

Ana María Goetschel, coordinadora

Perspectivas de la educación en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 3238 888

Fax: (593-2) 3237 960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-197-9

Cuidado de la edición: David Chocair

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2009

1ª. edición: marzo de 2009

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Ana María Goetschel</i>	
LOS DESAFÍOS DE LAS UNIVERSIDADES EN EL SIGLO XXI	
Universidad: entre la enseñanza humanística y la formación profesional	23
<i>Vera Lúcia de Mendonça Silva</i>	
Los desafíos de las universidades en el siglo XXI: una visión desde la Argentina pos crisis	39
<i>Juan Carlos Pugliese</i>	
La movilidad y el intercambio académico en programas de posgrado como elementos para la integración latinoamericana	55
<i>Rosa Amalia Gómez Ortíz</i>	
Presentes persistentes de la universidad y sus futuros (in)imaginados: ¿es posible soñar en la no universidad del futuro?	73
<i>Eduardo Ibarra Colado</i>	

EDUCACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Educación pública y reforma educativa de los años 90 en la Argentina	95
<i>Analia Minteguiaga</i>	
Políticas educativas y socialización de niños: un estudio sobre la reforma educativa boliviana de 1994	115
<i>Mario Yapu</i>	
Pensando en políticas públicas para la escuela rural en el Perú	139
<i>Yolanda Rodríguez G.</i>	
El proceso de descentralización de la educación en Argentina Un caso: la provincia de Buenos Aires	167
<i>María M. Formichella y Mara Rojas</i>	
Cumplimiento del derecho a la educación en el Ecuador, 2000-2007	189
<i>Milton Luna Tamayo</i>	

EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA

Importancia atribuida al desarrollo de la ciudadanía en la formación inicial docente: una aproximación desde la perspectiva de los académicos y los estudiantes pertenecientes a la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad del Bío Bío, Chile	213
<i>Héctor Cárcamo Vásquez</i>	

La participación social y las reformas educativas
en América Latina. La discusión pendiente 233
Úrsula Zurita Rivera

La implementación de un programa
de resolución de conflictos sin violencia
en una zona de la Vía Perimetral, Guayaquil, Ecuador.
Posibilidades y límites de extender esta experiencia
dentro del sistema educativo 257
Anna Katharina Pfeifer

EDUCACIÓN Y EQUIDAD

¡Aquí hay que hacerse respetar!
Mujeres entre tuercas y metales:
una mirada desde las estudiantes de la Facultad de
Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica del Perú 277
Alizon Rodríguez Navia

Estereotipos de género en la niñez.
Una mirada desde los derechos humanos 295
M. Micaela Bazzano

Rituales de admisión. La reproducción
de la diferencia en el sistema escolar ecuatoriano 311
María Pía Vera

El proceso de descentralización de la educación en Argentina Un caso: la provincia de Buenos Aires

María M. Formichella* y Mara Rojas**

Introducción

Durante los últimos treinta años se han llevado a cabo una serie de transformaciones a nivel político, económico y social en todos los países de América Latina. Argentina no estuvo ausente de ese proceso.

En este contexto de transformaciones, cabe destacar lo sucedido en el ámbito de la educación pública, donde existió una clara transferencia de responsabilidades hacia los niveles inferiores de gobierno. A través de la sanción de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos N° 24 049 se puso en marcha un proceso de descentralización educativa que implicó la transferencia a las provincias y la ciudad de Buenos Aires de los servicios educativos que aún administraba y gestionaba en forma directa el estado nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET).

La finalidad del presente trabajo es analizar cómo se evidenció el proceso de reforma educativa en la provincia de Buenos Aires. La hipótesis que se presenta es que el proceso de transferencia constituyó meramente un desplazamiento de responsabilidades financieras y administrativas desde el nivel nacional a las provincias y la ciudad de Buenos Aires, primando una lógica economicista.

* Becaria de CONICET. Docente de la cátedra Seminario de Contabilidad Económica en la UNS.

** Becaria de CONICET. Docente de la cátedra Formulación y evaluación de proyectos en la UNS.

Para el logro de esta finalidad, se realiza una revisión de los antecedentes académicos sobre la temática y un exhaustivo análisis de los textos de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos, de la Ley Federal de Educación y otros afines.

En la primera parte se presenta el contexto político, económico, social y educativo en América Latina y particularmente en Argentina. En la segunda parte se explica el proceso de descentralización educativa llevado a cabo en nuestro país. En la tercera parte se realiza un análisis sobre la situación de la provincia de Buenos Aires en relación con la transferencia de los servicios educativos en dicho territorio. En el cuarto apartado se analizan las implicaciones del nuevo proyecto educativo nacional. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo y la bibliografía utilizada.

Contexto social, político, económico y educativo

Las tendencias educacionales en los países latinoamericanos, muestran algunas particularidades comunes. En primer lugar, se ha otorgado una mayor importancia a la educación preprimaria. La obligatoriedad del preescolar a partir de los 5 años de edad responde, en la mayoría de los casos, a necesidades sociales y familiares. Luego del nivel terciario, el preescolar fue el nivel de mayor expansión en los últimos 15 años.

Para el nivel primario, las tendencias muestran que los países del cono sur no lograrán alcanzar la universalización para el año 2015. Se prevé que el 6 % de los chicos que hoy tienen 5 años no alcanzará la primaria completa para dicho año. Esto significa 3,5 millones de chicos con primaria incompleta. Las estimaciones indican que, para Argentina, el 5 % de los niños hoy matriculados no completará la primaria.

Además, la mayoría de los países de América Latina han ampliado la obligatoriedad de la enseñanza hasta el nivel secundario bajo. Esto, incrementó las tasas de matriculación a partir de mediados de los años 90.

Ahora bien, mientras que en los países de la OCDE el tiempo medio de un alumno en el secundario alto es de 3,8 años, en Argentina es de 2 años. Por otro lado, las tasas de egreso son bastante más reducidas que en los países desarrollados: rondan el 78 % para estos, mientras que son del 48 % para Argentina.

En cuanto al gasto, los datos para el año 2002, muestran que algunas economías latinoamericanas aún se encontraban lejos del promedio de las economías más ricas.

Cuadro 1 - Gasto en educación como porcentaje del PBI per cápita según sean recursos públicos o privados			
Países	Rec. Púb.	Rec. Priv.	total
Argentina	3,9	0,8	4,7
Brasil	4,1	-	-
Perú	2,7	1,9	4,6
Uruguay	2,6	0,2	2,8
Prom. OCDE	5,1	0,7	5,8

Cuadro de elaboración propia. Fuente: UNESCO. Educations Trends in Perspective. Analysis of the World Education Indicators (2005).

Pero las semejanzas no se limitan a las tendencias educacionales y de matriculación, sino también a los cambios estructurales que sufrieron estos países.

Ya es bien sabido que desde la década de 1980, las economías latinoamericanas han padecido grandes transformaciones económicas, políticas y sociales. Tampoco es nada nuevo decir que dichos cambios dejaron amplios saldos negativos en cuanto aumento de la pobreza, desocupación, regresividad en la distribución del ingreso, marginación social y pauperización de las condiciones de vida en general.

A nivel político, a raíz de la decadencia del “estado de bienestar”, se dio un proceso de descentralización del estado nacional y su ausentismo en ciertas funciones sociales. El eje de sus políticas pasó de tener un tinte universal a caracterizarse por políticas focalizadas. Un claro ejemplo es la descentralización de los sistemas educativos y de salud.

A nivel económico, comenzó a crecer el predominio del paradigma neoliberal hasta hacerse preponderante para algunos países de Latinoamérica durante los años ochenta y para otros, como la Argentina, durante la década de los noventa. Los lineamientos de política económica seguidos, pueden resumirse en lo que se conoce como el Consenso de Washington (1989), donde la disciplina fiscal, el reordenamiento del gasto público, las privatizaciones y la desregulación estatal eran algunas de las principales recomendaciones.

A diferencia de lo esperado, los procesos descritos anteriormente no solo no lograron mejorar la situación económico-social preexistente, sino que la empeoraron. Por ejemplo, si bien en un primer período Argentina evidenció crecimiento, este no estuvo acompañado por una mejora en los indicadores sociales. Finalmente, la fragmentación del tejido social se profundizó ampliamente.

En semejante marco de inflación, deuda externa, presiones políticas, “recetas” traídas desde afuera, etc., los gobiernos latinoamericanos comenzaron procesos de reformas estructurales, privatizaciones y descentralización de sus funciones. Y por supuesto, la educación no fue una excepción.

El proceso de la descentralización educativa en nuestro país

Para poder comprender el proceso de la descentralización educativa en la provincia de Buenos Aires (objetivo del presente trabajo), es necesario comprender primero las dos fases del proceso global de descentralización educativa acontecido en nuestro país: la acontecida en 1978 y la ocurrida en los años 90 (sobre la cual se hará hincapié en este trabajo).

La fase primera ocurrió en un contexto de fuerte crisis económica que hizo repensar el rol de Estado. En 1978, el gobierno militar transfirió, con carácter de ley, a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires la administración de casi la totalidad de los establecimientos relacionados con la educación primaria. Esto implicó que la nación pasara de hacerse cargo del 40,5 % de los establecimientos educativos de nivel básico, a tan solo

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

responder por el 19,3 %² de ellos.

Con respecto a la educación media, fue decisión del mismo gobierno no transferirla a las provincias. En ese momento el Estado tenía a su cargo la administración de prácticamente la mitad de los establecimientos de educación media.

Cabe destacar que la lógica que primó en esta primera etapa descentralizadora fue totalmente economicista y no tuvo la finalidad de mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia del sistema educativo (Repetto, 2001).

Carciofi (1996) establece que los argumentos que sustentan la afirmación anterior son: a) la transferencia se dio en un momento en que las provincias veían aumentados sus recursos, b) la transferencia no estuvo acompañada por un aumento en la masa de recursos coparticipables (sino al contrario) y c) el Tesoro Nacional no otorgo financiamiento extraordinario a las provincias (op. cit.).

Con respecto a la segunda fase (años 90) y tal como se mencionó en el apartado anterior, luego de la decadencia del “estado de bienestar” comenzó a vislumbrarse la descentralización del Estado que lo llevaría a tomar un papel ausente en relación con ciertas funciones sociales³. Un claro ejemplo de esto fue la transferencia de los servicios educativos desde la nación hacia las provincias.

Para analizar lo sucedido en los años 90, es necesario estudiar cómo fue forjándose el proceso. Una pieza fundamental para ello fue el Congreso Pedagógico Nacional. Fue convocado por el poder legislativo en el año 1984 y estuvo vigente durante cuatro años (1984-1988) con el objetivo de debatir sobre el futuro de la educación argentina. Participaron todos los actores relacionados con el sector educativo: los docentes, las familias, los partidos políticos, las congregaciones religiosas, las corporaciones empresarias y sindicales y las entidades intermedias.

Delgado (2000) plantea que, si bien el congreso fue hegemonizado por los sectores conservadores, la propuesta progresista de la descentrali-

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

3 El gasto público social en Argentina pasó de distribuirse entre la nación y las provincias en una relación 65 % - 35 % en el año 1980, a una relación 50 % - 50 % en el año 2000.

zación estuvo presente entre las conclusiones principales. Sin embargo, analiza que esto fue así porque también era funcional a los propósitos conservadores (y que por ello fue el único objetivo del grupo progresista que pudo sostenerse).

Esta autora realiza un interesante razonamiento sobre los dobles intereses respecto de la descentralización. Por un lado, estarían quienes la consideran como un medio para garantizar la oferta educativa en función del contexto y las necesidades locales, lo cual vendría de la mano de la idea de respetar las diferencias y mejorar la calidad de las escuelas. Por otra parte, estarían quienes –haciendo uso del discurso anterior– pretenden la descentralización para ajustar el gasto público. En lo que sigue del acápite se brindarán elementos que permitirán concluir cuál de estas dos lógicas (pedagógico-educativa superadora o economicista) primó en la reforma educativa de los años 90.

Dada la crisis económico-social de inicios de los 90, el clima era propicio para realizar reformas. A través del Ministerio de Economía, el Estado impulsó la descentralización a inicios del año 1991 y en principio encontró resistencia de las provincias. Estas argumentaban que no se les podía imponer coercitivamente la responsabilidad sobre las escuelas medias, ya que la Constitución Nacional solo hace referencia a la educación básica. Por otro lado, consideraban que el tiempo político no era apropiado (porque era tiempo de recambio en el nivel provincial) y que la transferencia debía ser gradual (y no abrupta como se pretendía) para poder respetar y atender las particularidades de cada provincia (Repetto, 2001). Asimismo, más allá de las bondades expresadas en el discurso pro descentralización (que van de la mano con los beneficios que establece la lógica pedagógico-educativa al respecto), a las provincias les preocupaba que en el proyecto no estuviera claro el tema del financiamiento.

De esta manera, el gobierno nacional vio la necesidad de negociar y llegar a acuerdos con los gobernantes provinciales. Luego de repetidos encuentros entre el presidente, el ministro de Economía, los senadores, los ministros de educación provinciales y los gobernadores, se consiguieron los consensos necesarios para implementar un mecanismo que permitiera la reforma (Repetto, 2001).

El instrumento que utilizó el gobierno para llevar a cabo la descentralización fue la Ley de transferencia de servicios educativos de la nación a las provincias (ley nacional N° 24049), sancionada en diciembre de 1991 y promulgada a inicios de 1992.

Por medio de esta ley se facultó al poder ejecutivo el transferir a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (artículo 1-ley 24.049).

Asimismo, en su artículo 2, la ley estableció que las condiciones particulares de las transferencias se pactarían por medio de convenios entre el Estado y cada jurisdicción.

Con respecto al financiamiento, el artículo principal es el N° 14, que en su primera parte explica cómo se llevará a cabo dicho financiamiento:

A partir del 1 de enero de 1992, y hasta tanto se modifique la ley N° 23.548, la Secretaría de Hacienda de la Nación retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total, que se incluye en la planilla anexa 1 A, con detalle para cada jurisdicción, con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley y los correspondientes al costo de servicios de hospitales e institutos nacionales, políticas sociales comunitarias y programa social nutricional a transferir a las provincias según se convenga oportunamente.

Del artículo 14 se desprende una cuestión sumamente clara: las provincias recibirían la responsabilidad de brindar los servicios educativos transferidos, pero no verían incrementados sus ingresos para hacerlo. El Estado simplemente retendría una parte de los recursos coparticipables de la distribución secundaria para asignarla específicamente a educación y pondría los fondos a disposición de cada provincia a medida que el gasto en educación lo requiriera.

El mecanismo propuesto por la ley establece que la nación retiene, de los recursos a repartir en la distribución secundaria de la coparticipación,

un monto igual a los costos de los servicios transferidos. Al mismo tiempo asegura que el monto neto que recibirán las provincias debe ser, al menos, igual al promedio mensual que recibieron durante el año 1991 (Repetto, 2001). La ley también establece el compromiso de la nación a cubrir cualquier desfase que se produjera entre la recaudación y el nivel promedio de 1991. Además, si lo recaudado llegara a ese valor, pero no a cubrir los costos de los servicios transferidos, la nación se comprometía a financiar la diferencia (artículo 15 -ley 24.049).

La fundamentación para adoptar el mecanismo descrito fue que los recursos provinciales habían subido lo suficiente (tanto por aumentos en los impuestos provinciales como por aumentos en los recursos coparticipables). Sin embargo, un dato no menor es que el Estado se desprendió de un fuerte componente del gasto.

La transferencia de los diferentes niveles educativos redujo los gastos del Estado y los encargó a los gobiernos provinciales. Así, se pasó de una relación de financiamiento de 1/3 provincias, 2/3 Estado; a una de 1/6 Estado, 5/6 provincias. Pero, como ya se ha mencionado, dicha descentralización del gasto, no estuvo acompañada de una descentralización de ingresos.

Además, al basarse en el sistema de coparticipación, sus desigualdades intrínsecas se han transferido al sistema educativo. Así, por ejemplo, mientras la provincia de Salta recibe \$ 688 por alumno por año, la provincia de Santa Cruz recibe \$ 2799. La misma UNESCO publicó, en su informe anual de 2007⁴, que el gasto por alumno para Argentina en el año 2001 fue en promedio de \$ 1128 pesos anuales. Pero señala que existen topes para algunas regiones de alrededor de \$ 2500, mientras hay mínimos de \$ 590 para otras zonas.

Si tenemos en cuenta que la provincia de Buenos Aires tuvo, en el año 2005, una matrícula total cercana a los 4 millones de alumnos⁵, y que el presupuesto destinado a educación fue de \$ 6644 millones de pesos, el gasto por alumno fue de \$ 1714. Este valor se encuentra en los valores

4 *Educational Equity and Public Policy: Comparing results from 16 countries*. Informe UNESCO 2007.

5 Según DINIECE, el dato exacto es de 3 876 918 alumnos entre preescolar, EGB y polimodal para el año 2005.

promedios del país. Ahora bien, si se cumplieran los 180 días de clase mínimos obligatorios que plantea la ley N° 25.864, tendríamos un presupuesto equivalente a \$ 9,50 por día por alumno.

Además, existen 16 568 establecimientos educativos en la provincia de Buenos Aires. Si consideramos la composición del gasto educativo, sólo el 0,9 % se destina a gastos de capital. Esto significa una inversión de \$ 3600 por escuela por año.

El proceso de descentralización fue solo un eslabón del proceso de reforma educativa llevado a cabo en nuestro país. Dicha reforma fue realizada a través de cuatro instrumentos: la ley de transferencia de servicios educativos de la nación a las provincias (ya analizada), la ley federal de educación (ley nacional N° 24.195), el pacto federal educativo y el plan social educativo.

La ley federal de educación fue sancionada y promulgada en abril de 1993 y su eje central fue crear un marco normativo general para el sistema educativo en su conjunto. Por ello, puede decirse que la verdadera transformación educativa fue principalmente marcada por este instrumento.

Repetto (2001) enumera los siguientes aspectos como las disposiciones más importantes de esta ley:

- Definición de una estructura nueva para el sistema educativo (cabe destacar la extensión de la obligatoriedad hasta los quince años).
- Renovación de los diseños curriculares.
- Establecimiento de las responsabilidades de cada nivel de gobierno.
- Establecimiento de las incumbencias del Consejo Federal de Cultura y Educación⁶.
- Establecimiento de los mecanismos federales para la toma de decisiones.
- Puesta en marcha de un sistema de evaluación de la calidad educativa.
- Establecimiento de los mecanismos de financiación.

6 El Consejo Federal de Cultura y Educación es el ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación y está presidido por el ministro nacional del área e integrado por el responsable de la conducción educativa de cada jurisdicción y un representante del Consejo Interuniversitario.

- Determinación de la prioridad del Estado en materia educativa y de su atención con recursos nacionales, provinciales o de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, según corresponda.
- Fijación de pautas sobre el monto de la inversión pública en educación (meta: 6 % del PBI).

El Pacto Federal Educativo fue firmado en septiembre de 1994 en la ciudad de San Juan, por el Estado, los gobiernos provinciales y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Luego, en 1997, se sancionó y promulgó la ley N° 24.856, que lo ratificó.

Repetto (2001) sintetiza en los siguientes puntos los aspectos más relevantes de este pacto:

- Establecimiento de las fuentes de financiamiento para el cumplimiento de la ley federal de educación.
- Delimitación de responsabilidades en materia de financiamiento de la educación entre los distintos niveles de gobierno.

En este sentido, el pacto establece, en su apartado sobre financiamiento, que los recursos que requieran el cumplimiento de la ley federal de educación deberán mantener el equilibrio presupuestario de: los créditos asignados por el presupuesto nacional destinados al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, los aportes de los presupuestos provinciales y de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires destinados al cumplimiento específico de los objetivos del pacto y de utilización exclusiva en las jurisdicciones aportantes, los aportes provenientes del financiamiento obtenido y por obtenerse de los organismos internacionales, destinados a los diferentes rubros incluidos en el pacto.

Por su parte, el Plan Social Educativo (PSE) fue implementado en el año 1993, junto a otros programas sociales. Su objetivo era mejorar la infraestructura y la calidad educativa por medio de dos programas, a los cuales luego se les sumó el Programa Nacional de Becas. El PSE abarcó todas las provincias de nuestro país alcanzando diferentes niveles de cobertura de acuerdo con la definición de “zonas con mayores necesidades”.

Resulta extraña una política centralizada como la que se vislumbra en el PSE en el medio del contexto de la descentralización. Al mismo tiempo, el PSE se presenta como una política focalizada, y tal como ya se ha mencionado, este tipo de políticas pasaron a ser preponderantes luego de la caída de los estados de bienestar.

El PSE implica la asistencia a los sectores más desfavorecidos y se aleja de la utopía integradora del sistema educativo moderno. La cuestión es si este tipo de políticas en la educación promueven la justicia social o si, en realidad, intensifican la conformación de territorios fragmentados y dejando a un lado la posibilidad de vislumbrar horizontes comunes (Duschatzky y Redondo, 2000).

Por su parte, el Programa Nacional de Becas, que se sumó más tarde al PSE, buscaba en su discurso la equidad mínima necesaria para que las prácticas educativas sean exitosas. Y a esto parece referirse un documento elaborado por el Consejo de la Nación de Políticas Sociales⁷, cuando hace alusión al gasto social destinado a “incentivar la demanda y no sólo a cubrir la oferta”. Sin embargo, cabe la duda de si el mismo Consejo entiende bien el concepto, ya que alude al programa de becas de \$ 600 anuales como la causa del incremento en la asistencia escolar media. La realidad muestra que la asistencia se incrementó en todos los deciles, y no solo en aquellos receptores de las becas. En los deciles de ingresos más altos, existe un “efecto techo” que evita un incremento aún mayor en la asistencia y sobreestima la importancia del incremento en los estratos más bajos.

El PSE va en contra de la integración educativa, al ser una política focalizada forma parte del grupo de políticas que aparece para compensar las fallas del sistema y se acerca más a la lógica del asistencialismo que del derecho. El principal problema se presenta al distribuir el bien “educación” bajo una lógica de ayuda sin comprometerse con la idea de los derechos sociales (“el derecho supone obligaciones de las partes implicadas, mientras que la ayuda es voluntaria”). Es dudosa la continuidad del PSE, ya que está sostenido más en la voluntad y no hay ley que obligue a la

7 *Equidad del gasto educativo: una mirada desde la oferta y la demanda en el nivel medio*, Chitarroni, Horacio (2002), Consejo de la Nación de Políticas Sociales.

ayuda voluntaria (aunque sea desde el gobierno). Esto no significa que la focalización no pueda a veces ser útil, pero el problema es naturalizarla y simplificar la política pública en una cuestión de gestión de la pobreza (Duschatzky y Redondo, 2000).

Reflexiones sobre la descentralización en la provincia de Buenos Aires

Con respecto a la situación particular de la provincia de Buenos Aires, esta fue la más afectada por la descentralización, por la gran cantidad de establecimientos educativos nacionales alojados en su territorio. En efecto, el 40 % de las escuelas nacionales estaban allí y los costos de la transferencia, según las estimaciones previstas en la ley N° 24.049, ascendían a 269 millones de pesos (sin considerar los costos que ocasionaría la equiparación salarial de los docentes nacionales en relación con los provinciales, ni las reparaciones de los establecimientos transferidos).

Cabe destacar que Buenos Aires mostró tener mayor poder de negociación, al firmar el Convenio de Transferencias de Servicios Educativos un año después de la última provincia firmante (30 de diciembre de 1993), por considerar que el cambio debía realizarse con más tiempo, dada la magnitud de la transferencia.

Con respecto a la comunidad educativa bonaerense, en principio mostró resistencia por temor a lo que sucedería con sus puestos de trabajo. Luego de comprender que existía estabilidad en ellos y superada la confusión, los docentes se mostraron en concordancia con la descentralización (Repetto, 2001). Vale aclarar que hacía ya tiempo que el Estado no se ocupaba adecuadamente de los establecimientos en el territorio provincial, y que los docentes nacionales transferidos vieron la posibilidad de mejorar su salario, al estipularse la equiparación en el tiempo a los salarios de docentes provinciales.

Por último, cabe destacar que la provincia pudo conducir con bastante éxito el proceso de transferencia, más allá de la ausencia del Estado. Una explicación de esto puede ser que, si bien el volumen de servicios transferidos fue muy alto, en relación con los servicios educativos provinciales totales el porcentaje no era demasiado importante (Repetto, 2001).

De esta manera, y en función de lo establecido en el Convenio de Transferencia de Servicios Educativos (aprobado por la ley provincial N° 11.524), el Estado transfirió a la provincia de Buenos Aires los servicios educativos nacionales ubicados en el territorio de dicha provincia, y las facultades y funciones sobre los servicios de gestión privada, a partir del primero de enero de 1994.

Un punto importante en este análisis es que, habiendo antecedido la ley de financiamiento a la ley de reforma educativa, la extensión en la matriculación que produjo la segunda no fue tenida en cuenta como un gasto educativo creciente que tendrían que afrontar las provincias.

Durante la década de 1990, el sistema educativo provincial incorporó más de un millón de alumnos. La matrícula escolar EGB y polimodal en la provincia de Buenos Aires, se incrementó en un 12,7 % entre 1996 y 2001, año en que se concluyó la llamada “transformación educativa”. El incremento se debió, fundamentalmente, a la extensión de la escolaridad obligatoria, y se produjo de forma notoria entre 1996 y 1998 en los niveles de EGB; y entre 1999 y 2001 en el nivel polimodal. Es lógico este retraso, dado que en 1999 comenzaron a llegar al nivel polimodal las cohortes de alumnos ingresados en el nuevo sistema (educación superior básica) a partir de 1996.

A partir del 2001, la matrícula se mantuvo más o menos constante, dada la estabilización del sistema y el poco crecimiento de la población. Sin embargo, el mismo gobierno de la provincia, alertó la pequeña pero permanente disminución que la matrícula viene sufriendo desde 2004⁸.

8 Información estadística, (2006), DINIECE, Dirección General de Cultura y Educación, provincia de Buenos Aires.

Cuadro 2 - Comparación de matrícula (total y variación porcentual) por nivel y por año (1990 - 2005) para todo tipo de gestión.

Año	EGB y polimodal		Total primario // EGB		Total media // polimodal	
	Total matrícula	Variación anual	Total matrícula	Variación anual.	Total matrícula	Variación anual
2005	3 037 474	0,41 %	2 463 073	0,90 %	574 401	-1,65 %
2004	3 025 070	-0,43 %	2 441 033	0,12 %	584 037	-2,65 %
2003	3 038 133	0,10 %	2 438 220	-0,05 %	599 913	0,71 %
2002	3 035 066	-0,16 %	2 439 408	-0,29 %	595 658	0,36 %
2001	3 039 929	0,47 %	2 446 403	0,42 %	593 526	0,70 %
2000	3 025 588	2,51 %	2 436 163	0,73 %	589 425	10,55 %
1999	2 951 646	2,12 %	2 418 466	-0,89 %	533 180	18,45 %
1998	2 890 387	3,04 %	2 440 263	13,04 %	450 124	-30,36 %
1997	2 805 104	4,04 %	2 158 758	18,58 %	646 346	-26,19 %
1996	2 696 194	2,50 %	1 820 530	0,94 %	875 664	5,89 %
1995	2 630 493	32,31 %	1 803 532	2,88 %	826 961	251,64 %
1991	1 988 166	-0,55 %	1 752 994	-0,62 %	235 172	8,06 %
1990	1 999 090		1 763 918		217 625	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Planeamiento. Dirección de Información Estadística. Dirección General de Cultura y Educación, provincia de Buenos Aires, febrero de 2006.

Finalmente, para comprender qué lógica primó (pedagógico-educativa superadora o economicista) en relación con la descentralización de los servicios educativos en la provincia de Buenos Aires, basta con analizar qué lógica preponderó a nivel global.

Luego de haber estudiado (brevemente) en el apartado anterior los instrumentos que dieron lugar a la reforma educativa de los años 90, es posible avanzar sobre el análisis de qué lógica primó en ella. Para esto se pondrá atención en el contexto bajo el cual se dio la reforma y en los resultados obtenidos.

En principio, cabe mencionar que la descentralización se llevó a cabo en medio de una crisis económica, de financiamiento y social, lo que llevó a que la reforma fuera veloz, ya que debía solucionarse rápidamente el

problema fiscal. Así, el proceso comenzó inmediatamente después de la promulgación de las leyes de reforma del Estado (18-08-89) y de emergencia económica (15-9-89). Estas leyes intentaron frenar el proceso inflacionario, disminuir el déficit fiscal (a través de la disminución del gasto público), achicar el Estado mediante su reestructuración y lograr el acceso a préstamos de organismos internacionales.

Si a lo anterior se suma que dichos organismos recomendaban la descentralización de los servicios educativos (como condición para otorgar préstamos), que la ley de transferencia de los servicios educativos (de índole económica y vinculada al tema del financiamiento) se sancionó y promulgó antes que la ley federal de educación (de índole pedagógico), y que el centro del pacto federal educativo fue el financiamiento, se sospecha que la lógica que preponderó a la hora de llevar a cabo la descentralización fue una lógica economicista.

Si además se considera que el Estado transfirió responsabilidades, pero no recursos a las provincias, queda totalmente esclarecida cuál era la lógica dominante. Se observa que el objetivo primordial no era pedagógico-educativo, sino disminuir el gasto público nacional, ya que los gastos de los servicios educativos transferidos serían financiados por cada provincia con recursos propios provenientes de la coparticipación federal.

Asimismo, el tipo de transferencias de recursos extra otorgadas por el Estado pone de manifiesto su poco compromiso. Esto puede analizarse tomando como referencia el PSE que, de acuerdo con sus características se ofreció más como un programa de “voluntariado” que como un programa en busca de la equidad educativa considerando a la educación como un derecho universal.

La preeminencia de la lógica economicista también se ve reflejada en que el Estado no brindó a las jurisdicciones (con anterioridad a la transferencia) la asistencia técnica necesaria para adoptar los servicios transferidos. No cumplió ningún papel en dicho sentido y el proceso de transferencia de los servicios educativos pasó a ser solamente un desplazamiento de responsabilidades que aumentó la carga presupuestaria de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, sin mejorar la calidad de la enseñanza (Repetto, 2001).

En este sentido, promulgar la importancia de la participación ciudadana y la autonomía, proponiendo mayor compromiso y protagonismo de los actores locales, sin que tengan las capacidades necesarias para hacerlo, solo conlleva a la reproducción y el fortalecimiento de las estructuras sociales desiguales y débiles. Para realmente dar poder a los actores locales, y no solo otorgar gestión, es necesario dotarlos de recursos materiales y simbólicos que les permitan ejercer las tareas encomendadas (Delgado, 2000).

Más allá de que el propósito expresado en público (discurso) haya sido que el objetivo de la reforma era mejorar el sistema educativo, respetar las particularidades provinciales, mejorar la “descentralización de hecho”, federalizar sin perder la unidad del sistema y redefinir el papel del Estado; la mayor preocupación de las autoridades provinciales y nacionales residía en la modalidad de financiamiento de la transferencia. De esta forma, y dado el escenario económico en que se dio la reforma, la descentralización también puede entenderse como una redefinición de las relaciones fiscales entre el Estado y las provincias (Repetto, 2001).

En síntesis, queda claro que la lógica que primó a la hora de hacerse la reforma educativa fue economicista. Cabe destacar que, la crítica a esta lógica no implica no reconocer que la escasez de recursos es una restricción a considerar sino que, como lo manifestaran en su momento (1992) los docentes autoconvocados del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur: “El hecho innegable de la escasez de los recursos es un dato de la realidad, y debe considerarse como un limitante de la materialización de los objetivos, pero no la guía fundacional de las instituciones en el ámbito de la educación y la ciencia”⁹.

Implicancias de las nuevas leyes de educación

Nuevamente, antes de que una ley que modificara la estructura educativa, se dio lugar a una ley presupuestaria. La ley de financiamiento n°

9 De la declaración de los docentes autoconvocados del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, dirigida a la Asamblea Universitaria, al señor rector, a la comunidad universitaria y a todos aquellos preocupados en la educación (abril de 1992).

26.075 fue sancionada por el Congreso Nacional en diciembre del 2005 y promulgada por el poder ejecutivo en enero del 2006. Según esta nueva normativa, el gobierno nacional junto con los gobiernos provinciales, deberán incrementar la inversión en educación (en ese momento 4 % del PBI) hasta llegar, en el año 2010, al 6 % del PBI.

También señala cuáles serían los porcentajes incrementales año a año, según el “esfuerzo de inversión” del Estado por un lado, y de las provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires, por otro. Es interesante destacar que tal esfuerzo adicional nuevamente recae en mayor medida sobre las provincias, ya que el 60 % de la participación en dicho esfuerzo les corresponderá, mientras que el Estado reconoce una participación del 40 %.

Cabe preguntarse si el incremento propuesto es suficiente. En primer lugar, el esfuerzo se realizará, en parte, para ganar posiciones perdidas. En el 2001 el porcentaje destinado a educación era del 4,9 % y, por lo tanto, al momento de establecerse la ley habíamos retrocedido casi un punto porcentual.

En segundo lugar, hablar de porcentaje sobre PBI como un indicador de inversión, quizás sea demasiado precipitado. Países como Etiopía, Uganda o Bolivia, por citar algunos, cumplían con semejante meta hacia el año 2004¹⁰. Sin embargo, no caben dudas de que sus sistemas educativos dejan mucho que desear. Por otra parte, países con más altos ingresos per cápita, destinan un porcentaje todavía mayor a educación¹¹. Si el gasto en educación como porcentaje del PBI es un buen indicador, Argentina estaría aún muy lejos de los países más ricos y con mejores indicadores educativos.

La ley N° 26.075 establece que, en aquellos ejercicios fiscales donde no haya incremento del PBI o cuando no se incremente lo suficiente como para que la recaudación impositiva pueda cubrir los objetivos previstos, la meta anual deberá adecuarse proporcionalmente al incremento de la recaudación. Y deja margen a las partes convenientes (léase Estado y provincia), para redefinir plazos, condiciones y alcance de los compro-

10 Etiopía cumplía con un 6,1 %, Uganda con un 5,2 % y Bolivia con un 6,4 % del PBI. Fuente: Informe Anual, Banco Mundial (2005).

11 Por ejemplo, Nueva Zelanda posee un gasto público en educación como porcentaje del PBI de 6,7 %; Suecia, del 7,7 %; y Dinamarca, del 8,5% (op. cit.).

misos asumidos. Estas dos últimas cuestiones dejan muy de lado el anunciado 6 % de inversión.

Asimismo, se establece una asignación específica de recursos coparticipables para “ayudar” a las provincias. Pero tal afectación no es nada nuevo: es el incremento, respecto del año 2005, de la recaudación de recursos, precisamente, coparticipables. O sea: no se amplía el porcentaje de recursos coparticipables, simplemente se le da al último incremento anual (fortuito) una asignación específica. La distribución de dichos fondos se hará de acuerdo con un índice que contemplará la matriculación, la incidencia relativa de la ruralidad y la población no escolarizada de cada provincia, con el objetivo de disminuir, en parte, la gran inequidad existente.

Con posterioridad a la promulgación de la ley de financiamiento, se promulga en diciembre del año 2006 la nueva ley de educación nacional n° 26.206, para cubrir los fines y objetivos de la política educativa nacional. Nuevamente se hace mención al logro de los equilibrios regionales y la equidad social. Lamentablemente, ninguna de estas dos metas se ha podido cumplir, ni parecen arbitrar esta ley ni la de financiamiento, los medios suficientes como para cumplirlas.

Otro ítem importante es la extensión de la obligatoriedad a todo el nivel secundario. Sin lugar a dudas, es un objetivo loable, pero hay que tener en cuenta que establecer la obligatoriedad por ley es una manera de aspirar a la educación universal sin que ello signifique su cumplimiento automático. En el caso de los chicos que ingresan al nivel medio superior, el costo de oportunidad de educarse en lugar de ingresar al mercado laboral, es muy alto para los deciles de menores ingresos. En el documento antes citado, presentado por el Consejo de la Nación de Políticas Sociales¹², se establece que el ingreso de los jóvenes de 15 a 19 años de los deciles inferiores de ingresos en el mercado laboral es, en promedio, de \$ 126 mensuales; y que este mismo dato es de \$ 225 para los jóvenes de los deciles más altos. Se menciona entonces que el costo de oportunidad de los jóvenes pobres es menor que el de los jóvenes no pobres, y que el acceso a la educación no sería tan dificultoso como se cree.

12. *Equidad del gasto educativo: una mirada desde la oferta y la demanda en el nivel medio*, Chitarroni, Horacio (2002), Consejo de la Nación de Políticas Sociales.

Sin embargo, es necesario hacer una salvedad importante: el ingreso que reciben debería medirse en función del ingreso promedio familiar para considerar cuán relevante es el salario de estos jóvenes para la supervivencia de la familia. En este sentido, el ingreso total familiar para los deciles más bajos¹³ (del decil 1 al 4) va de \$ 5 a \$ 450, por lo que en este caso los \$ 126 garantizarían hasta un 30 % del ingreso familiar; mientras que para el decil más alto, el ingreso total familiar promedio es de \$ 3087, por lo que los \$ 225 representarían solamente un 7 % del ingreso familiar.

De acuerdo con la nueva Ley de Educación Nacional, es de preverse que la matrícula se incrementará nuevamente, como sucedió en el período 1997-2001. Esta extensión debería ser monitoreada cuidadosamente. Un rápido crecimiento en la matrícula acarrea problemas de infraestructura, recursos humanos, financieros y físicos, afecta negativamente la calidad de la educación y genera desigualdades en la posibilidad de acceso al sistema. Lo que no se tiene en cuenta en esta ley, es de qué manera se financiará esa matrícula superior. Porque si el incremento anual establecido hasta el año 2010 es solamente para cubrir la matrícula creciente, no es ningún logro adicional. Para mejorar las condiciones del sistema educativo no deberíamos hablar de incremento en el gasto educativo, sino de su profundización¹⁴.

También menciona la ley la intención de dotar a las escuelas de recursos materiales, equipamiento, bibliotecas, infraestructura, etc., para garantizar una educación de calidad, sin hacer alusión tampoco a la fuente de financiamiento a utilizar.

Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo se han analizado las distintas etapas de descentralización educativa ocurridas en nuestro país. El factor común que se

13 Datos correspondientes a la onda octubre 2002 de la EPH.

14 Esto significa que la tasa de incremento en el gasto educativo debería ser mayor que la tasa de aumento en la matrícula para poder hablar de mejoras verdaderas en el sistema educativo.

vislumbra es la preeminencia de una lógica economicista por sobre la lógica pedagógico-educativa superadora. Una clara muestra de ello, es la anteposición continua de una ley de financiamiento a una ley de regulación y establecimiento de pautas educativas. Más allá de que el discurso pro descentralización siempre se fundamentó en objetivos que tendieran a mejorar la calidad educativa, la realidad muestra que el financiamiento económico guía las decisiones del Estado.

Por otra parte, atar el financiamiento educativo a la evolución del PBI tiene sus falencias, sobre todo por las distintas metodologías que utilizan los gobiernos para evaluarlo. Pero además, establecer las metas de gasto termina siendo muy riesgoso. El PBI ha oscilado en nuestro país marcadamente en los últimos años, y cualquier planificación educativa que se tome con seriedad a largo plazo, no puede estar ligada a un financiamiento tan incierto. Asimismo, Llach (2006) resalta que la nueva ley de educación nacional fija una meta inferior a la de la ley federal, ya que si bien ambas hablan del 6 % del PBI, la nueva ley incluye la inversión en ciencia y tecnología, resultando el punto de partida para su crecimiento, no el 4 % sino el 4,23 %, y el aumento se reduciría al 1,77 % del PBI y no al 2 %.

Una verdadera ley de financiamiento educativo, debería estar subordinada a los objetivos de una ley de educación que plantee metas a largo plazo y que tome seriamente la planificación educativa como herramienta fundamental para el desarrollo. En nuestro país, podríamos decir que la regla ha sido “poner el carro delante del caballo”.

Por otro lado, el financiamiento educativo debería considerarse como parte integrante de la política fiscal general, que a su vez forme parte de una política de desarrollo global.

En síntesis, un proyecto educativo tomado seriamente, debería apoyarse en un proyecto nacional que opte por una senda de desarrollo sustentable determinada. Proyecciones poblacionales, estudios de demanda educativa, estudios de requerimientos laborales, proyecciones económicas (sobre todo, en relación con los factores que han acentuado la pobreza y la desigualdad), debería estar en primer lugar en la agenda gubernamental, para luego definir las políticas de financiamiento adecuadas.

Bibliografía

- Chitarroni, H. (2002). *Equidad del gasto educativo: una mirada desde la oferta y la demanda en el nivel medio*. Consejo de la Nación de Políticas Sociales.
- Delgado, M. (2000). Informe para el honorable senado de la provincia de Bs. As, en su función de asesora de la presidencia de la comisión de educación.
- Docentes del departamento de Economía de la universidad (1992). Declaración de los docentes autoconvocados del departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, dirigida a la Asamblea Universitaria, al señor rector, a la comunidad universitaria y a todos aquellos preocupados en la educación.
- Duschatzky y Redondo (2000). *El plan social educativo y las crisis de la educación pública*. Flacso. Disponible en www.flacso.org.ar.
- Feijjo, M. (2002). *Equidad social y educación en los años 90*. Iipe. Unesco.
- Filmus, D. y otros (2003). *La transición entre la escuela secundaria y el empleo: los recorridos de los jóvenes en el gran Buenos Aires*". Disponible en www.cinterfor.org.uy
- Honorable Cámara de Diputados y Senadores de la Nación, ley nº 23.548 (1988), ley nº 23.696 (1989), ley nº 23.697 (1989), ley nº 24.049 (1992), ley nº 24.195 (1993), ley nº 24.856 (1997), ley nº 26.075 (2006), ley nº 26.206 (2006).
- Honorable Cámara de Diputados y Senadores de la Provincia de Buenos Aires (1994). ley nº 11.524.
- Llach, J. (2006). *Desafío de la equidad educativa*. Ed. Granica.
- Lopez, N. (2004). *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad*. Iipe. Buenos Aires.
- Marrone, L. (2005). *Argentina: proyecto de ley de financiamiento. Financiamiento y neocolonización educativa*. Disponible en www.lafogata.org.
- Mezzadra, F. y Rivas, A. (2005). *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*. Cippec.
- Morduchowicz, A. (2002). *El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Iipe. Unesco.

- Repetto, F. (2001). *Transferencia educativa hacia las provincias en los años 90: un estudio comparado*. Documento n° 57. Elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, la Fundación Gobierno y Sociedad y la Fundación Grupo Sophia.
- Sherman, J. y Poirier, J. (2007). Educational equity and public policy: comparing results from 16 countries. Informe UNESCO.
- UNESCO (2005). *Educational trends in perspective. Analysis of the world education indicators*.