de modificaciones en el régimen político, y que impacta en las políticas públicas, en la relación del estado con el resto de los actores, en la inserción internacional y en la vida cotidiana de los individuos (García Delgado, 1994).

La aplicación de políticas de ajuste estructural como salida de la crisis supusieron: a) la promoción de la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y la adopción de políticas ortodoxas en las que el mercado desempeñó un papel fundamental y b) la reducción del Estado a través de la privatización y la desregulación (Bresser Pereira, 1991).

El impacto de las políticas de ajuste se reflejó en la persistencia de condiciones económicas recesivas que llevaron a la caída del ingreso nacional y al crecimiento de las desigualdades sociales.

La descentralización, la desregulación y la privatización son las políticas centrales de la reforma del Estado.

Con la descentralización se promueve el traspaso de competencias de la nación a las provincias y a los municipios. Este interés por la descentralización se justifica, para el neoliberalismo, en la constatación de que los aparatos estatales son un obstáculo para la dinámica de la acumulación, propugnándose el desmantelamiento del Estado de bienestar.

La política de privatización consistió en la transferencia de activos del sector público al sector privado. Se parte de la concepción de que las empresas por ser públicas son ineficientes y no competitivas. Con esta iniciativa se pretende sancionar la ineficiencia y liberar a las empresas de interferencias políticas e imposición de metas no comerciales. Ejemplos de ello son las medidas referidas a la privatización de empresas estatales, principalmente de servicios públicos de luz, gas, electricidad, etc. Estos mismos criterios se trasladan a las políticas públicas en general como es el caso de la educación, de la salud y del sistema de seguridad social.

Del análisis de los mecanismos de privatización llevados a cabo en el sector empresas, se observa que el objetivo buscado fue obtener ingresos a corto plazo manteniendo privilegios monopólicos. Así, en el orden interno se vieron favorecidos ciertos grupos económicos nacionales en combinación con capitales extranjeros a fin contrarrestar los conflictos emergentes de los recortes y diferimientos de subsidios y contratos públicos.

Como broche final de las medidas de reforma del estado se plantea la desregulación de la economía. Con esta política se intentó desreglamentar la actividad económica mediante la introducción de modificaciones jurídicas institucionales —supresión de entes reguladores de granos y carnes— y la reducción del poder de los sindicatos a través de medidas de flexibilización laboral, convenios colectivos de trabajo por fábrica, etc.

Esta política se justificaba como respuesta a la hipertrofia reguladora del estado argentino que condujo a altos niveles de ineficiencia y al mantenimiento de privilegios hacia determinados sectores, resguardándolos de la competencia externa.

El modelo económico que termina por

consolidarse a comienzos de los '90, producto de las políticas antes descritas, imprime profundas modificaciones en las funciones del Estado. A partir del cuestionamiento de su rol de productor y distribuidor, característico de la posguerra, se lo limita a un rol fiscal garante de equilibrios macroeconómicos y de la apertura al mercado mundial centrando, principalmente, su accionar en temas de seguridad y justicia, y sólo aplicando políticas sociales de manera focalizada.

El cambio de relaciones entre el estado y la sociedad se expresa en la mayor determinación de la economía sobre la política, de lo transnacional sobre lo nacional y de lo individual sobre lo colectivo (García Delgado, 1994).

Otra de las características salientes del nuevo rol de Estado en nuestra región es la pérdida de autonomía externa en las decisiones políticas. Esta situación está determinada, principalmente, por el fenómeno de la internacionalización de los procesos económicos que exigen determinados reacomodamientos de las naciones para ser competitivos en el mercado mundial y por las restricciones de orden fiscal de los estados que se hacen dependientes del financiamiento externo para el desarrollo de sus políticas.

Ambas cuestiones restringen su capacidad de compromiso con el sistema político nacional y junto con una creciente concentración de decisiones en el Poder Ejecutivo. Esto se justifica en la necesidad de que los desafíos que plantea la emergencia económica exige una fuerte y unilateral iniciativa del ejecutivo presidencial.

La introducción de criterios de eficiencia y eficacia en la administración, la constitución de una burocracia con mayor capacidad técnica son algunas de las respuestas concretas a los nuevos desafíos. Los principios del nuevo paradigma de la administración pública se incluyen en el discurso sobre gerenciamiento público. Entre ellos, se destacan:

- a) el gerenciamiento de tipo empresarial introduciendo técnicas de gestión y valores de la empresa privada;
- b) la orientación al cliente;

c) la formulación del presupuesto y la evaluación en base a resultados y performance;

d) la mayor autonomía de las unidades ejecutoras, asociada a la descentralización así como a la flexibilidad y confianza de los agentes administrativos;

e) los incentivos salariales en base a desempeño y la licitación de ciertas actividades del Estado bajo el supuesto que los privados pueden realizar tareas de mejor calidad y a más bajo costo que el Estado, (Repetto, 1998). Cada uno de los postulados descriptos en el paradigma del "new public management" o la reinención del gobierno orientan las propuestas instrumentadas en las políticas públicas y las educativas en particular

### III. Algunas características del Sistema Educativo Argentino

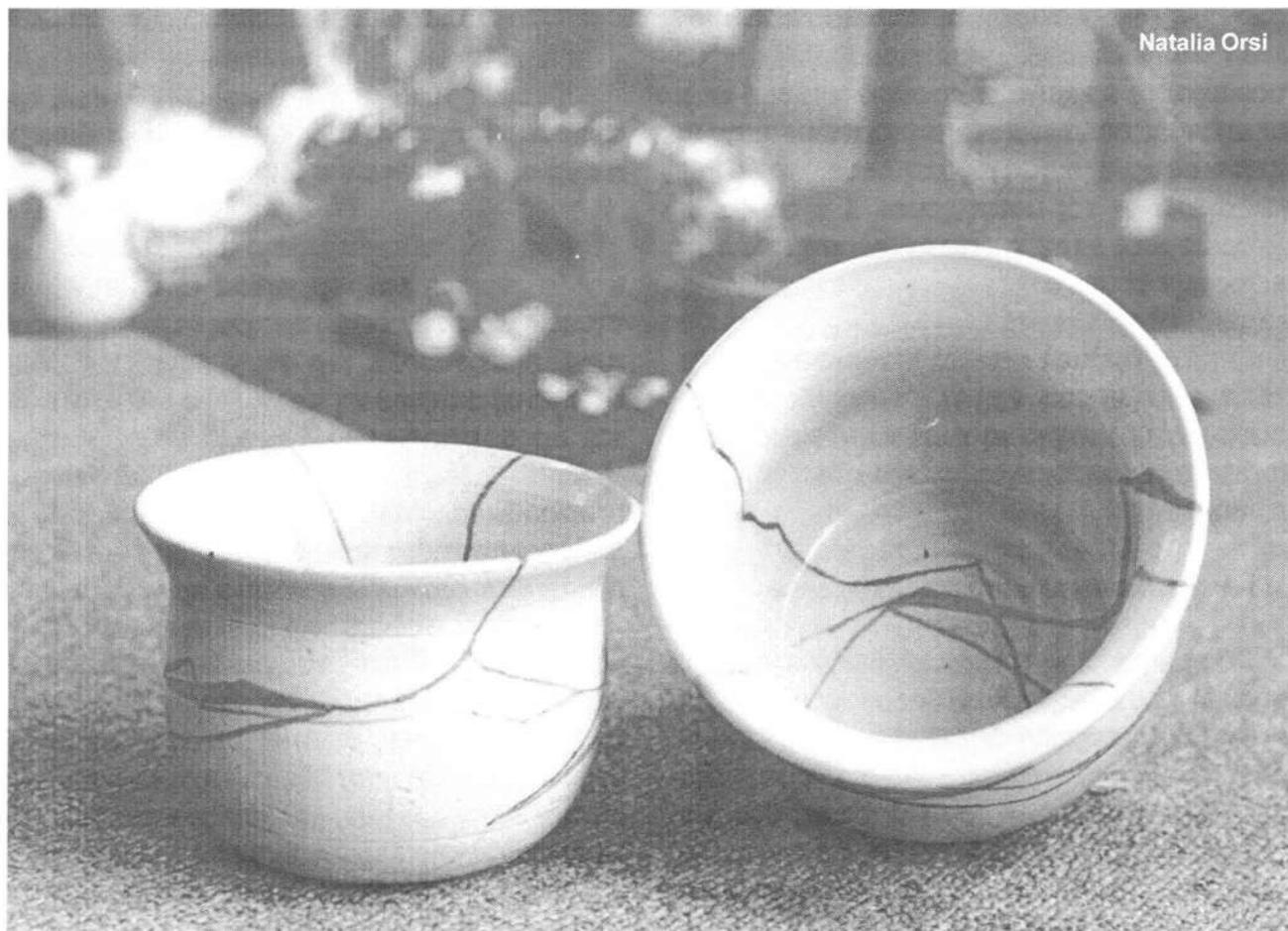
El sistema educativo en la Argentina en 1994, estaba conformado por 8.890.679 alumnos, 655.750 docentes, 38.457 establecimientos, sin contar el nivel universitario<sup>1</sup>. El gasto público consolidado en 1997 era de \$ 11.430.000.000, de los cuáles el Estado Nacional invierte un 17,3% frente al 82,7% de las provincias y municipios<sup>2</sup>.

Una de las características de este sistema es la amplia cobertura en todos los niveles educativos, comparándolo con los otros países de la región. Aunque, existen disparidades entre las diferentes provincias y al interior de las mismas.

Los problemas más críticos se manifiestan en el paso de los alumnos por el sistema educativo ya que se observan altas tasas de repitencia y desgranamiento que afectan principalmente a los alumnos de menor nivel socioeconómico.

Las tasas netas de escolarización estimadas hacia 1997 eran del 98% en el nivel inicial (según Censo 1991: 72,7%); 99,8% en el nivel primario (95,7% según Censo 1991) y 70,2% en el secundario (59,3% según Censo 1991).

La sobreedad, la repitencia y la oferta



diferencial en términos de calidad son problemas que afectan el rendimiento de los alumnos. Para el nivel primario el porcentaje de repitentes es de 5,3% promedio en el país. Existen fuertes disparidades interjurisdiccionales: la Capital Federal tiene un 2,2% de éste y provincias más desfavorecidas, como Corrientes y Santiago del Estero, el porcentaje es de 12,4 y 12% respectivamente<sup>3</sup>. En el caso del nivel inicial—niños entre 3 y 4 años—la diferencia de las tasas de asistencia oscilan entre el 92 % para el nivel socio-económico de mayores ingresos a un 22% para los de menor ingreso.<sup>4</sup> En el nivel medio, un 30% de los jóvenes del grupo etario entre 13 y 17 años asiste a ningún establecimiento del nivel medio.

Los resultados de las pruebas nacionales de evaluación de la calidad, administradas por el Ministerio de Educación de la Nación desde 1993, muestran significativas variaciones en las diferentes jurisdicciones, que reflejan la profunda heterogeneidad entre los sistemas educativos provinciales.

#### IV. La reforma educativa

El proceso de Transformación en el sistema de educación en la Argentina implicó variaciones en la regulación y configuración del sistema educativo. Se estableció una compleja trama de cambios en los mecanismos de regulación y modalidades de trabajo cotidiano en las diferentes instancias organizacionales (Braslavsky, 1996).

A partir de 1991 en el gobierno de Menem se iniciaron un conjunto de transformaciones que se afectaron a todos los niveles del sistema y abarcaron un amplio espectro de cuestiones—gobierno, organización del sistema y aspectos pedagógicos. El contenido de las nuevas orientaciones de política educativa se plasmaron en tres leyes sucesivas: la Ley 24.049 de transferencia de servicios educativos dependientes de la Nación a las provincias; la Ley Federal de Educación N° 24.195 que regula el gobierno y funcionamiento general del sistema educativo en toda la Nación y la Ley 24.521 que regula aspectos

específicos del nivel superior de la enseñanza. La formulación e implementación de las políticas para el nivel superior especialmente el universitario no serán abordados en este trabajo.<sup>5</sup>

## 1-Los ejes centrales de la transformación educativa

La transformación educativa en la Argentina, en términos de su contenido, se concentró en dos cuestiones principales: la transformación institucional y la transformación curricular.

### 1.1 La transformación institucional

La transformación institucional fue la primer tarea encarada por el gobierno de Menem que implicó modificaciones en distintos planos. En lo macro político impulsó una diferente distribución de atribuciones entre el gobierno central y las jurisdicciones educativas, a través de la transferencia de escuelas nacionales de nivel medio y superior no universitario –públicas y privadas– a las provincias y el establecimiento de nuevas funciones al Ministerio central, que pasaba a ser entonces un “ministerio sin escuelas”.<sup>6</sup>

En el Estado Argentino, como en otros estados federales, la adopción de decisiones se distribuye entre varios centros de poder y como consecuencia de esta distribución, cada parte del territorio y su población están sometidos a dos poderes soberanos uno nacional o federal y otro regional o provincial.

La organización educativa federal del Estado argentino, supone un modo particular de distribución del poder entre el gobierno nacional y los gobiernos de las distintas jurisdicciones en materia de la formulación, prestación y supervisión del sistema educativo. En la Constitución Nacional, se establece claramente las competencias educativas exclusivas y concurrentes de cada instancia político territorial.

La Constitución de 1853 establece en sus artículos 5º y 67º inciso 16 (a partir de la Reforma de 1994 artículo 75 inciso 18), la organización institucional del sistema educati-

vo. Como sucede con muchos artículos de la Constitución, especialistas en derecho constitucional y en educación, así como las medidas concretas de política educativa que se diseñaron amparadas en estas normas constitucionales, expresaron diferentes interpretaciones de los alcances de su articulado.

Del análisis histórico del accionar de la nación en materia educativa, se observa que existieron momentos en donde el Estado Nacional sólo colaboró de manera indirecta con las provincias mediante asistencia financiera, técnica o compensatoria y períodos en donde actuó también de manera directa, es decir, creando sus propias escuelas en territorios provinciales.<sup>7</sup> En lo referido a la prestación directa del servicio no hubo coordinación sino más bien una superposición, duplicación y desconexión de servicios en todos los niveles. Por razones de necesidad de racionalización administrativa el Estado Federal a partir de 1970 disminuye su ritmo de expansión y comienza a transferir, primero las escuelas primarias a las provincias que se completa masivamente en 1978 y luego las medias y terciarias en 1992.

Existen coincidencias entre diferentes especialistas, en que las transferencias del sector educación y salud respondieron, principalmente, a criterios de neto corte fiscalista –reducción del gasto público nacional– y apuntaron en gran medida a desarticular y fragmentar las demandas de los actores más que a lograr una mayor eficiencia en la gestión y participación en la toma de decisiones (Bravo:1994, Senén González y Kisilevsky:1994).

Si la creación de escuelas primarias, medias y terciarias fue un mecanismo utilizado históricamente por la nación para difundir los valores y símbolos que consideraba importantes para lograr la unidad nacional bajo la ideología liberal, transferidas las escuelas fue necesario desarrollar nuevos modos de regulación y control interjurisdiccionales. Por un lado, el contenido de la Ley Federal de Educación en materia de gobierno y la estrategia utilizada para su implementación vía acuerdos federales en el seno del revitalizado Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>8</sup>, y por otro, el

poder financiero y técnico diferencial de la nación, según diversos autores, se erigieron en los nuevos mecanismos de intervención educativa federal.

Paviglianiti considera que esta situación cambiante con respecto al papel de la nación, en el período que ella analizó entre 1853 hasta 1985, osciló de una centralización uniformante a una descentralización anárquica (Paviglianiti, 1988). Recientemente, otros autores que analizan el rol del Ministerio de Educación de la Nación a partir de la aplicación de la Ley Federal de Educación sostienen que estamos en un período de recentralización de las políticas en materia educativa a través de la implementación de programas de control centralizados (Tiramonti y Sábado, 1997) y de una doble pérdida de autonomía: del estado nacional frente a los organismos internacionales y de los estados provinciales frente a la nación por un diferencial acceso a recursos económicos y técnicos (Nosiglia y Marquina, 1995).

La segunda transformación institucional relevante fue el cambio de la estructura académica. Con la sanción de la Ley Federal de Educación se establecen nuevos niveles y ciclos de educación y se extiende la obligatoriedad educativa. El cambio de niveles supuso la creación de un nivel de educación general básica (EGB) de nueve años de duración y de un nivel polimodal de 3 años de duración. Con respecto a la obligatoriedad se extiende al nivel preescolar (5 años) y a toda la EGB, lo que supone 10 años de obligatoriedad como mínimo.<sup>9</sup> Este cambio en la estructura académica produjo concomitantemente transformaciones de orden curricular

Finalmente, en el ámbito de las unidades educativas se promovió, la autonomía de las escuelas. La ampliación de la autonomía suponía la posibilidad de establecer sus proyectos institucionales y responsabilizar a las instituciones y sus miembros por la calidad educativa en su ámbito de acción. La idea de autonomía escolar tiene diferentes significados. Algunas variantes han hecho hincapié en aspectos vinculados a cuestiones financieras-organizativas y administrativas, en donde la estrategia básica consiste en que

la unidad de servicio asuma las responsabilidades por la gestión y resultados de los procesos implicados. En otras versiones, autonomía se corresponde más los objetivos de ampliar los márgenes de libertad de trabajo pedagógica y fortalecer la capacidad de innovación con el fin de desburocratizar al sistema educativo.

## 1.2 La transformación curricular

Con la transformación curricular, el tema de los contenidos se situó en el centro del escenario educativo según el diagnóstico de una de las principales responsables de esta área (Braslavsky, 1996).

La elaboración de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) y su posterior aprobación en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación permitió fortalecer el rol del Ministerio nacional. La tarea contó con la participación de grupos de intelectuales e investigadores universitarios, articulados por una pequeña Comisión Técnica Asesora.

El proceso de construcción de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) implicó una articulación compleja con actores sociales y políticos, en donde se privilegiaron algunos en detrimento de otros. El conflicto generado con algunos sectores de la Iglesia Católica por la inclusión de problemáticas sensibles al pensamiento conservador, y las modificaciones que se produjeron fruto de dicha presión pública, demostró el peso de las diferentes opiniones e instituciones. Por otra parte los docentes, a través de las representaciones gremiales estuvieron institucionalmente ausentes.

La elaboración de los CBC se centró en la definición de las nuevas competencias, la articulación con el mundo del trabajo, para fortalecer la competitividad de los recursos humanos en la sociedad.

## 2- Actores y estrategias en la implementación de la reforma

Los conflictos en torno a cómo asegurar un equilibrio entre la unidad nacional y el respeto a las diferencias regionales no es un tema novedoso en la historia de la organiza-

ción institucional del sistema educativo. Sin embargo, esta problemática se actualiza en los años '90 a partir de las reformas educativas promovidas en la región que incluyen en el discurso y la agenda de las políticas educativas el tema de la concertación, el contrato o el consenso educativo como mecanismo político estratégico para la construcción del nuevo orden educativo que asegure la competitividad económica y la integración social de las naciones latinoamericanas. Numerosa bibliografía y reuniones promovidas por gobiernos, entidades académicas y organismos internacionales durante esta década, dan muestras del renovado interés sobre esta problemática.<sup>10</sup>

En un contexto de restablecimiento democrático para la mayoría de los países de la región, se apela desde intelectuales y políticos a la promoción de la ciudadanía para el establecimiento de políticas a través de consensos amplios. A partir de estas ideas, la concertación o consenso de las políticas educativas se introduce en los discursos como estrategia privilegiada en el desarrollo de la transformación educativa.

Numerosos autores abordan el problema de la concertación para el campo educativo. Tedesco considera que la educación ocupa un lugar central, tanto para el crecimiento económico como para la equidad social. Pero no la educación actual, sino una educación transformada. La revalorización de los consensos como forma de resolución de los conflictos se produce, según este autor, por el colapso de formas autoritarias de regulación política en la región y la proliferación de nuevos actores, la fragmentación y recomposición de los preexistentes. La estrategia de cambio es por acuerdo, por consenso o contrato entre los diferentes actores. En este contexto el rol estratégico del Estado no es el de principal responsable de definir las políticas y ejecutarlas sino el de su capacidad para organizar la concertación. Es decir, proveer de la información necesaria, evaluar los resultados y ser garante del respeto de las reglas de juego aceptadas por todos (Tedesco, 1995).

El actor central en la definición de políticas pasó a ser el Ministerio de Educación

de la Nación, que despojado de los problemas que implica la prestación directa del servicio y con capacidad de financiar investigaciones y contratar los mejores expertos sobre las diferentes temáticas producen acciones de política educativa de carácter nacional, que se legitiman en el Consejo Federal de Educación cuya mayoría de los miembros pertenecían al partido gobernante. Los gobiernos provinciales, con diferentes representaciones políticas adoptaron las diferentes propuestas elaboradas en el Poder Ejecutivo Nacional, pues en la mayoría de los casos implicaba nuevos recursos financieros para sus sistemas educativos.

Como se señaló, los docentes y sus gremios representativos fueron obviados de cualquier consulta y mantuvieron una relación conflictiva con las conducciones educativas, tanto en el nivel nacional como jurisdiccional.

La Iglesia Católica Argentina, participó ampliamente en este proceso. Su voz y representantes fueron considerados, y acompañó el proceso de transformación educativa con sus demandas y posturas históricas.

Del análisis comparado de diversos procesos de concertación educativa en la región, en la mayoría de los casos se constata que fue el Estado representado por el Poder Ejecutivo a través del gobierno sectorial el promotor de la concertación. Esto se explica por la falta de práctica de participación social y política de grandes sectores de la población después de largos períodos de autoritarismo (Fundación Concretar et al, 1995).

El debilitamiento de las instancias intermedias de la sociedad produce una profunda desvalorización de la dimensión representativa y participativa de la democracia. Esta situación social de aislamiento y segmentación obliga a que sea el Ejecutivo el que centralice las relaciones sociales, concentrando en sus manos las decisiones colectivas (Zermeño, 1989).

## **V. Reflexiones sobre la transformación educativa**

A continuación enumeraremos, por un lado, algunos problemas que a nuestro juicio

operaron como elementos obstaculizadores y, otros, que favorecieron la implementación de las políticas educativas formuladas en la última década.

### 1. Aspectos facilitadores

Uno de los aspectos que facilitó el proceso de transformación educativa fue la permanencia temporal en el poder del mismo grupo de actores gubernamentales que promovieron y lograron la aprobación de la ley educativa vigente y luego fueron los encargados de implementarla. Cabe destacar que Jorge Rodríguez, segundo ministro de Menem, era diputado por el peronismo en la Comisión de Educación en el momento de sanción de la ley, siendo su asesora, Susana Decibé, tercer Ministro de Educación de Menem.

Otro aspecto que favoreció el éxito de la reforma fue que la sanción de la LFE incluyó históricos reclamos de los sectores de la enseñanza privada y particularmente de la Iglesia Católica. La colaboración de este importante sector del campo de la educación, junto a algunos sectores académicos de

reconocida trayectoria educativa, constituyó uno de los pilares del desarrollo de la política. Adicionalmente, los aportes de recursos financieros de los organismos de financiamiento internacional –Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial– favorecieron y aceleraron, en las provincias prestatarias la implementación de la reforma educativa.

Finalmente, la presentación de una propuesta, que sin abrir juicio de sus contenidos ideológicos-políticos ofreció una solución concreta, integral y consistente a la crisis definida como de calidad y equidad del sistema educativo. Se consolidó un discurso modernizador tendiente a recuperar la calidad perdida a través del cambio de contenidos; el perfeccionamiento docente; la introducción de incentivos diferenciales que promovieron la competencia; la exigencia de mayor eficiencia y el fomento de la equidad a través de programas compensatorios.

### 2. Cuestiones obstaculizadoras

La falta de consenso de los actores políticos de la oposición en el momento de

Cecilia Fernández



sanción de la Ley Federal de Educación, así como de los docentes representados por sus sindicatos, y su ausencia institucional en los diferentes procesos de concertación constituyó una de las principales debilidades del proceso. La LFE fue apoyada por el partido gobernante y algunos partidos provinciales y fue rechazada por las fuerzas de la oposición: el Partido Radical y el FREPASO (Frente Para el País Solidario).

Con respecto al sector docente, no fue concretada su integración en el Consejo Técnico-asesor del Consejo Federal, según lo establece la Ley Federal: La "carpa blanca" instalada como modalidad de protesta del principal gremio docente frente al Congreso Nacional por más de mil días, fue una de las manifestaciones más significativas de este desacuerdo.

Otra de las debilidades que se observan es la falta de financiamiento necesario para emprender las transformaciones que suponen, un cambio estructural del sistema educativo en términos de infraestructura, formación y perfeccionamiento de docentes y de dotación de capacidades a las instituciones y jurisdicciones para asegurar niveles de calidad homogéneos.

La reforma educativa no partió de un diagnóstico claro de cuáles eran los recursos materiales y humanos que eran necesarios para lograr los cambios previstos en sus postulados. Entre los fundamentos de la Ley, no se incluye un diagnóstico de la situación socio-educativa presente en ese momento y no se establecen metas claras para su concreción. Salvo las estipuladas en el denominado Pacto Federal Educativo. El mismo fue un acuerdo firmado entre las provincias y el gobierno central en 1994 en donde se acordaron metas y financiamiento para las diferentes acciones necesarias a fin de impulsar la aplicación de la LFE. Actualmente se critica que dichas metas y los montos globales del financiamiento comprometido no fueron cumplidos, los cálculos más optimistas señalaron oportunamente un déficit de 800 millones de pesos sobre un total de 3.000 millones de pesos comprometidos para el período 1994-

1999 por el estado nacional.

Un aspecto a considerar fue la posibilidad de continuidad en la aplicación de la norma en términos de los recursos económicos y técnicos de las jurisdicciones educativas para continuar o consolidar las reformas en marcha cuando desapareciera la presión central y la correspondiente asignación condicionada de los recursos financieros para la instrumentación de las propuestas de reforma. Los procesos de reforma en marcha encuentran numerosas dificultades de continuar con la implementación por los continuos problemas de financiamiento.

Al respecto el gobierno del Dr. De la Rúa estableció inmediatamente al asumir dos cuestiones centrales, la prórroga del decreto 1276/96 por dos años (Decreto 3/2000) para continuar otorgando validez nacional a los certificados y títulos de la estructura y ciclado anterior a la LFE; y por otra parte la incorporación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) a la estructura presupuestaria con fondos del tesoro nacional en los presupuestos de los años 2000 y 2001 por un monto anual de 600 millones de pesos. Si bien tales recursos permitieron solucionar en parte el conflicto con los sindicatos docentes, dejaron en parte sin importantes recursos al Estado Nacional para la aplicación de políticas, sumando a la caída de los créditos internacionales.

Durante el año 2000 las provincias, en el Consejo Federal de Cultura y Educación, aprueban la Resolución N° 146 que establece "que las jurisdicciones conserven la autonomía necesaria para la adecuación de la Resolución C.F. C. y E. N° 30/93 a las propias realidades de los sistemas educativos jurisdiccionales"; además de "Reafirmar que la autonomía convenida se inscribe en el marco de la implementación gradual y progresiva de la Ley Federal de Educación".

Si bien tal norma es bastante ambigua en su redacción dio como origen una serie de decisiones en las jurisdicciones como el caso de la provincia de Tucumán de modificación de la estructura del ciclado de los niveles. Cuestión que generó un serio conflicto social y político con diversos actores, entre ellos la

Iglesia Católica y los gremios docentes, terminando con la renuncia del Ministro de Educación de la citada provincia. En el caso de la provincia de Mendoza se adopta otra estructura de ciclado diferente, invocando la citada resolución. Ya con anterioridad en el año 2000 el gobierno de Entre Ríos adoptó la estructura de lo que denominó "escuela intermedia" para dar solución al conflictivo tercer ciclo de la EGB. Ninguna de estas decisiones son ajenas a cuestiones del financiamiento, basta analizar los diarios de las regiones para vislumbrar los problemas generados. Resulta llamativo además que muchos Ministros de Educación de las provincias provengan profesionalmente del área de la economía y de la administración.

Asimismo, la recentralización en las orientaciones generales de la transformación educativa debilitaron la capacidad de innovación de las provincias, como se habían evidenciado en la década del ochenta. Aunque existen adaptaciones en la instrumentación de la LFE en algunas jurisdicciones, éstas no son sumamente significativas frente a las orientaciones centrales. En algunos casos se observa cómo experiencias de reformas que habían sido implementadas en algunas jurisdicciones en el primer gobierno democrático fueron desarticuladas para implementar las políticas de transformación educativa. Estos intentos provinciales de reforma de sus subsistemas educativos, habían generado asimismo la necesidad de mejorar técnicamente sus cuerpos burocráticos.

Por el efecto combinado de la transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior no universitario que implicaron desafíos de gestión y recursos financieros adicionales y las exigencias derivadas de la aplicación de las políticas de transformación a partir de la sanción de la Ley, las provincias se hicieron más dependientes de las propuestas políticas y técnicas formuladas centralmente.

En general estos mecanismos privilegian a los poderes ejecutivos provinciales- que en la mayoría de los casos no tiene ni la capacidad ni la voluntad política para generar procesos democráticos en sus propias jurisdicciones.

Los ministros provinciales viven tensionados entre los reclamos y conflictos locales y las propuestas de la Nación. Las provincias terminan por imponer, a veces como pueden, la agenda de temas e instrumentos que genera el Ministerio Nacional. Por ejemplo, se puede constatar los diferentes niveles de la calidad de los desarrollos curriculares provinciales generados a partir de los CBC y la uniformidad de los respectivos formatos curriculares, cuyas variaciones están dadas en general por la cantidad de horas en cada área o asignatura, que deviene más bien de problemas de financiamiento que de razones de orden pedagógico o regional.

Tedesco señala que la secuencia de la transformación educativa en América Latina tuvo "un grado de uniformidad excesiva en las secuencias de cambio educativo". Se puso énfasis en las modificaciones de los aspectos de gestión y procedimientos, generando el fenómeno de la falta de sentido parte de algunos de los actores responsables de la gerencia de los procesos de transformación, particularmente de los cuadros medios y de los docentes. Relegando la atención de los aspectos pedagógicos y del actor fundamental del proceso educativo: el docente (Tedesco, 1998).

## VI. Problemas pendientes

A pesar del período extenso que tuvieron las autoridades educativas del gobierno de Menem para implementar la reforma, cuestión que es absolutamente novedosa en el desarrollo institucional de la educación en la Argentina contemporánea (que se caracterizó por una alta rotación de sus autoridades) y del apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales que legitimaron la orientación de las políticas educativas, quedan aún sin resolver problemas históricos del sistema educativo que se profundizaron por los efectos negativos del proceso de acumulación económica.

### 1- El tema de calidad educativa

En el discurso de académicos y funcio-

narios responsables de las políticas educativas se incluye con fuerza la idea de que el desafío actual de los sistemas educativos es asegurar niveles aceptables de calidad educativa. El problema ya no estaría centrado tanto en la oferta y acceso a los niveles educativos básicos sino en el logro de mayor eficiencia y eficacia.

Entre los fundamentos y principios rectores de la transformación educativa llevada a cabo por el gobierno de Menem se encuentra presente el tema de la calidad. Sin embargo, a pesar de que no existen suficientes estudios diagnósticos, se puede observar que las propuestas de promoción de la calidad de la educación –contenidos básicos, autonomía escolar en la propuesta institucional, perfeccionamiento y capacitación docente– favorecieron principalmente al grupo de instituciones que se encontraban en mejores condiciones de apropiarse de tales beneficios. Son aquellas instituciones –públicas y privadas– mejores dotadas en términos de sus recursos humanos y materiales que pudieron transferir estos insumos a la práctica pedagógica.

El desafío de la calidad sigue pendiente para el gran conjunto de instituciones peor dotadas y a las cuales generalmente acceden sectores sociales más desfavorecidos. En estos ámbitos los operativos de evaluación de la calidad, los contenidos básicos comunes y algunos instrumentos del Plan Social<sup>11</sup> parecen haber operado más como mecanismos de control o clientelares que como mecanismos que ayudaron a dotar de mejores capacidades para promover la mejora cualitativa de su tarea. Esto se ve reforzado al descargar sobre las instituciones la responsabilidad sobre los resultados educativos.

## 2- El tema del financiamiento

Otra de las cuestiones centrales no resueltas es el tema del financiamiento necesario para el logro de las transformaciones educativas.

Las propuestas de políticas en el tema del financiamiento educativo giran alrededor de dos posturas extremas. Un grupo sostiene centralmente que el problema radica en la

asignación inadecuada de los recursos por lo cual más financiamiento no mejoraría la calidad si no se introducen mecanismos paralelos de incentivos propios del sector privado empresarial. Asimismo, se señala que el financiamiento incremental por parte del estado, propio de una relación *laissez-faire* con respecto a las instituciones en base al subsidio de la oferta no favoreció la necesaria rendición de cuentas por parte del sector educativo. Finalmente, y dada una imposibilidad de financiamiento del estado a las crecientes presiones sobre la ampliación de la oferta educativa se proponen la búsqueda de financiamiento a través de otras fuentes.

Desde otra postura, se sostiene que el financiamiento es insuficiente. Esto se fundamenta en que la necesidad de atender a nuevos sectores antes no incorporados y en la convicción de que cualquier política de mejoramiento o transformación de la educación requiere de mayores recursos ya que los actuales, en casi su totalidad, se destinan a los gastos corrientes, entre ellos el más importante es el pago de salarios.

En un reciente trabajo realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo, por Carnoy y Moura Castro (1997), señalan que una de las lógicas presentes en las reformas de los '80 fue las razones de financiamiento. Esto se fundamenta en la necesidad de reducir gastos públicos por las exigencias del ajuste estructural lo que produjo una disminución de la calidad y aumento de la desigualdad según estos autores. Sólo las instituciones más competitivas pudieron generar y obtener recursos propios para reemplazar la reducción de fondos públicos. (Carnoy y Moura Castro, 1997).

En el caso argentino, las dificultades de financiamiento impidieron el cumplimiento de las metas establecidas en la Ley Federal de Educación. Asimismo, fue de difícil resolución, la cuestión del aumento salarial a los docentes a través de la creación por Ley Nacional del Fondo Nacional de Incentivo Docente, financiado durante el año 1999 con impuestos directos con destino específico y a partir del año 2000 con fondos provenientes del presupuesto nacional de rentas generales.

### 3- El tema de los docentes

En el discurso de la transformación educativa en forma implícita se promueve una desvalorización del papel de los docentes, particularmente se ataca fuertemente a las asociaciones sindicales por su particular resistencia y sostenida conflictividad con las propuestas reformistas. Por una parte se considera que la falta de preparación de los docentes para el ejercicio de su profesión está originada en que los estatutos laborales vigentes introducen escasos incentivos para la formación y perfeccionamiento puesto que el salario no está asociado al desempeño, sino a la antigüedad en el cargo.

Por otra parte la pérdida constante de los niveles salariales de los docentes se consideran productos directos de la incorrecta asignación presupuestaria y de un régimen de licencias permisivo, generando una duplicación del gasto en material salarial por dichas causas.

A partir de esta estrategia se deslegitima cualquier propuesta o crítica del sector docente a las políticas educativas y, particularmente el sindical. Además se relativiza su opinión sobre las distintas cuestiones educativas.

La escasa presencia de los docentes y sus sindicatos termina por ubicarlos como meros ejecutores de las políticas concebidas en los ministerios y constituye un serio problema ya que existen coincidencias en señalar que son un actor central para garantizar el éxito de las reformas a largo plazo.

Por otra parte, queda sin solución el problema salarial de este sector. Numerosos estudios han señalado que la principal variable de ajuste frente a la falta de financiamiento educativo fue la retribución salarial a los docentes.

Sin un adecuado nivel salarial esta profesión resulta poco atractiva, además que las cuestiones de orden económico social inciden directamente en la tarea de educar por múltiples razones: conflictividad, deterioro social, sobrecarga de cargos para mantener un nivel salarial adecuado, etc.

### VII. Comentarios finales

A modo de síntesis destacaremos los rasgos sobresalientes del denominado proceso de transformación educativa en la Argentina.

1. Las reformas educativas están condicionadas por el proceso de ajuste estructural y sus consecuencias. La reforma del Estado tuvo su correlato en la orientación de las políticas educativas.
2. Los contenidos de la Reforma fueron impuestos desde el Estado central a las provincias y a las escuelas. Se destaca una activa, constante e importante acción del estado nacional, a través del Ministerio de Educación para diseñar, construir, ejecutar políticas y la expansión de los recursos para llevar adelante las más diversas propuestas. En contraste se destaca la ausencia de otros actores gubernamentales (el Poder Legislativo) y la escasa intervención de las jurisdicciones en las etapas de definición y construcción de las políticas.
3. Se utilizaron selectivamente algunas estrategias de participación política al momento de reconocer y dialogar con los diversos actores no gubernamentales, en donde se privilegiaron algunos en detrimento de otros. Las estrategias de concertación estuvieron centradas en los procesos de implementación, ello anuló cualquier posibilidad de los actores de redefinir muchos aspectos considerados muy conflictivos en la instancia de formulación de las políticas.
4. La agenda de los temas y la secuencia del proceso de transformación estuvo íntimamente vinculada con las atribuciones que la Ley Federal de Educación marcó para el Ministerio nacional y el Consejo Federal de Cultura y Educación, y en el resguardo de la gobernabilidad con los diversos actores. Por ello se avanzó rápidamente en la

aprobación de los Contenidos Básicos Comunes para todos los niveles educativos, la construcción de un Sistema Nacional de Evaluación y un Sistema Nacional de Capacitación para los Docentes a través de la Red Federal de Formación Docente Continua, tareas líderes por la Nación. Problemas como el financiamiento, las modificaciones en la regulación laboral y profesional de los docentes, entre otros no sólo no obtuvieron soluciones, sino que fueron en muchos momentos obviados por el discurso y las propuestas oficiales. Ya que suponía la interlocución con actores más reactivos a las reformas.

El uso de los recursos financieros externos y la excesiva dependencia de las provincias de los mismos para implementar las exigencias provenientes del proceso de transformación educativa imprimieron un creciente ritmo de aplicación de la LFE y representa a su vez un problema cuando estos recursos disminuyen.

5. El rol central de los organismos de crédito internacional en el diseño y

financiamiento de las principales propuestas, con la pérdida de autonomía para definir una política nacional o provincial.

6. Finalmente se centró excesivamente la mirada en la escuela como unidad autónoma. Se desconocen o se niegan por esta vía los múltiples problemas que implica un sistema educativo construido históricamente con la fuerte presencia de un estado, no pocas veces autoritario. Si el esquema anterior del sistema se podía representar con una pirámide; el Estado nacional parece actuar frente a una "confederación" de unidades aisladas; unidas por la capacidad del poder central para fijar contenidos, evaluar o asignar focalizadamente algunos fondos. La unidad educativa, la escuela, y sus principales actores son responsabilizados del éxito o del fracaso de los procesos en marcha. Ello implicó la "desresponsabilización" del Estado Nacional para garantizar las condiciones básicas necesarias que aseguren la calidad, democracia, participación e igualdad en el sistema educativo.

## BIBLIOGRAFÍA

BRASLAVSKY, C. (1996), Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino, (1984-1995). En Revista Propuesta Educativa, N° 14, FLACSO, Buenos Aires

BRAVO, H.F. (1994), La descentralización Educacional. Sobre la transferencia de los establecimientos. CEAL, Biblioteca Política Argentina N° 452. Buenos Aires.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1991), La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?. En Revista Pensamiento Iberoamericano, N° 19.

CANTINI et al. (1981), Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación. EUBESA, Buenos Aires.

CARNOY, M. y de MOURA CASTRO, C. (1997), ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?. Documento de antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario sobre la Reforma Educativa, Buenos Aires, 1996. En Revista Propuesta Educativa N°17, FLACSO, Buenos Aires.

FUNDACIÓN CONCRETAR, FLACSO FUNDACIÓN FORD, OREALC/UNESCO (1995), ¿Es posible concertar las políticas educativas?. Miño Dávila,

Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (1994) Estado y Sociedad. FLACSO - Tesis, Buenos Aires..

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN - CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN (1993), Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1993, a), Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente. Serie A - N° 3. Acuerdo transitorio para la consulta. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1993, b) Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Orientaciones Generales para acordar Contenidos Básicos Comunes. Documentos para la concertación serie A - N°6. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1993, c), Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Propuesta metodológica y orientaciones específicas para acordar Contenidos Básicos Comunes. Documentos para

la concertación serie A - N°7. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1994, a), Aplicación de la Ley Federal de Educación. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1994, b), Aplicación de la Ley Federal de Educación. Programas Federales de apoyo a las transformaciones. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1994, c), Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Red Federal de Formación Docente Continua. Documentos para la concertación serie A - N° 9. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1994, d), Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Criterios para la planificación de diseños curriculares compatibles e las provincias y la MCBA. Documentos para la concertación serie A - N°8. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1994, e), Pacto Federal Educativo.

NOSIGLIA, M.C. y MARQUINA, M. (1993), Ley de Educación. Aportes para el análisis y el debate. En Revista Propuesta Educativa N°9. FLACSO. Buenos Aires.

PARAMIO, L. (1991), El final de un ciclo y la crisis de unos actores. América Latina ante la década de los '90. Ponencia presentada al XV Congreso Mundial de la IPSA. Buenos Aires.

PAVIGLIANITI, N. (1988), Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires.

PUIGGRÓS, A. (1995) Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX. Ariel, Buenos Aires.

REPETTO, M. (1998), Escenario actual, estudios y perspectivas recientes: Ejes para una agenda de investigación. Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.

SENÉN GONZÁLEZ, S. y KISILEVSKY, M. (1994), "De la Nación a las provincias: el tránsito a la descentralización educativa". En Revista Argentina de Educación, Buenos Aires.

SENÉN GONZÁLEZ, S. (1997), Ajuste y reforma educativa: dos lógicas en pugna. Tercer Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación.

TEDESCO, J.C. (1990), Reforma del Estado y políticas educativas en América Latina. Ponencia presentada al Congreso Internacional: Planeamiento y gestión del desarrollo de la educación, México.

TEDESCO, J.C. (1992), Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa. En Educación y Trabajo, Vol. 1, Gallart, M. Comp. CENEP.

TEDESCO, J.C. (1993), Educación y sociedad en América Latina: algunos cambios conceptuales y políticos. En ¿Para qué sirve la escuela? Grupo Editorial Tesis Norma, Buenos Aires.

TEDESCO, J.C. (1995), El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna, Alauda, Madrid.

TEDESCO, J.C. (1998), Desafíos de las reformas educativas en América Latina. En Revista Propuesta Educativa Nro.19, FLACSO, Buenos Aires.

TIRAMONTI, G. y SABATO, H. (1995), La reforma desde arriba: Política educativa en el gobierno de Menem. En: Revista punto de Vista N° 53, Buenos Aires.

TIRAMONTI, G. (1997), Los imperativos de las políticas educativas. En: Revista Propuesta Educativa N°17, FLACSO, Buenos Aires.

ZERMEÑO, S. (1989), El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden. En: Revista Mexicana de

sociología, N° 51/4, México.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

<sup>1</sup> Datos provenientes del Censo Nacional de docentes y Establecimientos Educativos de 1994 del Ministerio de Cultura y educación.

<sup>2</sup> Para 1998 el presupuesto fue de \$2.559.121; en 1999 \$807.029 y para el 2000 de \$3.121.206.651, según datos de la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, MEOySP.

<sup>3</sup> Relevamiento anual 1997, Dirección General Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Educación.

<sup>4</sup> Fuente: Encuesta de Desarrollo Social-SIEMPRO-INDEC

<sup>5</sup> En otros trabajos se analizaron las políticas para este nivel de enseñanza. Ver: Nosiglia, María C. La Ley Universitaria: Una tarea Pendiente. Revista Propuesta Educativa, Año 2, N° 3/4, noviembre de 1990. FLACSO, Buenos Aires; Nosiglia, M. y Marquina, M. -Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: El papel del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional. Revista del IICE, año IV, N° 7, diciembre de 1995 y -Paviglianiti, N., Nosiglia, M. y Marquina, M. Reconstrucción neoconservadora un lugar afectado: La universidad. Miño Dávila, Buenos Aires, 1996

<sup>6</sup> Esta frase se le atribuye al Ministro Salonia, primer Ministro de Educación del gobierno de Menem. Un ministerio sin escuelas, significaba que este organismo no prestaba directamente el servicio con escuelas bajo su dependencia sino que pasaba a cumplir funciones de formulación y coordinación de políticas; a asistir técnica y financieramente a las provincias; a desarrollar programas compensatorios y de control de la calidad de la oferta educativa.

<sup>7</sup> La relación nación-provincias entre 1905 y 1962 fue descripta por Cantini et al, destacando que si bien existían 23 subsistemas paralelos de educación (al no existir una ley de educación de alcance nacional que articulara el sistema), existía un sistema de hecho basado en el prestigio del sistema nacional extendido por todo el país que obraba sobre los restantes a manera de modelo y por la presión ejercida por dicho gobierno, a través de las condiciones impuestas por el reconocimiento de títulos y certificados de estudios expedidos por establecimientos provinciales. La unidad se aseguraba, entonces, no por los mecanismos previstos constitucionalmente, sino por vía del predominio político y económico de la nación (Cantini et al, 1981).

<sup>8</sup> El Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación es un órgano de gobierno establecido en la Ley Federal de Educación, en donde participan los ministros de educación de las jurisdicciones y está presidido por el Ministro de Educación de la Nación.

<sup>9</sup> En Argentina fue pionera en el establecimiento de la obligatoriedad escolar. En 1884, la Ley 1420 establece la obligatoriedad del nivel primario. El nivel primario abarcaba 7 años de escolaridad.

<sup>10</sup> Se destacan eventos internacionales tales como: La Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtiem, 1990); la Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe- PROMEDLAC IV (Quito, 1991) y PROMEDLAC V (Santiago, 1993), Reunión de Ministros de Economía convocada por CEPAL (Santiago, 1992).

<sup>11</sup> El Plan Social Educativo fue un programa generado y financiado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación desde 1993, de políticas compensatorias y focalizadas.