

ACADEMIA NACIONAL  
DE EDUCACIÓN



# LO UNO Y LO MÚLTIPLE

**Esferas de justicia del  
federalismo educativo**

**Axel Rivas**

**PREMIOS**

# **LO UNO Y LO MÚLTIPLE**

## ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACIÓN

### NOMINA DE ACADÉMICOS DE NUMERO

Prof. María C. AGUDO de CORSICO  
Dr. Alejandro J. ARVIA  
Dra. Beatriz BALIAN de TAGTACHIAN  
Dr. Pedro Luis BARCIA  
Dr. Antonio M. BATTRO  
Dr. Jorge E. BOSCH  
Dr. José Luis CANTINI  
Prof. Alberto Raúl DALLO  
Dra Ana Lucia FREGA  
Prof. Cristina Elvira FRITZSCHE  
Dr. Guillermo JAIM ETCHEVERRY  
Dra. María Antonia GALLART  
Prof. Alfredo M. van GELDEREN  
Dr. Alieto Aldo GUADAGNI  
Dr. Roberto Manuel IGARZA  
Dr. Julio César LABAKE  
Dr. Ramón Carlos LEIGUARDA  
Dr. Juan José LLACH  
Prof. Rosa E. MOURE de VICIEN  
Dr. Horacio Alcides O'DONNELL  
Dr. Humberto PETREI  
Dr. Miguel PETTY S.J  
Dr. Avelino José PORTO  
Ing. Horacio C. REGGINI  
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI  
Prof. Marta Beatriz ROYO  
Lic. María SAENZ QUESADA  
Prof. Antonio F. SALONIA  
Dr. Horacio SANGUINETTI  
Dra. Ruth SAUTU  
Prof. Luisa Margarita SCHWEIZER  
Dr. Luis Ricardo SILVA  
Dr. Pedro SIMONCINI  
Ing. Marcelo Antonio SOBREVILA  
Dr. Alberto C. TAQUINI (h)  
Lic. Juan Carlos TEDESCO  
Dr. Jorge Reinaldo VANOSSO  
Dr. Marcelo J. VERNENGO

### ACADÉMICOS EMÉRITOS

Mons. Guillermo BLANCO  
Dr. Pedro J. FRIAS  
Dr. Alberto P. MAIZTEGUI

### ACADÉMICOS CORRESPONDIENTES

Prof. Soledad ARDILES GRAY de STEIN (Pcia. de Tucumán)  
Dr. John BRADEMÁS (Estados Unidos)  
Dr. Ricardo DIEZ HOCHLEITNER (España)  
Dr. Hugo JURÍ (Pcia. de Córdoba)  
Dr. Pierre LENA (Francia)  
Dr. Ernesto J. MAEDER (Pcia. de Chaco)  
Prof. Catalina MENDEZ de MEDINA LAREU (Pcia. de Corrientes)  
Ing. Miguel Ángel YADAROLA (Pcia. de Córdoba)

### ACADÉMICOS FALLECIDOS

Dr. Ricardo NASSIF  
Prof. Américo GHIOLDI  
Dr. Jaime BERNSTEIN  
Dr. Mario Justo LOPEZ  
Dr. Antonio PIRES  
Prof. Plácido HORAS  
Prof. Luis Jorge ZANOTTI  
Ing. Alberto COSTANTINI  
Dr. Adelmo MONTENEGRO  
Dr. Oscar OÑATIVIA  
Prof. Regina Elena GIBAJA  
Dr. Emilio Fermín MIGNONE  
Prof. Jorge Cristian HANSEN  
Dr. Luis Antonio SANTALO  
Dr. Gabriel BENTANCOUR MEJIA  
Dr. Héctor Félix BRAVO  
Dr. Ing. Hilario FERNANDEZ LONG  
Dr. Juan Carlos AGULLA  
Prof. Gilda LAMARQUE DE ROMERO BREST  
Dr. Horacio RODRIGUEZ CASTELLS  
Prof. Elida LEIBOVICH de GUEVENTTER  
Dr. Horacio J. A. RIMOLDI  
Dr. Gregorio WEINBERG  
Dr. Fernando MARTINEZ PAZ  
Prof. Ana M. EICHELBAUM de BABINI  
Dr. Fernando STORNI S.J.  
Prof. Berta PERELSTEIN de BRASLAVSKY  
Prof. Mabel MANACORDA de ROSETTI

**ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACIÓN  
PREMIO 2009**

**LO UNO Y LO MÚLTIPLE**

**Esferas de justicia del  
federalismo educativo**

**Axel Rivas**

**Buenos Aires  
2009**

Rivas, Axel

Lo uno y lo múltiple : esferas de justicia del federalismo educativo. -  
1a ed. - Buenos Aires : Academia Nacional de Educación, 2009.  
136 p. ; 15x23 cm. - (Premios / Antonio Francisco Salonia)

ISBN 978-987-9145-23-4

1. Políticas Educativas. I. Título  
CDD 379

Los juicios y opiniones que se expresan en esta obra corresponden a sus autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Academia Nacional de Educación.

© Lo uno y lo múltiple: esferas de justicia del federalismo educativo.

© Axel Rivas, 2009

© Academia Nacional de Educación  
Pacheco de Melo 2084  
1126 Buenos Aires  
República Argentina

*La edición de la serie "Premios" está coordinada por el académico Antonio Francisco Salonia, quien asimismo es coordinador de la Comisión de Publicaciones, división que integran los académicos Ana Lucía Frega, Marcelo Antonio Sobrevila y Jorge Reinaldo Vanossi.*

Hecho el depósito previsto por la ley N°11.723.

I.S.B.N. 978-987-9145-23-4

Primera edición.

Buenos Aires, 2009.

Imprimió: Estudio Sigma S.R.L. (J. E. Uriburu 1252 - 8° F - Buenos Aires).

Compuso los originales: Gabriel Martín Gil.

Revisó las pruebas de impresión: Andrés Kaller.

Diseño de tapa: Academia Nacional de Educación.

Impreso en la Argentina.

*Printed in Argentina.*

## **AXEL RIVAS**

Cursa actualmente su Doctorado, iniciado en la Universidad de Londres y continuado en la Universidad de Buenos Aires. Es Máster en Ciencias Sociales y Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires; es también, Director del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); Profesor (Jefe de Trabajos Prácticos) de Sociología de la Educación, Universidad de Buenos Aires; Profesor Titular de Análisis y Formulación de Políticas Educativas, Universidad Alberto Hurtado, Chile; Profesor a cargo de Política Educativa, Universidad de San Andrés y Profesor Co-Titular de Política Educativa Argentina, Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido consultor de organismos internacionales (IPE-UNESCO, UNICEF, PNUD) y de diferentes Ministerios de Educación provinciales. Ha sido profesor en escuelas secundarias. Es autor del libro *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas* y de distintos libros y artículos especializados en enfoques comparados y políticos de la educación.



## INTRODUCCIÓN

Las dimensiones institucionales que sustentan y condicionan al sistema educativo argentino conforman una temática esquivada, sugestivamente eludida. Las instituciones políticas y económicas basadas en el federalismo como régimen de gobierno constituyen un punto de anclaje para indagar las coordenadas educativas, tanto en sus consecuencias sociológicas como en sus posibilidades políticas de transformación. El presente trabajo intenta echar luz a esos vínculos que, pese a su larga historia y sus diversos efectos, permanecen todavía escasamente explorados.

El federalismo se basa en un principio fundamental: la doble soberanía entre la nación y los territorios. En la clásica definición de Dahl, se trata de «*un sistema donde ciertas cuestiones son competencia exclusiva de las unidades locales de gobierno (cantones, estados, provincias) y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno nacional, mientras otras cuestiones están constitucionalmente fuera del alcance de las unidades menores.*» (Dahl 1986: 114). Las consecuencias de esta forma de gobierno sobre la organización del sistema educativo son profundas.



Desde 1994, cuando se transfirió la última escuela nacional a las jurisdicciones provinciales<sup>1</sup>, el régimen federal recuperó su mandato constitucional fundacional, que establecía ya en 1853 la atribución provincial sobre el sistema educativo. Así, han pasado 15 años de un modelo de federalismo educativo con una renovada división del trabajo de gobernar la educación entre la Nación y las provincias. Esos años coinciden, además, con distintas transformaciones sociales, económicas y políticas, y con la implementación de distintas etapas de reformas y contra-reformas educativas.

El presente estudio se propone analizar ese período del federalismo educativo. El propósito no es sólo diagnóstico sino también político. Para ello se vincularán dos temáticas generalmente distanciadas: las instituciones políticas y económicas que condicionan el federalismo educativo y la distribución de la justicia educativa en términos del cumplimiento del derecho a la educación en los distintos rincones del territorio nacional.

Bajo el supuesto de que las instituciones del federalismo tienen la capacidad de modificar las condiciones de cumplimiento del derecho a una educación igualitaria para los alumnos, se analizarán sus efectos actuales y sus efectos potenciales. En definitiva, la pregunta de investigación es doble: ¿cuáles son los obstáculos estructurales que el diseño institucional del federalismo le impone al derecho a la educación y cuáles son las posibilidades que ofrece para garantizar su cumplimiento integral?

Este interrogante doble se propone como un pasaje de un modelo de federalismo dominante, extremadamente desigual en sus consecuencias educativas, a un entramado federal capaz de crear nuevas condiciones de justicia educativa. En términos analíticos, este pasaje supone repasar la historia del federalismo educativo argentino y la dinámica de las instituciones políticas y económicas que lo condicionan. Como se verá en el trabajo, el modelo tradicional

---

<sup>1</sup> A lo largo del presente trabajo se utilizarán como sinónimos los términos «jurisdicción» y «provincia». En ambos casos se incluye bajo esa denominación a las 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en sus competencias educativas tiene las mismas atribuciones que el resto de las jurisdicciones.

trionfante expresa la predominancia de un campo de fuerzas, una batalla permanente entre la Nación y las provincias, como síntesis de un federalismo anclado en pactos y negociaciones, no en derechos.

El propósito del presente estudio, por lo tanto, es aportar elementos y criterios para revertir los mandatos del federalismo basados en la larga historia de relaciones de fuerzas entre el centro y los territorios. Así se busca pasar de la discusión de poder a una discusión de justicia distributiva basada en renovadas concepciones sociológicas y políticas de la educación (Dubet 2005, Tomasevski 2004).

El camino escogido para seguir el nudo argumental se inicia en el análisis histórico y comparado del diseño institucional del federalismo educativo. Retomando los aportes de campos de investigación pocas veces integrados en una perspectiva educativa, como los análisis del federalismo fiscal, los sistemas electorales y las instituciones políticas de gobierno, se buscará situar el caso argentino como un federalismo extremo. La mirada comparada evidencia las características profundamente desiguales y desequilibradas del federalismo argentino, que se transformarán en ejes claves del estudio específico de sus efectos en el cumplimiento del derecho a la educación.

El resto del capítulo 1º se propone abordar los rasgos históricos del federalismo educativo, su carácter pendular y cambiante hasta llegar a la actual división de atribuciones entre la Nación y las provincias. En el repaso histórico se situarán los principales hitos y los efectos particulares de los últimos procesos de las reformas educativas, en sus dos etapas diferenciadas, referidas a los años noventa y a los años recientes (2003-2008).

El capítulo 2 se concentra en el diagnóstico de los efectos de las instituciones del federalismo en las desigualdades educativas que vulneran el principio del derecho a la educación. Para ello se realizan distintas comparaciones de las realidades provinciales, que se traducen en tres tipologías de provincias, basadas en el gobierno económico, político y pedagógico de la educación. Estas tipologías dan paso a un análisis de los grandes grupos sociales que resultan perdedores de las instituciones vigentes del federalismo educativo argentino. Un paso más allá lleva el diagnóstico hacia una comparación de las instancias del federalismo que fomentan la diversidad y que muestran el potencial de este régimen de gobierno para un sistema educativo más democrático y más justo.

El tercer capítulo es una bisagra entre el camino analítico del diagnóstico y la mirada propositiva final. Su objetivo es plantear tres modelos puros del federalismo educativo y aplicar el ejercicio al caso argentino con ejemplos concretos de políticas que permiten identificar claramente los tres modelos: el de centralización, el de federalización y el de provincialización. Se utilizan distintos recuadros de las políticas recientes para ilustrar los modelos y contemplarlos a la luz del campo de fuerzas real del federalismo argentino.

El cuarto capítulo presenta una serie de criterios para repensar las relaciones entre la Nación y las provincias en materia del gobierno de la educación. En ese camino se postula un modelo de esferas de justicia educativas, basadas en el doble principio de soberanía del federalismo: el centro y los territorios, lo uno y lo múltiple. En definitiva, se postula que no hace falta salir del federalismo para garantizar el derecho a la educación sino reconstruir sus principios rectores y rediscutir sus justificaciones. En ese ejercicio, las batallas por la conquista del poder pueden dar lugar a las batallas por la conquista de la justicia, que en el terreno educativo sigue siendo un desafío abierto.

#### **AGRADECIMIENTOS**

El presente estudio no hubiese sido posible sin la colaboración de casi diez años de trabajo conjunto con el equipo del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). En nuestros diversos proyectos conjuntos discutimos incontables veces las cuestiones y los dilemas del federalismo educativo argentino. En particular, agradezco la colaboración de Alejandro Vera y Pablo Bezem en la elaboración de las estadísticas de este trabajo.

El apoyo institucional que me ha brindado CIPPEC a lo largo de estos años ha sido decisivo para poder encarar este estudio y agradezco a las autoridades institucionales haberme abierto las puertas para presentarme al concurso. A su vez, agradezco la oportunidad que me dio un trabajo específico en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para visitar muchas de las temáticas del presente texto.

Un agradecimiento más personal a Mariana, sin quien esta nueva aventura no hubiese sido siquiera pensable. Los esfuerzos de

investigación en tiempos de excesivas obligaciones también se logran de a dos.



# **CAPÍTULO I**

## **1. El federalismo educativo argentino**

### **1.1. FEDERALISMO Y EDUCACIÓN: UN VACÍO SUGESTIVO**

La cuestión del federalismo ha sido escasamente abordada por la investigación y los debates académicos en Argentina, pese a ser su característica política fundacional. La temática en los años recientes ha sido estudiada a través de campos disciplinarios específicos: desde la economía existe una importante literatura vinculada al federalismo fiscal (Batalla 1997, Pírez 1986, Piffano 1998, Porto 1999, CIPPEC 2006, Lousteau 2003), mientras la ciencia política abordó más dispersamente la temática del federalismo electoral (Calvo y Abal Medina 2001), la cuestión metropolitana (Pírez 2003, Cicioni, Diéguez y Timerman 2007), la administración pública provincial (Cao 2002) o la comparación de los territorios provinciales (Vaca y Cao 2005, Cao, Rubins y Vaca 2003, PNUD 2005). Un núcleo selecto pero bien documentado del campo de la historia (Botana 1975, Chiaramonte 1996, Bidart Campos 1996, Gibson y Falletti 2004) sigue la línea de una literatura relativamente breve para la dimensión de la temática.

En el ámbito de las ciencias de la educación, el fenómeno se repite. Los abordajes del federalismo educativo como objeto de estudio en sí mismo son escasos. Aluden a la cuestión diversos trabajos recientes centrados en la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias (Bravo 1994, Salonia 1996, Kisilevsky 1998, Barry 2005, Senen y Arango 1996, Falleti 2001, Vera 2003, Repetto 2001) y trabajos comparados más sistemáticos sobre la educación en las provincias (Aguerrondo y Senen 1998, Rivas 2004, Vior 1999, Puiggrós 1993 y 1997a). Si bien Albergucci (2000) trabajó la temática en su profunda sistematización de la política educativa argentina, el federalismo en general es una dimensión menor en la investigación educativa.

Este vacío sugiere dos posibles hipótesis. Por un lado, la hipótesis de un federalismo hegemónico que impuso históricamente un sistema educativo nacional, homogéneo y centralizado en su conducción. La génesis del sistema educativo argentino será discutida a partir de esta hipótesis en el siguiente apartado. Por otra parte, la idea de que –pese a su diversidad provincial y su estructura federal– el sistema educativo argentino fue pensado, investigado y difundido como homogéneo y casi unitario. Es decir, una hipótesis más vinculada al campo de producción de conocimientos y discursos sobre la educación, anclados en la metrópolis porteña, lejos de la multiplicidad provincial.

Los propios medios de comunicación parecen hacerse eco de estas visiones predominantes. El seguimiento de las noticias educativas en los diarios nacionales evidencia un tratamiento escaso de la educación provincial, con excepción de las situaciones de conflicto docente o los hechos de violencia particulares.

Las características del federalismo argentino quizá sirvan para explicar estas miradas centralistas. Sobre la base del principio de doble soberanía (nacional y provincial) que define a un régimen federal, el caso argentino se destaca en la comparación internacional por los siguientes rasgos, que serán retomados en la mirada histórica del siguiente apartado.

#### *(a) Federalismo mono-nacional y simétrico.*

A diferencia de muchos otros países federales, la división política del caso argentino no estuvo basada originalmente en diferentes nacionalidades, lenguas o etnias. La consecuencia política de los federalismos mono-

nacionales en general deriva en un modelo simétrico en sus atribuciones constitucionales. Como la mayoría de los federalismos (Brasil, Estados Unidos, Australia, Austria o Alemania), el caso argentino delimita idénticas atribuciones a todos los estados provinciales. En cambio, los países con federalismos multinacionales, con fronteras establecidas en base a distintas lenguas, etnias y/o naciones (Canadá, España, Bélgica o India), tienen estados subnacionales con distintos grados de atribuciones (Stepan 2004a: 40).

*(b) Federalismo pactado.*

Como señala Stepan (2004a) en su clasificación comparada de los federalismos, el caso argentino se caracteriza en sus orígenes por la conformación de un pacto constitutivo entre las provincias. A diferencia de países federales como India, Bélgica y España, donde el sistema federal de gobierno es una decisión posterior a su desarrollo histórico como países unitarios, la mayoría de los países federales (Estados Unidos, Suiza, Australia, Canadá, Alemania y Brasil) tienen una genealogía similar a la Argentina, a partir de unidades relativamente autónomas que en determinado momento definen un pacto de unión de sus soberanías.

*(c) Federalismo intervenido e interrumpido en su evolución histórica.*

La historia del federalismo argentino, marcada a fuego por la conformación de pactos y relaciones de fuerzas entre el centro y los territorios, no tiene una evolución lineal o estable. Las batallas de poder se suceden y el concierto federal se modifica constantemente. Esto se evidencia a través de las múltiples intervenciones nacionales de las provincias, una práctica corriente especialmente a partir de la Constitución de 1853<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Entre 1853 y 1860 todas las provincias menos Entre Ríos y San Luis ya habían sido intervenidas por decretos presidenciales, algunas incluso dos veces (Gibson y Falleti 2004: 241). Esto evidencia la inestabilidad del régimen político federal, donde el principio de doble soberanía era violentado por las relaciones de poder e incluso a través de la fuerza militar.



Durante el siglo XX aparece otra forma de interrupción ya no sólo del principio de doble soberanía fundante del federalismo sino de todas las garantías constitucionales: las dictaduras militares. En las sucesivas interrupciones de los gobiernos democráticos también se pone entre paréntesis la soberanía provincial, atada al poder central del gobierno de facto de turno. Sumando ambas formas de interrupción de los gobiernos provinciales se constata que el carácter más plenamente federal de Argentina recién comienza a vislumbrarse con relativa continuidad institucional en 1983<sup>3</sup>.

*(d) Federalismo con alto poder de veto.*

En la clasificación de Stepan (2004b), el caso argentino se destaca junto al de Brasil por ser dos países con cuatro actores institucionales con capacidad de veto de las decisiones fiscales. El poder presidencial, las dos cámaras legislativas nacionales y las propias provincias constituyen los cuatro actores con capacidad de veto. En los demás países federales (salvo Estados Unidos, donde existen los cuatro actores, pero el poder de los estados está reducido en su capacidad de veto) existen tres (Suiza, Australia y México), dos (Alemania, Venezuela, Bélgica, España y Canadá) o un (Austria) poder de veto sobre las políticas fiscales (Stepan 2004b: 332). Este punto señala la complejidad particular del caso argentino en torno de modificar aspectos estructurales del federalismo.

*(e) Federalismo asimétrico en su distribución poblacional y en sus niveles de desarrollo.*

Desde su conformación histórica como Confederación del Río de la Plata se destaca el fuerte desequilibrio poblacional del caso Argentino, con una región metropolitana densamente poblada, una región periférica intermedia y la región patagónica despoblada (categorías

---

<sup>3</sup> Entre 1930 y 1981 las provincias fueron regidas durante el 18% del tiempo por intervenciones federales y durante el 28% del período por gobiernos de facto. En suma, durante la etapa denominada «federalismo centralizado», los gobiernos provinciales mantuvieron su soberanía durante apenas el 51% del tiempo (Frías en Bidart Campos 1996: 384).

que utilizan Vaca y Cao 2005, en su clasificación de las provincias argentinas, véase Cuadro 1). Con el paso del tiempo este desequilibrio poblacional se incrementó en paralelo al proceso de urbanización del país: si en 1869 la Región Metropolitana de Buenos Aires (Conurbano y Capital Federal) representaban al 13% de la población del país, en 1999 albergaban al 36% de los habitantes (Escolar y Pirez 2003: 36).

Esta macrocefalia metropolitana se combina con una extrema desigualdad en los niveles de desarrollo de las distintas regiones del país, concentrando en una sola región (Buenos Aires, capital y provincia) el 46% del PBI del país, el porcentaje más alto en comparación con los demás países federales del mundo (véase Escolar y Pirez 2003: 57). En ese marco se constata la inmensa distancia entre las capacidades productivas de las provincias del norte argentino frente al centro productivo metropolitano (Cuadro 1) (véase PNUD 2005).

*(f) Federalismo profundamente asimétrico en su representación política y en la distribución fiscal de sus recursos.*

La contra cara directa de la desproporción poblacional y económica, concentrada en la Región Metropolitana, es la extrema asimetría en la representación política y en la distribución de los recursos estatales entre las provincias, siendo las más pobladas las más perjudicadas. Argentina es el país federal con mayor desigualdad electoral del mundo (Escolar y Pirez 2003: 67, Snyder y Samuels 2004: 133), con una sub-representación de las provincias más pobladas que les impone condiciones muy desfavorables en el Congreso, especialmente en el caso extremo de la provincia de Buenos Aires, donde existe una proporción de 4.6 millones de habitantes por Senador, frente a 33 mil de Tierra del Fuego (Cuadro 1)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Es importante señalar que la desigualdad electoral argentina se fue acentuando históricamente hasta llegar al extremo actual. En 1949 el gobierno de Juan Domingo Perón estableció un mínimo de 2 Diputados por provincia, incrementando notablemente la participación política de las provincias menos pobladas. Luego en 1972 una nueva reforma electoral incrementó el mínimo a 3 Diputados por provincia y en 1983, poco antes de la salida del gobierno de facto, se estableció el mínimo vigente de 5 Diputados por provincia. El resultado

Esta asimetría se vincula estrechamente con la desigualdad más relevante en el estudio del federalismo educativo: la distribución de los recursos estatales por habitante es una de las más desequilibradas del mundo entre los países federales. Así, la provincia de Buenos Aires tiene el Estado más pobre del país per cápita, dado que es extremadamente perjudicada por la distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos (véase Cuadro 1 y Recuadro 4), mientras las provincias patagónicas son especialmente beneficiadas, al tener poca población, alta representación política en el Congreso y una correspondiente abundante proporción de recursos fiscales por habitante.

A su vez, en la Región Metropolitana se evidencian las desproporciones internas: mientras la ciudad y la provincia de Buenos Aires concentran el mayor PBG de la Argentina, los niveles de pobreza de la provincia son mucho más altos que los de la ciudad, aunque esa proporción es inversa en los recursos estatales por habitante. Esto indica que el Estado refuerza las desigualdades sociales con su injusta distribución de los recursos (Escolar y Pirez 2003: 95).

Todas estas dimensiones características del federalismo argentino han sido escasamente retomadas por la literatura educativa, pese a tratarse de rasgos medulares para el análisis de la política educativa y de las desigualdades estructurales de la oferta y los resultados educativos de los alumnos según el lugar del país donde les toque vivir. Es clave considerar las dimensiones políticas y económicas del federalismo argentino que se constituyen como factores determinantes de las relaciones de justicia e igualdad entre los alumnos y docentes de las distintas provincias.

---

es un doble sistema de sub-representación de las provincias más pobladas y una derrota política del centro urbano frente a la periferia despoblada conservadora (Snyder y Samuels 2004: 151). Si la Cámara de Senadores es justamente el ámbito de representación proporcional de las provincias, la Cámara de Diputados duplica ese mecanismo de desigualdad electoral, estableciendo una distorsión de la concepción de representación del régimen federal (Gibson, Calvo y Falletti 2004: 174).

**Cuadro 1 - Población, PBG per cápita, pobreza, habitantes por diputado, habitantes por senador y coparticipación per cápita.**

Jurisdicción	Población	PBG per cápita 2004 (pesos corrientes)	Porcentaje de población bajo la línea de pobreza 2007	Cantidad de habitantes por diputado	Cantidad de habitantes por senador	Recursos de Coparticipación por habitante 2007 (pesos corrientes)
<b>Centro</b>	Ciudad de Buenos Aires Buenos Aires Córdoba Santa Fe	2.776.138 13.827.203 3.066.801 3.000.701	8% 18% 16% 16%	111.046 197.531 170.378 157.932	925.379 4.609.068 1.022.267 1.000.234	347 610 1.111 1.149
<b>Despobladas</b>	<b>Promedio de la región</b> Neuquén Chubut Río Negro La Pampa Santa Cruz Tierra del Fuego	<b>5.667.711</b> 474.155 413.237 552.822 299.294 31.988 101.079	<b>14%</b> 15% 7% 20% 12% 4% 5%	<b>159.222</b> 94.831 82.647 110.564 59.859 39.392 20.216	<b>1.889.237</b> 158.052 137.746 184.274 99.765 65.653 33.693	<b>804</b> 1.334 1.438 1.759 2.360 2.952 4.199
<b>Periferia</b>	<b>Promedio de la región</b> Mendoza Misiones Salta Tucumán Corrientes Entre Ríos Jujuy Chaco Santiago del Estero San Juan San Luis La Rioja Formosa Catamarca	<b>339.591</b> 1.579.651 965.522 1.079.051 1.338.523 930.991 1.158.147 611.888 984.446 804.457 620.023 367.933 289.983 486.559 334.568	<b>11%</b> 11% 34% 33% 29% 38% 20% 32% 40% 34% 24% 23% 22% 35% 28%	<b>67.918</b> 157.965 137.932 154.150 148.725 132.999 128.683 101.981 140.635 114.922 103.337 73.587 57.997 97.312 66.914	<b>113.197</b> 526.550 321.841 359.684 446.174 310.330 386.049 203.963 328.149 268.152 206.674 122.644 2.209 162.186 111.523	<b>2.340</b> 1.009 1.289 1.320 1.352 1.536 1.628 1.754 1.981 1.997 2.041 2.209 2.566 2.833 2.997
<b>Promedio de todas las jurisdicciones</b>	<b>825.124</b> <b>1.510.839</b>	<b>7.237</b> <b>11.586</b>	<b>29%</b> <b>22%</b>	<b>115.510</b> <b>110.897</b>	<b>275.041</b> <b>503.613</b>	<b>1.894</b> <b>1.824</b>

Fuente: elaboración propia en base a Censo Nacional 2001, Encuesta Permanente de Hogares 2007, IN-DEC, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

En el presente trabajo se pretende avanzar en el análisis de estos vínculos, propiciando la discusión de alternativas desde el terreno de la educación, capaces de contrabalancear las características más injustas y arbitrarias del federalismo político y económico argentino. Para ello resulta inevitable un breve paso por la historia del federalismo educativo, dado que en la génesis se encuentra también elementos explicativos que abren alternativas para el presente.

### **1.2. EL PÉNDULO HISTÓRICO DEL FEDERALISMO EDUCATIVO**

Las características particulares del federalismo argentino tienen su genealogía. El pacto de unidad entre las provincias, como entidades políticas previas a la Nación, es la marca recurrente de una alianza atravesada por el conflicto entre el centro y la periferia. La creación de la Confederación del Río de la Plata encarna la laxitud de una falta de identidad nacional, donde las provincias arraigan características más disímiles que las de otros países federales de la región, como Brasil o México (Carmagnani 1996: 400).

La historia de la Confederación hasta llegar a la creación de la República Argentina con la sanción de la Constitución de 1853 y yendo más allá, hasta la conquista federal de Buenos Aires en 1880, está atravesada por guerras sangrientas, transacciones y pactos de poder. Como señalaba Becú: *«el origen del federalismo no reside en el espíritu localista, sino en el antagonismo regional, que tanto en lo político como en lo económico opone unas zonas a otras, separando sus intereses y diversificando sus sentimientos.»* (Becú 1958: 29).

En la evolución conflictiva de la República, la impronta de un centro poderoso frente a una serie de territorios dominados por caudillos locales estableció un antagonismo largamente debatido y revisitado entre unitarios y federales. El desequilibrio resultante entre Buenos Aires (también en ese momento Entre Ríos detentaba un poder central) y el interior se constata en la evolución histórica de la distribución de poder entre el centro y los territorios: núcleos de desarrollo, sistemas impositivos, distribución de recursos fiscales, representación política, movimientos poblacionales, entre otros factores analizados en el apartado anterior.

Estos rasgos hunden su huella en el principio de doble soberanía que define a cualquier régimen de gobierno federal. Por un lado,

Argentina es un país donde rige el principio de la doble soberanía, la nacional y la provincial, que pueden ser pactadas, disciplinadas o separadas por caminos paralelos. Por otra parte, las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires disgregan los destinos educativos, sumando diversidades, disparidades y desigualdades a cualquier intento de coordinación estatal. Esto implica la necesidad de una doble perspectiva analítica, capaz de abordar los desequilibrios verticales de poder (entre la Nación y el conjunto de las provincias) y horizontales (entre las provincias).

El origen del sistema educativo refleja la historia política del federalismo argentino: la raíz son las provincias. La Constitución Nacional de 1853 establece que la educación es competencia provincial, lo cual define una serie de subsistemas que deben «unirse» de alguna forma. Al igual que la estructura política, la relación educativa entre la Nación y las provincias estará atravesada por la marca del poder, las relaciones de fuerzas, la búsqueda del disciplinamiento centralizado, la anarquía de lo múltiple.

Al analizar la evolución histórica del sistema educativo, el principio de doble soberanía se transformó en un péndulo de instancias prioritarias de gobierno de la educación. Ese origen provincial comenzó a ser duplicado a través de intervenciones nacionales que desde 1862 cobraron la forma de subsidios educativos para influir en las provincias más pobres y rebeldes (véase recuadro 1).

Siguiendo esa misma impronta centralizada en 1884 se sanciona la Ley 1420 de Educación Común, como hito fundacional del sistema educativo nacional. La Ley 1420 sintetiza las batallas educativas del federalismo. Su objetivo era avanzar en una doble homogeneización. Por un lado, la conformación de un sistema estatal de educación primaria gratuita y obligatoria era la piedra basal para garantizar una identidad nacional (especialmente a través del idioma) en el contexto de la inmigración masiva que afluía de Europa. Por otra parte, el sistema educativo nacional nace para formar la estabilidad política interna y disciplinar a las provincias (Tedesco 1993: 64).

Así, con el objetivo central de garantizar la homogeneidad cultural se promueve una intervención activa y temprana (en comparación al resto de los países de la región) del Estado en materia educativa. Este es el período de cristalización del modelo sarmientino de educación

**Recuadro 1 - La historia de las subvenciones educativas nacionales**

La historia de las subvenciones nacionales para extender la educación de las provincias nace con la Ley 164, sancionada por el Congreso de Paraná en 1857. La falta de recursos del Estado Confederado pospuso su puesta en práctica hasta la creación de las Leyes 24 y 51 de 1862 y 1863 (Albergucci 2000: 272). En 1869 se sanciona la Ley 356 que establece un novedoso sistema de premios a las provincias que logren escolarizar al 10% de la población (Lionetti 2007: 39).

Pero será la Ley 463 de 1871 la que establezca un verdadero sistema nacional de subvención e intervención educativa en las provincias. Con el objetivo sarmientino de fomentar la educación primaria en los territorios, se crean subsidios para la construcción de escuelas, equipamiento, libros, útiles e incluso para los salarios de los docentes.

A través de esta ayuda económica llegaron los condicionamientos. La Ley 463 establece la obligación de crear los primeros registros estadísticos oficiales de la escolarización en las provincias y recomienda la elaboración de Leyes de Educación Provinciales y de un Presupuesto Educativo Provincial. En 1879 un decreto suma a estas condiciones la creación del cuerpo de inspectores de las escuelas provinciales creadas por la Ley 463. Estos inspectores tienen funciones administrativas y políticas, a diferencia de los inspectores provinciales que tienen a su cargo el control pedagógico de las escuelas. Sin embargo, distintas investigaciones señalan que los inspectores nacionales irrumpían en las aulas para monitorear las prácticas de enseñanza, entrando en conflicto con los poderes provinciales (Legarralde 2007, Lionetti 2007: 43).

Es interesante señalar que este antecedente histórico de las intervenciones nacionales en la educación provincial establecía un sistema objetivo de distribución de los recursos. En su Artículo 3° la Ley 463 establecía tres categorías de provincias con una subvención que cubría las siguientes proporciones: para la Rioja, San Luis y Jujuy 3/4 del presupuesto educativo (en los rubros previstos por la Ley); para Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Catamarca, Mendoza, San Juan y Corrientes 1/2 del presupuesto; y para Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe 1/3.

Como señala el trabajo de Lionetti (2007: 39), estos criterios no estaban basados en niveles de pobreza o características objetivas de las provincias, sino que plasmaban concordancias políticas, arbitrariedades y favoritismos. Luego, en 1890 la Ley 2737 modifica el sistema de subvenciones, establece

nuevos controles nacionales y crea una nueva cláusula que ata la ayuda nacional al porcentaje del presupuesto total que las provincias destinen a la educación, premiando a aquellas que mayor esfuerzo realicen (Albergucci 2000: 273).

Esta breve descripción de los orígenes de las subvenciones educativas nacionales a las provincias permite constatar la larga historia de muchas de las prácticas todavía vigentes en el federalismo educativo argentino. En algunos sentidos estas primeras intervenciones asumen características interesantes para retomar en la actualidad (como la relación entre subsidio nacional y esfuerzo financiero por la educación provincial) y en otros casos muestran ya señales de arbitrariedad distributiva que perjudica a las provincias más pobladas del país. En el Capítulo 4 se retomarán estas dimensiones en la propuesta de nuevas pautas distributivas de los recursos educativos nacionales en las provincias.

popular con la escuela primaria obligatoria, gratuita y común como pilar central.

Sin embargo, cabe destacar que la Ley 1420 sólo abarca a la educación primaria en los territorios nacionales, sin poder de aplicación en las provincias. Muchas veces en la mirada superficial de la Ley 1420 se ignora este hecho que se corresponde con el carácter histórico de un federalismo educativo marcado por la Constitución de 1853, que establecía el poder provincial sobre la educación<sup>5</sup>.

De todas formas, la Ley 1420, unida al crecimiento del impacto de los subsidios a las provincias para extender la escolarización primaria, indica un avance en el declive de la potestad provincial sobre la educación. La baja capacidad fiscal de las provincias comienza a ser compensada por los subsidios nacionales, que buscan disciplinar a los gobiernos díscolos. El péndulo de poder se inclina hacia la esfera

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que en ese momento existían 14 provincias: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. El resto del país (fundamentalmente la Patagonia, región escasamente habitada) conformaba los territorios nacionales.



nacional del gobierno de la educación, con su carácter centralizado, común, homogéneo.

La creación de los colegios secundarios nacionales en las provincias a lo largo de este período es otra clara huella de este proceso. Dado que la Constitución de 1853 otorgaba la facultad provincial sobre la educación primaria, no había restricciones constitucionales para crear colegios secundarios en las provincias.

Estos mecanismos de intervención terminan de institucionalizarse en 1905 con la sanción de la Ley 4.874, conocida como Ley Láinez, que permite la creación de escuelas nacionales primarias ante la petición de los gobiernos provinciales. Esta Ley marca un nuevo hito histórico del federalismo educativo y comienza una etapa intensa de creación de escuelas primarias en las provincias. Incluso algunas provincias aprovechan la llegada de los recursos fiscales nacionales para cerrar sus propias escuelas y dejar en manos de la Nación la carga presupuestaria de la extensión del sistema educativo (Gandulfo 1991: 316, Pineau 2002).

Rápidamente este proceso genera un crecimiento del centro nacional en el gobierno de la educación, que se combina con el proceso particular de organización de la estructura de niveles del sistema educativo argentino. Por un lado, la escuela primaria se conformó como un circuito de fuerte impronta normalista, basado en la noción homogeneizante de la educación común obligatoria. Por otra parte, la escuela secundaria se trazó como un circuito selectivo de acceso a los estudios superiores.

Dos culturas separadas por modelos organizativos divergentes: el maestro único de la primaria con características vocacionales versus el profesor por disciplinas con formación profesional; la educación garantizada por el Estado en el nivel primario versus el deber individual de los alumnos de enfrentarse a los exámenes como rituales de pasaje en el nivel secundario.

En esta doble cultura también se puso en juego la duplicidad del federalismo. En el nivel primario se acentuó una intervención nacional basada en la formación ciudadana, que enfrentó la dispersión territorial y la diversidad cultural de los inmigrantes. En el nivel secundario, la creación de colegios nacionales en las provincias fue parte de una necesidad política, vinculada con generar líderes «civilizados» que

enfrenten a los caudillos locales<sup>6</sup>. De allí que en ambos casos haya primado un modelo político antes que económico de formación del sistema educativo argentino (Tedesco 1993).

A esta etapa de avanzada centralista en el péndulo de poder del federalismo, le siguió un proceso de mayor concentración nacional, especialmente a partir de la década de 1930, coincidente con la revitalización del nacionalismo y de la intervención estatal. El peronismo marcó el pico máximo de centralismo, con las provincias actuando en el modelo de «sucursales» del gobierno nacional (Bidart Campos 1996).

En la esfera económica los años treinta también marcan un hito fundacional que tendrá efectos determinantes sobre el federalismo educativo: la creación en 1935 de la Coparticipación Federal de Impuestos. La reforma fiscal se enmarcó en el proceso de centralización política y económica, con la concentración de los ingresos del sistema tributario en manos del Gobierno Nacional.

La impronta nacional de este período, caracterizado por el pasaje del modelo exportador basado en la expansión agraria al modelo sustitutivo de exportaciones con fuerte eje en el desarrollo urbano, indica la llegada al extremo del péndulo en manos de la centralización del federalismo educativo. En los años cincuenta se llega el porcentaje máximo de escuelas nacionales frente a las provinciales, alcanzando a representar aproximadamente el 30% del total.

Recién en los años 1960 comienza a apagarse el poder intervencionista nacional, al menos en el modelo de creación de escuelas nacionales, que primaba hasta entonces. En 1961 se inicia la transferencia aislada de algunas escuelas nacionales dependientes del Consejo Nacional de Educación, que se verán continuadas con mayor impulso a partir del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía en 1966 (Bravo 1994).

Este proceso termina concretándose de forma completa en 1978, en plena dictadura militar, con la transferencia de escuelas nacionales

---

<sup>6</sup> La creación de los colegios nacionales secundarios fue una política iniciada por el gobierno de Bartolomé Mitre en 1863, con una impronta explícitamente elitista que promovía el acceso al saber más elevado por parte de un grupo reducido de alumnos, que tendrían como destino gobernar al país (véase Tedesco 1993: 67).

primarias a las provincias. El motivo central de las transferencias ya no fue político sino económico: se trataba de aligerar las cuentas fiscales nacionales, trasladando la presión sobre las provincias. Así, la transferencia implicó un fuerte desequilibrio basado en la desigualdad de recursos fiscales de las provincias para sostener la educación, agigantando las brechas de inversión por alumno y salarios docentes (Kisilevsky 1998).

La transferencia definitiva de servicios educativos se inicia en 1991, con la sanción de la Ley 24.049, en el inicio de la Presidencia de Carlos Menem. Entre 1992 y 1994 se completa el proceso de provincialización definitiva del sistema, con el pasaje de las instituciones secundarias y terciarias de la Nación a las provincias<sup>7</sup>. A diferencia de la transferencia de las escuelas primarias, que perjudicó fuertemente las cuentas fiscales provinciales, en esta segunda etapa se previeron mayores recursos para las provincias, aunque con disparidades según los casos.

Es clave remarcar que, a diferencia de las razones políticas que definieron el proceso de concentración de poder educativo en la esfera nacional, los motivos de la descentralización, en sus dos etapas, fueron fundamentalmente económicos, como parte de una ola internacional de descentralización (Recuadro 2). Como señalan los distintos trabajos de investigación sobre la temática, la necesidad de racionalizar el gasto educativo encabezó los procesos de transferencias de escuelas nacionales a las provincias, como medidas fiscales para descargar al Estado nacional del impacto que estas erogaciones implicaban (Kisilevsky 1998, Senen y Arango 1996, Filmus 1996, Falletti 2001, Repetto 2001). Tal es así que ninguno de los procesos de transferencia de las escuelas nacionales a las provincias fue una iniciativa de las propias provincias (Senen y Arango 1996).

---

<sup>7</sup> Cabe destacar la alta proporción de alumnos en escuelas secundarias nacionales que existían, a diferencia del nivel primario que estaba más concentrado en la esfera provincial. En 1987 el 62% de los alumnos de escuelas secundarias asistía a escuelas nacionales, si bien la cantidad de escuelas representaba el 46% del total (esto se explica porque las escuelas nacionales tenían un tamaño promedio mayor) (Repetto 2001).

**Recuadro 2 - La ola de la descentralización de la educación**

Durante los años noventa América Latina vivió una ola de descentralización educativa, que tomó varias formas bajo un principio dominante anclado en las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Países federales y no federales transfirieron responsabilidades centrales a niveles inferiores de gobierno. Así en pocos años se transfirieron las escuelas nacionales a los subniveles estatales de gobierno en Venezuela (1989), Brasil y Colombia (1991), Bolivia y México (1994). La provincialización definitiva de las escuelas argentinas entre 1991 y 1994 formó parte de esta ola de descentralización de los servicios públicos.

Estos países siguieron distintos modelos de descentralización educativa, que pueden distinguirse en tres conceptos: desconcentración, delegación y devolución. La *desconcentración* implica la transferencia de responsabilidades (administrativas), pero no la autoridad, a niveles inferiores de gobierno. La *delegación* implica en cambio el traspaso de poderes concretos, mientras que la *devolución*, finalmente, expresa cierta independencia en el nivel inferior que recibe las nuevas atribuciones de poder del nivel superior\*.

Tanto se extendió la ola de la descentralización educativa que incluso, según algunos autores, terminó redefiniendo al federalismo. Ornelas (2008) señala que el modelo triunfante de descentralización educativa en la América Latina de los años noventa fue la desconcentración, ya que no se concretó un verdadero pasaje de poder del centro a los territorios. En realidad sólo se buscó contener el gasto público en un proceso que redundó en un «nuevo federalismo», basado en el ataque neoliberal a la burocracia de la administración pública (Ornelas 2008).

En las palabras de otros autores, el proceso de descentralización educativa impulsado por el centro y no por los estados locales expresa la necesidad de una «legitimidad compensatoria» (Weiler 1996). El principal motivo de la ola mundial de descentralización educativa fue la búsqueda de control de la política educativa por parte del centro político, derivando los conflictos de la gestión en los territorios locales y buscando reforzar su autoridad a través de la legitimidad que implica la supuesta entrega de poder a los niveles subnacionales. Con la justificación de garantizar la autonomía cultural local del control de la educación se buscó legitimar una acción que en realidad mantenía el poder en el centro, por ejemplo a través de la creación de los nuevos sistemas nacionales de evaluación de la calidad (Weiler 1996).

\* Estas clasificaciones se hallan por ejemplo en Di Gropello (1999: 157) y en Hanson (1997: 5), que utiliza «traspaso» en lugar de «devolución» y agrega un cuarto nivel, la «privatización» (pasaje de atribuciones y recursos del sector público al privado), y se encuentran originalmente en Rondinelli (1981).

Este último proceso de provincialización del sistema educativo fue encabezado por el gobierno del Presidente Carlos Menem, que definió un nuevo pacto en la historia negociada del federalismo político argentino. La transferencia de servicios educativos (que se dio en conjunto con los servicios de salud) incrementó la caja de recursos que administraban los gobernadores provinciales y les otorgó mayor control sobre sus territorios. A cambio, los representantes legislativos provinciales apoyaron las medidas macroeconómicas de los años noventa desde el Congreso Nacional.

A diferencia del gobierno del Presidente Raúl Alfonsín, que no había logrado disciplinar a las provincias (la mayoría de ellas gobernadas por partidos opositores al radicalismo), la etapa de los años noventa encierra un nuevo pacto político cuyo capítulo educativo fundamental es la transferencia de escuelas. Un problema de ese proceso es que si bien en un principio los recursos fiscales transferidos acompañaron la proporción de escuelas implicadas, los gobernadores que firmaron las transferencias debieron asumir los costos futuros que implicaba sostener el crecimiento constante de los sistemas educativos definitivamente en manos provinciales. Así, la herencia de la transferencia fue sumando un desequilibrio fiscal entre la Nación y las provincias, especialmente en el caso de aquellas con menos recursos estatales, al transferir a las jurisdicciones la carga de sostener el constante crecimiento de la oferta escolar.

En síntesis, la larga historia del federalismo educativo parece atravesada por un péndulo de poder entre la Nación y las provincias, definiendo alternativamente quién y cómo gobierna las escuelas. La duplicidad de poder y la multiplicación de instancias de gobierno fueron abordadas mediante pactos, negociaciones e imposiciones, que no estuvieron exentos de recurrentes crisis de gobernabilidad. La estructura centro-periferia que predominó desde los orígenes del sistema educativo implicó un desequilibrio de poder, con un centro poderoso pero sin escuelas (o con un porcentaje menor de ellas) y una periferia débil pero a cargo de los territorios y las escuelas.

Así, la eterna disputa entre unitarios y federales deja su herencia en el ámbito educativo, incluso en la actualidad es palpable, especialmente cuando se recorre las provincias. La oposición fundacional del sistema educativo argentino, entre civilización y barbarie, representa un

imaginario bifronte que opone el mañana, la ciudad, la república, la industria, el liberalismo del centro al presente, los territorios, los caudillos, el campo y el conservadurismo de las provincias. Esa imagen simplificada de ciertas representaciones no refleja las verdaderas caras del federalismo, pero debe ser considerada a la hora de analizar la división de poder en el gobierno de la educación.

### **1.3. REFORMAS RECIENTES Y FEDERALISMO EDUCATIVO**

En las últimas dos décadas la educación argentina vivió intensos procesos de reforma y contrarreforma. En el curso del ciclo 1991-2008, el gobierno de la educación volvió a vivir los vaivenes del péndulo de poder entre la Nación y las provincias, lo uno y lo múltiple. La transferencia final de las escuelas nacionales a las provincias marcó el inicio de una nueva etapa histórica. Allí el Consejo Federal de Educación, que agrupa a los ministros de Educación de todas las jurisdicciones, pasó a tener mayor relieve (véase Recuadro 9) y los ciclos de las reformas educativas iniciaron una novedosa intersección con el federalismo educativo.

La etapa de la aplicación paralela de la transferencia de escuelas nacionales y de la Ley 24.195 Federal de Educación en los años noventa fue la más intensa en términos de grandes cambios, tanto en el gobierno de la educación como en el sistema educativo. Fue en esta etapa que se constató un paradójico proceso de descentralización, a través del pasaje de la gestión de las escuelas a las provincias, y de recentralización, mediante la conducción nacional de las reformas de la Ley Federal de Educación.

Por un lado, las provincias recibían las escuelas e intentaban acomodarse a transformaciones profundas en las dimensiones y escalas del gobierno de la educación. Incluso muchas jurisdicciones debieron crear las áreas de educación secundaria, superior y privada, dado que hasta entonces tenían pocas instituciones a cargo.

En paralelo, el Ministerio de Educación de la Nación, abriendo parte de las discusiones al Consejo Federal de Educación, comenzó a canalizar los rumbos estratégicos de la aplicación de la reforma educativa. Se encararon reformas sustantivas de los contenidos curriculares, se crearon sistemas de estadísticas y medición de la calidad educativa centralizados, nuevos programas compensatorios

con cuantiosos recursos e incluso se avanzó profusamente en políticas de innovación educativa que instalaron «ministerios de educación paralelos» en las provincias<sup>8</sup>.

Fue un período de gran crecimiento del financiamiento educativo nacional y provincial, concretando parcialmente las metas establecidas por la Ley Federal de Educación y el Pacto Federal Educativo, firmado por los Gobernadores en 1994. Gracias a ese gran crecimiento de la inversión educativa, la Nación encaró un modelo centralizado de impulso de las reformas, con el envío de fondos a las provincias como incentivo para la concreción de las mismas (Rivas 2004).

Sin embargo, uno de los principales componentes de la reforma educativa, la nueva estructura de niveles (EGB y Polimodal, con 10 años de obligatoriedad), fue implementada con la lógica de un federalismo pactado, renovando la tradición histórica reseñada en el apartado 1.2. Como se describe en el Recuadro 3, la aplicación de la nueva estructura de niveles fue anarquizada por el federalismo: cada provincia siguió su propio rumbo, fragmentando la organización del sistema educativo.

Este intenso período de reformas, con el doble movimiento de territorialización de la gestión y centralización de la conducción de las políticas educativas, llega a su fin en 1999. Allí se reúnen al menos tres factores determinantes del declive del poder nacional sobre el federalismo educativo, en una nueva breve etapa del péndulo de poder. En primer lugar, la llegada de la Alianza al gobierno nacional implica una nueva relación de fuerzas con las provincias, que en su mayoría pasaban a tener signo político contrario. En segundo término, el final del siglo anuncia ya el declive de un proyecto económico que auguraba la peor crisis de la historia argentina (2001-2002).

---

<sup>8</sup> Los programas con financiamiento internacional, como el PRISE del Banco Interamericano de Desarrollo o el PRODYMES del Banco Mundial, se asentaron en las provincias con equipos paralelos a la planta permanente de la administración pública, con mayor flexibilidad y recursos para implementar innovaciones en las escuelas.

**Recuadro 3 - La fragmentación de la nueva estructura de niveles**

El proceso de implementación de la nueva estructura de niveles (EGB y Polimodal), sancionada a través de la Ley Federal de Educación en 1993, constituye un ejemplo clave de la capacidad de fragmentación que contiene el régimen federal ante la falta de coordinación de un centro. El resultado, hacia fines de los años noventa, fue la dispersión extrema de la organización del sistema educativo, con estructuras de niveles disímiles entre y dentro de las jurisdicciones, lo cual obstaculizó la movilidad de docentes y alumnos entre provincias y desdibujó la impronta común del sistema educativo nacional.

La historia del proceso político de implementación de esta reforma se inicia con la presión de las autoridades nacionales para que las provincias apliquen la nueva estructura de niveles (EGB y Polimodal). Con ese fin, el Ministerio de Educación de la Nación utilizó la transferencia de recursos discrecionales para la construcción y equipamiento de las escuelas o para la capacitación de los docentes. Así, muchas provincias aplicaron la nueva estructura de niveles por la influencia de la llegada de fondos nacionales más que por estar convencidas de las virtudes de la reforma (Rivas 2004). Fueron pocas las provincias que se apropiaron de este capítulo central de la reforma educativa de los años noventa\*, pero casi todas aplicaron distintos formatos de la misma reforma según las circunstancias que las aquejaban (sindicales, presupuestarias, políticas, organizativas).

Esto evidenció una enorme falencia de coordinación a nivel federal, que se constata al observar el resultado de la implementación de la estructura de niveles de la Ley Federal de Educación. Distintos estudios señalan la gran disparidad de estructuras de niveles educativos que implementaron las provincias (Ministerio de Educación de la Nación 2000, Rivas 2003), como consecuencia de no haber definido con mayor articulación un modelo de aplicación de escala nacional. La fragmentación de estructuras de niveles quedó irresuelta hasta la actualidad, pese a la sanción más reciente de la Ley de Educación Nacional, que establece el retorno a la educación primaria y secundaria, pero aún está en camino de ser implementada.

Así, las fuerzas nacionales de los años noventa se concentraron en aplicar la reforma lo más rápidamente posible, en lugar de concertar qué modelo de estructura de niveles educativos podía ser compatible y articulado entre las provincias. Incluso, el poder de las provincias más pobladas mostró su magnitud al establecer modelos antagónicos que no pudieron ser con-



trolados por el Ministerio de Educación de la Nación. Córdoba concentró los esfuerzos en ampliar la educación secundaria, mientras la provincia de Buenos Aires extendió la primaria, a contramano de lo que recomendaba en Ministerio Nacional. Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires (así como Neuquén y Río Negro) decidió directamente no aplicar la nueva estructura, como clara señal de oposición política frente al centro.

\* Algunos casos destacados por su autonomía para definir los lineamientos de las reformas en los años 90 fueron: La Pampa, Río Negro y San Luis, además jurisdicciones más pobladas, con larga trayectoria en la gestión autónoma de políticas educativas, como Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Ciudad de Buenos Aires o Mendoza.

El tercer factor pertenece al ámbito propiamente educativo y refiere a la consecuencia de una década de enfrentamientos con los sindicatos docentes, que mayoritariamente se opusieron a las reformas educativas y a la canalización de todos los recursos educativos a su aplicación. Luego de 3 años de protesta a través de la Carpa Blanca, la llegada del gobierno de De La Rúa indica el inicio del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), un novedoso sistema de financiamiento complementario de los salarios docentes, con una distribución universal.

Estos factores redundan en un claro debilitamiento del gobierno nacional en todas las esferas de gobierno. En materia educativa, el FONID se convierte en una imponente suma de recursos con asignación rígida para todos los docentes del país. Esto, sumado a la trepidante recesión económica, hizo que prácticamente desaparezcan los fondos «liberados» del Ministerio de Educación de la Nación, que habían sido utilizados para re-centralizar el gobierno de la educación y conducir la aplicación de las reformas en los noventa.

Así, el poder nacional se quedó sin instrumentos para negociar los pactos educativos con las provincias (Delich y Iaies 2003). Incluso, el intento de firmar un segundo Pacto Educativo Federal fracasó ante la negativa de los gobernadores de adherir a una propuesta del centro, augurando no sólo la salida del ministro de Educación, Juan Llach, sino también sumando un ejemplo entre otros de la debilidad política que terminó apuntalando la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa.

El punto más extremo del pasaje del poder del federalismo educativo a las provincias se constata en plena crisis de principios de 2002, cuando el Presidente provisional, Adolfo Rodríguez Saa decreta el cierre del Ministerio de Educación de la Nación, aduciendo que era un organismo innecesario. El gobierno posterior de Eduardo Duhalde no lleva a la práctica esta medida, pero favorece la transferencia del gobierno de la educación a las provincias. El Ministerio de Educación de la Nación deja de pagar el FONID y crea nuevos programas sociales (comedores escolares principalmente), que son distribuidos a demanda de las provincias, resignando toda agenda nacional de política educativa.

La llegada al gobierno por la vía electoral de Néstor Kirchner en 2003 indica un nuevo punto de inflexión hacia una mayor concentración del poder en manos nacionales. Con fuerte apoyo de parte de los gobernadores y de la propia sociedad, que pedía un centro activo ante la experiencia de la Alianza, el federalismo comienza a inclinarse hacia el poder nacional.

En el sector educativo se vuelve a activar una agenda nacional de políticas y sobre todo de nueva legislación, que marca la llegada de lo que podría denominarse la contrarreforma educativa, especialmente por la derogación de la Ley Federal de Educación. En 2003 se sanciona la Ley de 180 días de clase obligatorios, en 2005 la Ley de Educación Técnico Profesional, que reinstala la educación técnica, y la Ley de Financiamiento Educativo, que establece la meta de alcanzar el 6% del PBI destinado a Educación, Ciencia y Tecnología para el año 2010. En 2006 se sanciona la Ley de Educación Sexual y la Ley de Educación Nacional, que establece 12 años de educación obligatoria, y vuelve a la estructura de niveles anterior (primaria y secundaria).

La «época de las leyes» también se caracteriza por un gran crecimiento de la inversión pública en educación, que es acompañado y extendido por la Ley de Financiamiento Educativo. En un contexto de expansión económica, los recursos del Ministerio de Educación de la Nación llegaron en 2008 a duplicar en términos reales al presupuesto del mismo ministerio en pleno auge de la Ley Federal de Educación en los años noventa (CIPPEC 2008).

Este gran crecimiento del presupuesto educativo nacional es parte de un modelo de federalismo fiscal que acentúa los núcleos de recaudación impositiva del centro, para tener un control político de

los territorios<sup>9</sup>. La Nación concentra recursos y direcciona políticas, en un nuevo pacto con las provincias, que funciona en plenitud hasta la llegada del conflicto con los sectores del agro en el año 2008.

El gran aumento del presupuesto educativo nacional hace posible que el Ministerio de Educación de la Nación logre, especialmente desde 2005, financiar en simultáneo los dos grandes componentes que en años precedentes habían sido mutuamente excluyentes: pagar salarios docentes complementarios e implementar numerosos programas de financiamiento nacional en las provincias. A diferencia de los años noventa, la alianza con los sindicatos docentes, especialmente con CTERA a nivel nacional, se expresa en un sustantivo incremento de los salarios docentes, como prioridad de inversión, junto con un incremento notable del presupuesto destinado a Ciencia y Tecnología<sup>10</sup>.

En este contexto, los fortalecidos recursos nacionales impulsan la creación de nuevos programas compensatorios (ahora denominados «socioeducativos») y del Instituto Nacional de Formación Docente (véase Recuadro 6), además de avanzar en una renovación curricular a través de los Núcleos Prioritarios de Aprendizaje, como estándares básicos de aprendizaje. Se trata, en definitiva, de una etapa donde el centro nacional vuelve a tomar el pulso del federalismo educativo,

---

<sup>9</sup> En materia fiscal se afianza una tendencia hacia la centralización de la recaudación impositiva, especialmente a partir de las retenciones a las exportaciones (instaladas con la devaluación en 2002), que no son coparticipables a las provincias (al menos hasta el año 2009, donde se revierte parcialmente esta tendencia).

<sup>10</sup> El presupuesto educativo nacional se incrementa de 2.994 millones en 2002 a 13.289 millones en 2007. En términos reales, la expansión de la inversión educativa nacional llega a duplicar en 2008 el gasto promedio de los años noventa. Ese aumento impactó especialmente en la inversión en Ciencia y Tecnología, que fue el rubro priorizado del presupuesto nacional en el período 2004-2008. En conjunto el gasto consolidado en Educación de la Nación y las provincias pasó de representar el 4% del PBI en 2003 a un 5,4% en 2007 y los salarios docentes aumentaron un 40% en términos reales frente al promedio de los años noventa (CIPPEC 2008).

al menos en el terreno de las grandes leyes, programas y anuncios, acompañados de un fuerte crecimiento de la inversión educativa.

La gran diferencia del período reciente (2003-2008) con los años noventa es que esos recursos no se dirigen a la implementación de un paquete de reformas que alteren el cotidiano escolar (como ocurrió especialmente con la nueva estructura de niveles), sino que tienen un destino más incrementalista. El objetivo central pasa a ser menos ambicioso que en los años noventa y se concentra en aumentar la oferta escolar, propiciando mayor acceso escolar de los sectores excluidos, y mejorar los salarios docentes.

A su vez, el crecimiento de los programas nacionales, como modalidad de intervención que en muchos casos llega directamente a las escuelas provinciales, muestra también la tendencia hacia una centralización de la política educativa. En muchos casos esto genera resistencias provinciales, que señalan la confusa gama de intervenciones planificadas en el centro nacional, sin tener en cuenta las particularidades y necesidades locales.

El perfil más protagónico del Ministerio de Educación de la Nación se expresa no sólo en el liderazgo de las nuevas leyes y programas, sino también en un rol más activo en la negociación con los sindicatos docentes, que incluyen la creación de la Paritaria Docente Nacional y el establecimiento anual de un piso salarial para todo el país. Estas medidas, sin embargo, no alcanzan a paliar la gran conflictividad sindical de las provincias, que evidencia el laberinto del federalismo educativo. La disparidad de contextos políticos y el destacado poder de los sindicatos docentes en el terreno provincial explica la paradoja del sostenido ritmo de los paros docentes pese al gran crecimiento del salario (Cuadro 4) (CIPPEC 2008).

#### **1.4. LA DIVISIÓN DEL TRABAJO DE GOBERNAR LA EDUCACIÓN**

La historia del federalismo educativo argentino tiene su momento culminante más reciente con la transferencia definitiva de servicios educativos entre 1992 y 1994. Con el traspaso del último conjunto de escuelas se termina de delimitar una división del trabajo de gobernar la educación entre la Nación y las provincias. Si bien hubo algunas adaptaciones recientes (véase recuadros 6, 7, 9 y 10), este esquema de atribuciones lleva ya 15 años de funcionamiento y permite observar

sus efectos no sólo en el terreno de la política educativa sino también en el cumplimiento del derecho a la educación de los alumnos, objeto de análisis del capítulo siguiente.

A continuación se reseñan las atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo de la Nación y las Provincias, representados por sus respectivos organismos de gobierno de la educación (ministerios, consejos, secretarías, direcciones generales, dependiendo de los casos).

### Atribuciones educativas del Poder Ejecutivo Nacional

#### *(1) Definición de los lineamientos y metas educativas generales.*

Con la participación directa del Congreso de la Nación (donde son representadas las provincias a través del Senado) el Ministerio de Educación de la Nación establece la legislación educativa a través de lineamientos y metas de competencia nacional. La normativa nacional (leyes, resoluciones y acuerdos del Consejo Federal de Educación) marca pisos y estructuras educativas comunes, en una función que resume la competencia de garante último del derecho a la educación del Estado nacional<sup>11</sup>.

#### *(2) Definición y elaboración de los Contenidos Básicos Comunes (CBC).*

La principal normativa nacional compone un capítulo específico, ya que involucra a los contenidos curriculares mínimos obligatorios en todo el país. A su vez, el Ministerio de Educación de la Nación complementa y actualiza estos contenidos con la elaboración de diversos documentos y materiales curriculares nacionales para garantizar su aplicación y

---

<sup>11</sup> Resulta significativo el Artículo 5º de la Ley de Educación Nacional, que señala: «El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales».

actualización<sup>12</sup>. Cabe destacar que en la definición de los contenidos curriculares nacionales también tuvo participación importante el Consejo Federal de Educación que sancionó los respectivos acuerdos macro (véase Recuadro 8).

*(3) Evaluación de la calidad educativa y recolección de información sistemática sobre el sistema educativo.*

El sistema de información estadística nacional fue en gran medida creado en los años noventa, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación. Se incluye como un capítulo específico de la recolección, sistematización y difusión de la información educativa a la política de evaluación de la calidad educativa, que a su vez se conecta directamente con el segundo punto, referido a los contenidos curriculares obligatorios (evaluados por las pruebas). La información centralizada en el Ministerio de Educación de la Nación comprende, además de la medición estandarizada de los aprendizajes, datos sobre la cantidad de alumnos, escuelas y docentes, la trayectoria educativa de los alumnos y sobre el financiamiento educativo y los salarios docentes.

*(4) Acreditación y homologación de los títulos y certificados.*

Si bien las provincias tienen la facultad de otorgar certificados por los estudios realizados, a partir de la Ley Federal de Educación el Ministerio de Educación de la Nación es la entidad a cargo de su validación y homologación (véase Aguerro 2005 para un desarrollo de esta cuestión). La Ley de Educación Nacional vigente establece la facultad nacional de otorgar validez a los títulos y certificaciones de estudio (Artículo 115º, Inciso G).

---

<sup>12</sup> En el rol de actualización curricular y generación de contenidos específicos se destaca el desarrollo reciente de materiales para temáticas como: «educación para la memoria», «a 25 años de la guerra del Malvinas», «la enseñanza del Holocausto», «educación sexual», «educación para la paz y el desarrollo humano», «educación vial», entre otros.

*(5) Definición y oferta de capacitación docente.*

Se trata de una competencia compartida con las provincias y las instituciones privadas, aunque por su magnitud resultó central en los años recientes e implicó la gestión directa del Ministerio de Educación de la Nación. Con el antecedente de la Red Federal de Formación Docente Continua de los años noventa (véase Serra 2004), la Ley de Educación Nacional creó en 2006 el Instituto Nacional de Formación Docente, que asume no sólo la reorganización de la oferta nacional de capacitación docente sino también una función de guía y orientación de la formación docente en las provincias (véase Recuadro 6).

*(6) Distribución de políticas compensatorias entre las jurisdicciones y dentro de ellas.*

Si bien han cambiado según las gestiones, el Ministerio de Educación desarrolla diversas acciones específicas para los sectores más vulnerables. En algunos casos estas acciones se han predefinido como «compensatorias» y en la terminología más reciente abarcan el capítulo de las «políticas socioeducativas». En todos los casos se trata de programas masivos de apoyo a las escuelas donde asisten los sectores más pobres de la población<sup>13</sup>.

*(7) Implementación de programas y políticas como intervenciones específicas.*

Desde la transferencia final de las escuelas nacionales a las provincias, el Ministerio de Educación de la Nación ha desarrollado una serie de programas como modalidades de intervención sobre temáticas específicas. Si bien los programas varían en su duración, dimensión,

---

<sup>13</sup> Durante los años noventa el principal programa fue el Plan Social Educativo. En la actualidad existen distintos programas paralelos: el principal de ellos es el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), además se destacan el Programa Nacional de Inclusión Educativa, el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos y el Programa de Becas.

temática y financiamiento, en muchos casos constituyen políticas de innovación educativa que son coordinadas de distintas formas con las provincias y en varios casos intervienen directamente sobre las escuelas<sup>14</sup>. Dos casos de intervenciones nacionales que promueven innovaciones en las relaciones de transmisión del conocimiento y que no responden a la lógica de los programas sino que tienen una institucionalidad más acabada son el portal Educ.ar y el recientemente creado Canal Educativo Encuentro.

*(8) Financiamiento y ejecución de obras de infraestructura para la creación y reparación de escuelas.*

Un rol histórico del Poder Ejecutivo Nacional (como se desarrolló en el apartado 1.2) es el de construir nuevas escuelas en las provincias, cumpliendo una función de promoción de las condiciones de infraestructura para garantizar el acceso a la educación. Si bien las provincias también desarrollan sus propias políticas de construcción de escuelas, en los años recientes la gran mayoría de los establecimientos nuevos ha sido financiada a través del Estado Nacional<sup>15</sup>.

*(9) Pago complementario de salarios docentes y establecimiento de pautas comunes en las negociaciones salariales.*

A partir de la creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.053 de 1998) se suma una nueva esfera de intervención educativa por parte del Estado nacional, ya que implica asumir el pago de salarios

---

<sup>14</sup> Algunos ejemplos recientes son los siguientes: Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo, Plan Nacional de Lectura, Programa Bilingüe de Frontera, Programa de Convivencia Escolar, Programa de Mediación Escolar, Programa de Educación Solidaria, Programa Escuela y Medios, Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, entre otros.

<sup>15</sup> La principal política reciente es el Programa 700 Escuelas, implementado por el Ministerio de Planificación Federal de la Nación.



docentes complementarios a los provinciales. Esta función se extendió con la creación del Fondo Compensatorio Salarial en 2005 y con el incremento de la participación nacional en las negociaciones salariales provinciales en los años recientes (mediante la Paritaria Docente y el establecimiento de un piso salarial para todo el país).

*(10) Financiamiento y políticas destinadas a las universidades y la ciencia y la tecnología.*

Este punto abarca un capítulo diferenciado del gobierno de la educación, que no será analizado en el presente estudio dado que presenta dinámicas propias distintivas de la educación básica.

#### Atribuciones educativas de los Poderes Ejecutivos Provinciales

*(1) Crear escuelas y cargos docentes.*

Más allá del apoyo financiero destinado a la infraestructura, las provincias son las entidades políticas que tienen la atribución constitucional de crear y cerrar escuelas y cargos docentes. Esto implica definiciones con alto costo presupuestario corriente y capacidades de planeamiento y gestión de la oferta educativa.

*(2) Administrar la gestión de la oferta de escuelas y cargos docentes.*

Esta función implica la ejecución corriente correspondiente al pago de salarios del personal docente y no docente y a todas aquellas gestiones necesarias para garantizar el pleno funcionamiento de las escuelas.

*(3) Establecer las normas que rigen la vida cotidiana del sistema educativo.*

Las provincias son las que establecen la legislación estructural de la educación que define las funciones, deberes y derechos de los actores del sistema educativo, así como las normas cotidianas de gestión organizacional, administrativa y pedagógica de las escuelas públicas y privadas. La principal normativa donde generalmente se reúnen estas temáticas es el Reglamento General de Escuelas, que en la mayoría de las provincias rige desde hace varias décadas con modificaciones

parciales. A su vez, existen numerosas normas complementarias (Resoluciones ministeriales, Circulares, Comunicaciones) que regulan la vida cotidiana de las escuelas.

*(4) Definir las condiciones laborales y salariales de los docentes.*

Las provincias tienen la plena autonomía para establecer las condiciones laborales y salariales de los docentes, lo cual implica inevitables negociaciones y conflictos con los sindicatos docentes. La normativa central que regula las condiciones de trabajo de los docentes es el Estatuto del Docente, que se complementa con otras normas paralelas como los regímenes de licencias. El Estatuto del Docente es quizá la normativa fundamental de los sistemas educativos provinciales, ya que regula cotidianamente el nombramiento, las suplencias, los desplazamientos, las permutas, la asignación del puntaje, el ascenso en el escalafón, los concursos y evaluación de la función docente. Buena parte del accionar de los ministerios de Educación provinciales se destina a efectivizar el Estatuto del Docente, que funciona como un «sistema sanguíneo» que alimenta la vida cotidiana de las relaciones entre el Estado y las escuelas públicas.

*(5) Adecuar los contenidos básicos nacionales al contexto local.*

Esta función es claramente complementaria a la atribución nacional en materia de políticas curriculares. Las provincias, a partir de la reforma curricular de los años noventa, elaboraron sus propios Diseños Curriculares Provinciales, que constituyen la adaptación de los CBC en el nivel jurisdiccional. A su vez, dependiendo de las capacidades técnicas, dimensiones y recursos, las provincias desarrollan políticas curriculares propias: elaboración de materiales para docentes y alumnos, distribución de libros de texto, renovación y actualización de los contenidos, etc.

*(6) Educación superior, formación de los docentes y participación conjunta con la Nación en su capacitación.*

Una de las atribuciones centrales de las provincias, legitimada a partir de la transferencia definitiva de instituciones nacionales terciarias, es la formación de los docentes a través de la educación superior,

que, además, abarca otras carreras y tecnicaturas. A su vez, las provincias desarrollan variados esquemas de capacitación docente, complementarios a los originados por vía nacional.

*(7) Desarrollar políticas específicas y distribuir recursos entre las escuelas.*

Si bien se trata de una función que en general tiende a ocupar de forma más protagónica el Estado nacional gracias al poder de sus recursos de financiamiento, también las provincias desarrollan variadas políticas específicas y distribuyen recursos entre las escuelas. Esta esfera de intervención se halla vinculada con la acción compensatoria del Estado, aunque existen criterios y acciones muy disímiles en las intervenciones provinciales. Una de las acciones más extendidas en la esfera provincial es la provisión del servicio de comedor escolar, que se masificó especialmente a partir de la crisis de 2002.

*(8) Regular y financiar a las instituciones educativas de gestión privada.*

Las provincias tienen plenas competencias para regular, financiar y supervisar a las instituciones educativas privadas, más allá del marco básico que establece la Ley de Educación Nacional en su capítulo referido a la educación de gestión privada. En particular, esto implica una importante porción del presupuesto educativo provincial se destina al pago de salarios docentes de las escuelas que reciben aportes estatales (véase el Cuadro 8 para constatar las grandes variaciones entre las provincias). A su vez, el Estado provincial cumple un rol clave al establecer las normas de apertura, funcionamiento y supervisión de las escuelas de gestión privada. Generalmente, las provincias agrupan estas normas en la Ley de Educación Privada, que junto con las normas señaladas hasta aquí constituye otro capítulo central de la legislación educativa provincial.

*(9) Supervisar el funcionamiento del sistema educativo y el cumplimiento de las normas vigentes.*

Una última atribución clave que detentan las provincias es la capacidad de supervisar el sistema educativo y constituirse en el

garante del cumplimiento de la normativa nacional y provincial vigente. Es importante destacar que en casi todas las provincias el cuerpo de supervisión de las escuelas forma parte de la carrera docente y tiene una fuerte independencia de los cargos políticos de turno, lo cual asigna un rol intermedio estable a la función burocrática de la supervisión escolar.

Esta división del trabajo de gobernar la educación define un modelo de federalismo educativo en el cual la Nación tiene a cargo las instancias centrales de planeamiento y orientación del rumbo del sistema educativo, mientras las provincias son las que administran las demandas inmediatas y gestionan los conflictos. La transferencia definitiva de los servicios educativos nacionales a las provincias dejó entablado este esquema, que trae aparejados avances, desafíos y obstáculos para el cumplimiento pleno del derecho a la educación de los alumnos, con independencia del lugar del país donde les toque vivir.

La división de atribuciones entre la Nación y las provincias supone una división de temporalidades del gobierno de la educación. Por un lado, se observa que las atribuciones provinciales están centradas en el *presente*. Sus funciones de gobierno de la educación son instantáneas, directas, constantes. La carga de responsabilidades obliga a los ministerios de Educación provinciales a responder a permanentes demandas y problemas individuales de las escuelas; negociar con los poderosos sindicatos docentes; y gestionar la administración burocrática de los cargos docentes y la vida de las escuelas.

En cambio, el gobierno nacional parece tener a cargo las funciones del gobierno de la educación orientadas al *pasado* y, especialmente, al *futuro*. A cargo de una función retrospectiva, el Ministerio de Educación de la Nación documenta el pasado a través de los relevamientos de información, la evaluación de la calidad y las instancias de investigación educativa. Pero su función se vincula más ampliamente con el futuro: es en la instancia nacional que se busca modificar los rumbos del sistema educativo. Allí nacen las reformas curriculares, las políticas de actualización docente, los programas que pretenden innovaciones en las escuelas, incluso las recientes acciones compensatorias son definidas en el centro.

Por su parte, las provincias miran al presente, rodeadas por las demandas multiplicadas en la gestión territorial de las escuelas. El planeamiento educativo requiere de tiempos y capacidades que la mayoría de las provincias no detenta. De allí que esa función termine siendo protagonizada por el Ministerio de Educación de la Nación, que se ha desprendido de la gestión de las escuelas y cuenta con amplios recursos liberados para direccionar reformas. Más aún, el modelo de federalismo fiscal imperante en los años del kirchnerismo, con mayor concentración de recursos en las arcas nacionales, profundiza esta dinámica. El fuerte crecimiento del presupuesto educativo nacional del período 2003-2008 es una expresión de un federalismo educativo que confía las principales políticas educativas al centro y relega a los territorios a la gestión de los conflictos cotidianos de la gestión del sistema.

De allí se desprende una segunda conclusión fundamental del federalismo educativo argentino. En el deber ser, las provincias ostentan atribuciones determinantes sobre el destino del sistema educativo. Incluso en comparación con otros países federales resulta significativo el grado de libertad normativa que tienen las provincias argentinas para ejercer el gobierno de la educación.

Esto se puede constatar al analizar el marco legislativo actualmente vigente. En el orden nacional se definen los lineamientos centrales, los contenidos curriculares mínimos y otras pautas de la estructura del sistema (como la cantidad de años de obligatoriedad, la estructura de los niveles educativos, etc.). Mientras, las provincias definen quién y cómo puede crear una escuela; cuál es el régimen laboral de los docentes; cómo se gobiernan las escuelas; qué aspectos son de gestión pública y privada dentro del sistema educativo; cómo se supervisa el cumplimiento de las normas y las formas de enseñanza, entre otras pautas fundamentales.

Esta división de competencias normativas otorga grandes márgenes de libertad a las provincias. Sin embargo, las normas vigentes en el nivel de gobierno provincial son extraordinariamente similares en las 24 jurisdicciones<sup>16</sup> (Rivas 2007, Veleda 2009).

---

<sup>16</sup> Las variaciones más significativas (como la obligatoriedad de la educación religiosa en escuelas estatales o los órganos de gobierno de la educación) se desarrollan en el apartado 2.3.

Justamente esa homogeneidad normativa, que es la mejor prueba de una baja capacidad de iniciativa de reformas educativas sustantivas en las provincias, señala un desbalance entre las atribuciones y su ejercicio concreto. Esto no indica que sería deseable que ello ocurriese, sino que relata una posible contradicción del modelo de gobierno de la educación del federalismo argentino. La mirada propositiva sobre los criterios para avanzar en un federalismo que garantice una mayor justicia educativa con los alumnos y docentes se expresará en el Capítulo 4, buscando interpretar esta aparente contradicción.

En síntesis, las dos conclusiones fundamentales de la división actual de funciones entre la Nación y las provincias son las siguientes:

- (a) Una división del trabajo que concentra a las provincias en la mirada del presente –la gestión– y otorga a la Nación las atribuciones que miran al futuro –el planeamiento y la innovación–.
- (b) Una enorme distancia entre la libertad de crear normativa educativa que distinga profundamente los sistemas educativos en manos de las provincias y la gran homogeneidad a la hora de utilizar esa normativa.

Ambas conclusiones remiten a un mismo punto irresuelto del federalismo educativo argentino: las provincias tienen el poder, pero están atrapadas en el presente y en sus bajas capacidades de aprovechar las atribuciones para comandar las reformas, mientras la Nación delega la gestión y tiene a su cargo la orientación general pero no sustantiva del destino del sistema educativo.

Es decir, que se trata de un federalismo educativo con un doble problema en las instituciones de gobierno. Por un lado, existe una distancia muy grande entre las atribuciones provinciales y su capacidad de aprovecharlas, que delimitan un federalismo incompleto o irrealizado. Al mismo tiempo, la Nación tampoco tiene el control del sistema, sólo puede iniciar reformas parciales y limitadas, sin capacidad de establecer cambios en la regulación que organiza y afecta de forma directa la vida en las aulas y escuelas.

Estas características de la división del trabajo de gobernar la educación señalan las principales diferencias entre la Nación y las provincias. Sin embargo, más allá de la profunda similitud de los marcos normativos de la educación provincial, existen importantes divergencias entre las jurisdicciones en sus modalidades de gobierno de la educación. El siguiente capítulo se ocupa justamente de estas

diferencias, que se expresan en el terreno de la multiplicidad de la política educativa provincial. Analizando esas divergencias se pretende diagnosticar, en definitiva, cómo el federalismo real –que muestra las desigualdades económicas, sociales y políticas de las provincias– se vincula con la justicia educativa.

## **CAPÍTULO II**

### **2. Convergencias y divergencias entre las provincias**

#### **2.1. TIPOLOGÍAS DE PROVINCIAS**

Las características del federalismo educativo argentino remiten a un análisis comparado de las provincias. Las posibilidades de cumplimiento del derecho a la educación en todo el territorio nacional se hallan fuertemente condicionadas por las profundas disparidades provinciales<sup>17</sup>. En el presente apartado se analizarán esas disparidades

---

<sup>17</sup> Existen distintas clasificaciones de las provincias argentinas, además de la tradicional perspectiva de las regiones (véase Velázquez, 2007, Cao, Rubins y Vaca 2003). El Consejo Federal de Inversiones las clasifica según sus niveles de desarrollo económico: avanzadas (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe), de baja densidad (Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz, y Tierra del Fuego), intermedias (Entre Ríos, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán) y rezagadas (Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero). Los informes de de-



en torno de dos planos: las formas de producción y expansión de las *desigualdades* educativas y las características y tipos de *diversidades* que se establecen en el nivel del gobierno de la educación.

Las desigualdades y diversidades provinciales son profundas y se definen a partir de distintas variables, que serán agrupadas para caracterizar a las jurisdicciones a través de tipologías específicas. Estas tipologías responden a tres dimensiones claves del federalismo educativo: el gobierno económico de la educación, el gobierno político de la educación y el gobierno pedagógico del sistema educativo.

El gobierno económico de la educación será introducido a partir de la comparación de los indicadores referidos al financiamiento educativo y a las variables centrales que afectan la mayor o menor disponibilidad de recursos según la cantidad de alumnos de las provincias. Esta primera dimensión afectará fuertemente las desigualdades educativas que priman entre las provincias.

El gobierno político de la educación será abordado mediante la comparación de indicadores referidos a la calidad de las instituciones democráticas, la estabilidad política, las capacidades técnicas de las burocracias educativas y los niveles de conflictividad que expresan los sindicatos docentes en las provincias. En este caso predominará la diversidad entre las jurisdicciones, aunque en muchos sentidos se observará que se trata de una diversidad más asociada con la reproducción de las desigualdades que con genuinos aspectos culturales y contextuales del federalismo.

El gobierno pedagógico será la dimensión más difícil y más trascendente en términos analíticos. Dado que la información comparada es más compleja en lo referido a lo que ocurre en las aulas, se apelará a variables que permitan una aproximación general a la temática: indicadores referidos a las tasas de escolarización y a la calidad de los aprendizajes medidos por las evaluaciones estandarizadas. Estas variables, como se verá, se encuentran nuevamente asociadas al plano de las desigualdades, que reproducen de diversas formas (según

---

sarrollo humano del PNUD (2005) utilizan distintas clasificaciones vinculadas con las capacidades competitivas comparadas, las variables fiscales y el índice de desarrollo humano.

las variables intervinientes de la política pública) las desigualdades sociales de la población.

En una mirada introductoria se buscará clasificar a las provincias según sus variaciones en los últimos 15 años y en relación con las dos primeras dimensiones, referidas a lo económico y a lo político. En esta dirección, la tercera tipología de provincias es una síntesis de las 3 tipologías y se constituye como un conjunto de hipótesis a ser indagadas con mayor profundidad por futuros estudios.

### Tipología 1: Financiamiento educativo

La primera tipología está centrada fundamentalmente en un indicador del financiamiento educativo: el nivel de inversión estatal por alumno del sector público. Como se observa en el Gráfico 1, esta variable se encuentra altamente asociada con el nivel de recursos fiscales por habitante. A su vez, el nivel de recursos fiscales por habitante depende de dos factores centrales: la cantidad de recursos de origen provincial y la cantidad de recursos asignados a cada provincia por medio de la estructura fiscal federal, altamente determinada por la Coparticipación Federal de Impuestos (véase Recuadro 4).

La relación entre el nivel de recursos fiscales por habitante y la inversión estatal por alumno también es afectada por al menos cuatro variables importantes: el esfuerzo presupuestario por la educación que realiza cada provincia (medido en términos del gasto educativo frente al gasto total); la proporción de niños en edad escolar; las tasas de escolarización; y la proporción de alumnos que asisten a escuelas del sector privado. Estas variables serán asociadas con las dimensiones de las provincias en términos de cantidad de población y con los niveles de desarrollo humano.

Siguiendo estas variables las provincias pueden agruparse de la siguiente forma (véase el Cuadro 2, con su presentación de los grupos de provincias en distintos tonos):

*(a) Provincias con alto nivel de inversión por alumno dada su holgura fiscal: Tierra del Fuego, Neuquén, Santa Cruz, Chubut y La Pampa.*

Se trata en todos los casos de provincias patagónicas con baja densidad poblacional, que reciben muy altos niveles de recursos

coparticipables por habitante y/o tienen una cuantiosa disponibilidad de recursos propios. Estos factores marcan una diferencia tan amplia frente a las demás provincias que, incluso realizando un bajo esfuerzo presupuestario por la educación, destinan muchos más recursos por alumno que el promedio nacional. A su vez, se trata de provincias que tienen altos índices de desarrollo humano (menores niveles de pobreza), lo cual favorece aún más las condiciones educativas de sus alumnos.

*Río Negro* es una variante de este grupo, dado que no es beneficiada particularmente ni por la coparticipación ni por recursos propios, con lo cual debe realizar un mayor esfuerzo presupuestario para alcanzar una inversión por alumno superior al promedio nacional.

*(b) Provincias con altos niveles de pobreza y beneficiadas por la coparticipación, con recursos fiscales que no necesariamente se traducen en una alta inversión por alumno: Catamarca, La Rioja y Formosa.*

Se trata de tres provincias con altos niveles de pobreza, baja recaudación fiscal propia, pero altamente beneficiadas por el reparto de los recursos coparticipables. Esto hace que las tres provincias dispongan de mayores recursos fiscales por habitante que el promedio nacional. Sin embargo, sus niveles de esfuerzo financiero por la educación (su porcentaje del gasto total destinado a educación) son bajos y su proporción de niños en edad escolar que asisten al sector público es alta, lo cual hace que esa alta capacidad fiscal no se traduzca necesariamente en una alta inversión por alumno.

*(c) Provincias intermedias en su inversión por alumno y en su capacidad fiscal, con variables niveles de desarrollo: San Luis, San Juan, Entre Ríos, Santiago del Estero, Chaco y Jujuy.*

Aquí se agrupa un variado conjunto de provincias, que tienen en común ubicarse en un nivel medio-bajo de recursos fiscales por habitante, lo cual determina una inversión por alumno por debajo del promedio nacional. Algunas de estas provincias se caracterizan por su extendida pobreza (especialmente Chaco, Jujuy y Santiago del Estero), lo cual las acerca al grupo D, pero todas se aproximan en sus características fiscales (véase Cuadros 1 y 2). A su vez, aquellas

**Recuadro 4 - La Coparticipación como determinante de la desigual inversión por alumno**

El sistema impositivo argentino lleva desde 1935, cuando fue creado el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, la impronta de la centralización en la recaudación y de la descentralización en el gasto público, especialmente luego de transferidos los servicios de salud y educación a las provincias. La Coparticipación forma parte de una madeja extremadamente compleja de distribución de los recursos fiscales entre la Nación y las provincias, que conforma un verdadero laberinto (CIPPEC 2006). Este sistema tiene dos instancias: la distribución primaria, que afecta las competencias impositivas de la Nación y del conjunto de las provincias, y la distribución secundaria, que establece una fórmula de reparto entre las provincias.

El sistema vigente de distribución secundaria fue establecido por la Ley 23.548 de 1988 y, pese a que la propia Constitución Nacional reformada en 1994 estableció que debía ser modificada antes de diciembre de 1996, en la práctica ha quedado vigente hasta la actualidad. La distribución de la Coparticipación vigente refleja una serie de pactos políticos y beneficios a provincias según coyunturas económicas específicas, que se prolongan a través de una fórmula fija e inmodificable. Los rasgos centrales de ese reparto son la arbitrariedad (La Rioja o Catamarca reciben el doble de recursos por habitante que Corrientes o Misiones, siendo todas provincias con extendida pobreza) y el beneficio extraordinario de las provincias despobladas sobre las pobladas.

Pese a que la propia Constitución Nacional establece en su Artículo 72, inciso 2 que la distribución debe ser «equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional», el reparto es arbitrario e injusto (véase Cuadro 1). La consecuencia sobre el financiamiento educativo es determinante: las extraordinarias desigualdades en la inversión por alumno, que van desde los 7.171 pesos anuales de Tierra del Fuego hasta los 1497 de Salta (año 2006, Cuadro 2), lo demuestra.

Trabajos previos han analizado las relaciones entre la Coparticipación y las desigualdades educativas (Mezzadra y Rivas 2005), mostrando que las provincias con menores recursos por habitante (las más perjudicadas por la Coparticipación) son las que menos invierten por alumno, vulnerando el derecho a una educación igualitaria. La provincia más perjudicada por la Coparticipación es Buenos Aires, que recibe apenas el 21% de los recursos

y tiene el 38% de la población del país. En menor grado, las restantes provincias más pobladas (Córdoba, Santa Fe y Mendoza) y varias provincias muy pobres del norte argentino (Misiones, Salta, Tucumán y Corrientes, especialmente), son las perdedoras del reparto.

Se trata de un ejemplo central que demuestra las formas en las cuales el diseño institucional arbitrario e injusto del federalismo afecta el derecho a la educación de los alumnos y docentes (como se analiza en el apartado 2.2). La distribución de los fondos educativos nacionales puede ayudar a compensar estas inequidades, pero la raíz de la justicia pasa por un debate social y político pendiente, capaz de asumir el mandato constitucional como una obligación de primer orden.

que tienen menos recursos fiscales son las que realizan un más alto esfuerzo financiero por la educación (Jujuy y Chaco), mientras en caso opuesto se destacan las provincias de este grupo con bajo porcentaje del presupuesto destinado a la educación (San Juan, Santiago del Estero y San Luis).

*(d) Provincias con altos niveles de pobreza y con baja inversión por alumno dada su muy baja capacidad fiscal: Salta, Misiones, Tucumán y Corrientes.*

Se trata de las provincias con peores condiciones, dado que tienen un alto porcentaje de niños en edad escolar, muy altas necesidades sociales, baja proporción de matrícula en escuelas privadas y una muy baja capacidad fiscal del Estado, tanto por la escasez de recursos propios como por tratarse de provincias muy perjudicadas por el reparto de la Coparticipación. Todas estas provincias se encuentran en el lote de menor inversión pública por alumno del país.

*(e) Provincias muy pobladas, con alto nivel de desarrollo humano relativo pero muy baja capacidad fiscal, con una inversión por alumno medio-baja: Mendoza, Córdoba, Santa Fe y, especialmente, provincia de Buenos Aires.*

Se trata de casos muy perjudicados por la distribución de la coparticipación, lo cual hace que, pese a poseer importantes recursos fiscales propios, sean provincias con estados muy pobres. El caso

extremo es Buenos Aires, que en términos de recursos fiscales por habitante es ampliamente la provincia más pobre del país (Cuadro 2). Estas provincias realizan un muy alto esfuerzo financiero por la educación (especialmente Buenos Aires y Santa Fe) y aún así tienen niveles de inversión por alumno por debajo del promedio nacional.

La situación de baja capacidad fiscal se combina con los altos niveles de desarrollo de la población y se refleja en la muy alta proporción de alumnos que asisten a escuelas privadas. Así, el desequilibrio fiscal del federalismo hace que en estas provincias se produzca una dualización del sistema educativo, con una educación privada para los sectores medios y altos y una educación pública devaluada para los sectores populares.

*(f) Un caso específico: Ciudad de Buenos Aires.*

Esta jurisdicción no puede ser equiparada con ninguno de los restantes grupos de provincias. Se trata de una jurisdicción con niveles intermedios de recursos fiscales por habitante (la gran mayoría provenientes de la recaudación propia), que realiza un esfuerzo financiero intermedio por la educación (es un caso difícil de comparar porque no tiene a su cargo otros servicios de la administración pública provincial, como la Justicia y la Seguridad) y que tiene el más alto nivel de desarrollo humano del país. El resultado es una inversión estatal por alumno muy alta, como consecuencia de tener casi a la mitad de su población asistiendo a escuelas privadas. Esto refleja la dualización del sistema educativo, que expresa las amplias desigualdades sociales de la Capital Federal.

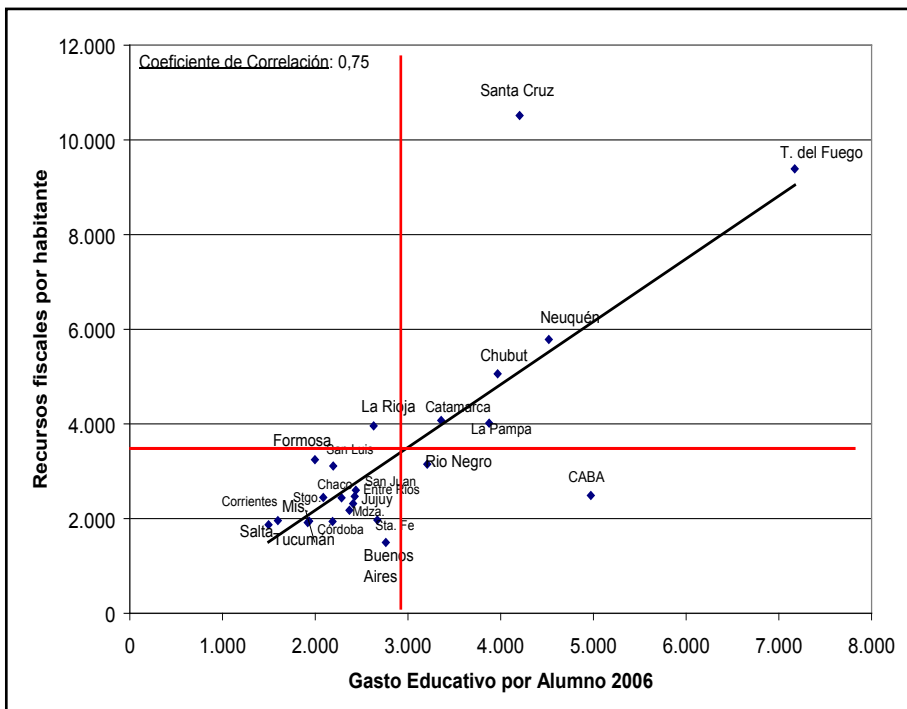
### Tipología 2: Institucionalidad del gobierno de la educación

La segunda tipología se concentra en el gobierno político de la educación, tomando como referencia algunos datos estadísticos y la comparación cualitativa de todas las provincias, desarrollada a partir de un proyecto de investigación previo y de diversos proyectos específicos de investigación y asesoramiento en las provincias<sup>18</sup>. Los

---

<sup>18</sup> El principal proyecto de investigación, «Las Provincias Educativas: Estudio comparado sobre el poder y la educación en las 24 jurisdicciones» (2002-

**Gráfico 1 - Inversión Educativa por Alumno Estatal y Recursos fiscales por habitante  
Año 2006. En pesos corrientes**



Fuente: elaboración propia en base a Coordinación General de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), Ministerio de Educación de la Nación.

2004) fue coordinado por el autor desde la Fundación CIPPEC y culminó con la publicación de un informe por provincia luego de casi mil entrevistas a los principales actores de la política educativa entre 1991 y 2002 (Rivas 2004). Distintos proyectos posteriores de asistencia técnica en provincias acompañaron la actualización comparada del gobierno de la educación provincial. El abordaje más integral se afianzó a partir del Proyecto «Nexos: Laboratorio de Política Educativa» (2007-2009) que hasta la fecha implementó talleres de planeamiento educativo en 14 jurisdicciones. Véase el desarrollo de estos proyectos y otros trabajos de investigación complementarios en las provincias en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

**Cuadro 2 - Indicadores de financiamiento educativo utilizados para la elaboración de la Tipología 1 - Año 2006**

Jurisdicción	Inversión educativa por alumno estatal (en pesos corrientes)	Gasto educativo como porcentaje del gasto total	Porcentaje de recursos de recaudación propia	Recursos fiscales por habitante (pesos corrientes)
Tierra del Fuego	7.171	23,4%	47,1%	9.390
Ciudad de Buenos Aires	4.972	25,6%	85,7%	2.488
Neuquén	4.519	23,8%	72,4%	5.784
Santa Cruz	4.204	11,3%	56,0%	10.514
Chubut	3.968	22,3%	64,3%	5.059
La Pampa	3.875	23,4%	26,3%	4.017
Catamarca	3.358	23,0%	24,1%	4.072
Río Negro	3.207	27,5%	40,8%	3.152
Buenos Aires	2.761	35,9%	51,7%	1.496
Santa Fe	2.669	30,7%	33,3%	1.971
La Rioja	2.630	18,6%	6,8%	3.958
San Juan	2.437	22,4%	16,3%	2.601
Entre Ríos	2.426	24,2%	25,2%	2.470
Jujuy	2.408	31,4%	10,9%	2.318
Mendoza	2.368	26,9%	47,4%	2.178
Chaco	2.283	30,3%	11,1%	2.442
San Luis	2.194	18,8%	20,4%	3.110
Córdoba	2.187	25,5%	33,7%	1.939
Santiago del Estero	2.087	22,2%	10,0%	2.449
Formosa	1.996	19,9%	6,5%	3.246
Corrientes	1.934	31,1%	12,9%	1.949
Tucumán	1.919	20,5%	24,4%	1.916
Misiones	1.596	24,4%	20,7%	1.957
Salta	1.497	24,1%	22,5%	1.871
<b>Promedio jurisdicciones</b>	<b>2.944</b>	<b>24,5%</b>	<b>32,1%</b>	<b>3.431</b>

*Fuente:* elaboración propia en base a CGECSE, DINICECE, Ministerio de Educación de la Nación, Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción y Censo nacional 2001.



datos considerados abarcan el recambio partidario de los gobiernos de cada provincia, la duración de los gobernadores y ministros de educación (Cuadro 3), las situaciones de crisis e interrupción de períodos de gobierno; las características de los principales sindicatos docentes y la cantidad de días de paro en cada provincia en los años recientes (Cuadro 4).

Estas variables objetivas son complementadas por numerosos registros de las características del gobierno de la educación, como resultado de las investigaciones referidas. De allí surgen referencias sobre los perfiles de los ministros de educación, las características de las instituciones políticas y de los regímenes de gobierno de cada provincia; las dimensiones vinculadas con las capacidades técnicas instaladas en las burocracias educativas y los estilos de negociación y organización de los sindicatos docentes. A su vez, se retoman aspectos de las gestiones educativas vinculados con la planificación e implementación de reformas e innovaciones educativas de gran escala.

En base a estas fuentes, la presente tipología no pretende ser definitiva ni unívoca, sino que está abierta a múltiples interpretaciones y ajustes. El objetivo es caracterizar a las provincias en su dimensión política del gobierno de la educación, para situar las grandes diferencias que expresa el federalismo educativo en este terreno. La agrupación de las provincias es la siguiente:

*(a) Provincias con institucionalidad democrática y continuidad política, altas competencias técnicas y relativamente bajos niveles de conflictividad: Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, La Pampa, Córdoba y Santa Fe.*

Las provincias con mayor población coinciden en ciertas características políticas: mayor desarrollo de sus instituciones democráticas, con mayor alternancia partidaria de la gestión de gobierno; alta autonomía técnica y política en sus burocracias estatales; y en general con ministros de educación que han tenido continuidad en el tiempo. Estas provincias tienen sindicatos docentes muy poderosos, pero en general han logrado encauzar las discusiones laborales sin grandes conflictos y con relativa racionalidad política.

Un caso excepcional que podría incluirse en este grupo es la *provincia de Buenos Aires*. A diferencias de las demás jurisdicciones agrupadas aquí, Buenos Aires ha tenido niveles más altos de conflictividad y una situación muy precaria de gobernabilidad política ante las dimensiones de la población a atender (que abarca al 38% de los alumnos del país).

Otra provincia que podría incluirse parcialmente en este grupo es *Río Negro*, que ha demostrado altos estándares democráticos y destacadas cualidades de su administración central de la educación, aunque con una alta conflictividad sindical (característica de las provincias patagónicas). Justamente, cabe destacar los casos de La Pampa y Río Negro, dos provincias patagónicas que se diferencian de las restantes agrupadas aquí en cuanto a sus menores dimensiones poblacionales, pero que han logrado consolidar estructuras de gobierno de la educación con capacidades autónomas y saludable continuidad en el tiempo (especialmente en el caso de La Pampa desde 1992 hasta 2003). *Chubut* podría considerarse un caso más cercano a este grupo de provincias, aunque no se destaque particularmente como La Pampa y Río Negro.

En este grupo de provincias se observa una importante autonomía para desarrollar una agenda de políticas educativas propias, que pueden combinarse o enfrentarse con la agenda nacional de reformas de las últimas dos décadas.

*(b) Provincias con institucionalidad democrática media o baja, competencias técnicas intermedias y considerable conflictividad sindical: Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego.*

Estas tres provincias patagónicas han tenido una continuidad política con alta concentración de poder (en el caso de Tierra del Fuego con varias crisis políticas), logrando niveles intermedios de competencias técnicas en sus ministerios de Educación. Una marca característica de este grupo de provincias es su alta conflictividad sindical, que no sólo se refleja en la cantidad de jornadas de paro (especialmente en Neuquén), sino en una recurrente de crisis de gobernabilidad de la política educativa ante la capacidad de veto sindical.

*EntreRíos*, si bien no es una provincia patagónica, podría incorporarse en este grupo, dada su alta conflictividad sindical reciente.

*(c) Provincias con baja institucionalidad democrática, pero con innovadores desarrollos en su gobierno de la educación, aun frente a altos niveles de conflictividad: San Luis, Salta y Catamarca.*

Se trata de provincias que han atravesado distintas trayectorias políticas, con altos niveles de concentración de poder en la figura de los gobernadores y baja institucionalidad democrática (especialmente en el caso de San Luis). Su característica común más importante es que, pese a no contar con planteles técnicos destacados, desarrollaron reformas administrativas en las cuales incluyeron procesos de modernización del Estado, logrando mayores niveles de gobernabilidad administrativa del sistema educativo. Sin embargo, se trata de provincias que han tenido tensas y cambiantes relaciones con los sindicatos docentes (con mayores niveles de conflicto en Salta), los cuales responden a distintas líneas políticas y generalmente no han estado alineados con CTERA a nivel nacional.

*(d) Provincias con baja institucionalidad democrática, bajas competencias técnicas y bajos niveles de conflictividad: La Rioja, Formosa y Misiones.*

Estos casos se caracterizan por haber tenido gobernadores poderosos que lograron altos niveles de concentración de poder, sin el desarrollo de instituciones democráticas de contrapeso. A su vez, son provincias con bajos niveles de competencias técnicas en sus ministerios de Educación, pero a diferencia de otros casos, han logrado sostener negociaciones (a veces acuerdos políticos, incluso) con los sindicatos docentes, que garantizaron menores conflictos durante el período analizado. En general, las innovaciones de política educativa de estas jurisdicciones han sido dependientes de las sucesivas agendas de reforma nacionales.

*(e) Provincias con baja institucionalidad democrática, altos niveles de discontinuidad política, bajas competencias técnicas y variables niveles de conflictividad: Chaco, Corrientes, Jujuy, San Juan y Santiago del Estero.*

Se trata de provincias que han vivido una gran conflictividad política en las últimas dos décadas, incluyendo en algunos casos intervenciones

nacionales y juicios políticos a los gobernadores. Este conjunto de provincias ha tenido un muy alto número de ministros de educación, con una duración promedio que no supera los 16 meses. A su vez, se trata de provincias con bajas capacidades instaladas en sus burocracias estatales y con niveles variables de conflictividad sindical.

*Tucumán* podría sumarse a este grupo de provincias, con la salvedad que se trata de una provincia que logró continuidad de gobierno y mejoras importantes en sus equipos de gestión educativa desde 2003. Al igual que en el grupo anterior, este conjunto de provincias ha dependido en alto grado de las políticas educativas nacionales para desarrollar innovaciones en sus sistemas educativos.

### Tipología 3: Resultados de calidad educativa contextualizados

La tercera tipología toma los datos de las dos primeras para contextualizar los resultados de las pruebas nacionales de evaluación de la calidad educativa. La mirada sobre estos datos incluye dos ejes complementarios: el resultado comparado de las provincias en las últimas evaluaciones disponibles (año 2005) y su evolución en el tiempo<sup>19</sup>. Para ello se tomó como dato central de análisis el promedio de los rendimientos de los alumnos en todas las pruebas implementadas, es decir que para cada año referido se trata de un promedio simple de las evaluaciones de primaria y secundaria y de lengua y matemática (las áreas evaluadas).

Cabe destacar que los datos de las pruebas nacionales de evaluación de los aprendizajes son sólo una mirada muy parcial e incompleta de

---

<sup>19</sup> La comparación de la evolución en el tiempo de los resultados de calidad educativa por provincia se basa únicamente en su variación en el orden de provincias (véase Cuadro 3). No se comparan los resultados de las pruebas porque éstas han cambiado sucesivamente de metodología y no permiten una equiparación en el tiempo. En cambio, la posición relativa de las provincias en el ranking general sí es comparable, dado que se trata justamente de una evaluación normativa (centrada en el resultado del conjunto). Cabe destacar que para el año 2005 se consideran 23 jurisdicciones, porque Neuquén no participó del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad.

**Cuadro 3 - Cantidad de Gobernadores y Ministros de Educación en las Provincias entre 1991 y 2008**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Cantidad de Gobernadores</b>	<b>Cantidad de Ministros de Educación</b>	<b>Duración promedio de los Ministros (años)</b>
Buenos Aires	4	6	3,2
CABA	8	12	1,5
Catamarca*	4	4	4,4
Chaco	5	10	1,5
Chubut	4	7	2,5
Córdoba	4	8	2,1
Corrientes*	13	12	1,5
Entre Ríos	6	10	2,2
Formosa	2	6	3,0
Jujuy	8	15	1,1
La Pampa	4	6	3,1
La Rioja	4	12	1,5
Mendoza	6	6	3,0
Misiones	4	5	3,6
Neuquén	4	9	2,0
Río Negro	3	8	2,3
Salta	4	7	2,4
San Juan	7	13	1,4
San Luis	3	10	2,5
Santa Cruz	6	6	3,0
Santa Fe	6	10	1,8
Santiago del Estero*	12	14	1,3
Tierra del Fuego	6	10	1,8
Tucumán*	5	12	1,4
<b>Promedio</b>	<b>5,5</b>	<b>9</b>	<b>2,0</b>

*Fuente:* elaboración propia en base a fuentes provinciales.

\*En estas provincias la cantidad de gobernadores incluye intervenciones nacionales: 1 en Tucumán y Catamarca, 2 en Santiago del Estero y 5 en Corrientes.

**Cuadro 4 - Días de clase perdidos por paro en escuelas argentinas según jurisdicción y promedio por año**

<b>Jurisdicción</b>	Total 2002-2008	Promedio 2002-2008
Misiones	8	1
La Pampa	12	2
CABA	18	3
San Luis	20	3
Formosa	21	3
Mendoza	21	3
La Rioja	27	4
Tierra del Fuego	31	4
Santa Fe	44	6
Córdoba	46	7
Santiago del Estero	47	7
Corrientes	49	7
Santa Cruz	55	8
Catamarca	58	8
Chubut	71	10
Buenos Aires	78	11
Tucumán	80	11
Salta	83	12
Jujuy	86	12
Neuquén	105	15
Río Negro	109	16
San Juan	112	16
Chaco	127	18
Entre Ríos	195	28
<b>Promedio provincias</b>	<b>63</b>	<b>9</b>
<b>Total</b>	<b>1.473</b>	

*Fuente:* elaboración propia en base a Consejo Federal de Educación.

la calidad educativa, que abarca no sólo otras áreas de aprendizaje no evaluadas sino que implica otros aspectos de la formación muy difíciles de evaluar y menos aún desde una mirada estandarizada. Sin embargo, las evaluaciones constituyen un dato estadístico que permite una aproximación a la compleja temática de la calidad, haciendo posible una comparación de los rendimientos de los alumnos por provincias y de su evolución en el tiempo.

Para construir la presente tipología se apeló a los resultados de calidad educativa<sup>20</sup> y se los contextualizó a partir de los niveles de pobreza de la población (medidos por la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC), que es considerado por numerosos estudios como el principal factor de incidencia en los resultados de aprendizaje. A su vez, se apeló a un dato complementario que permite contextualizar los resultados de las evaluaciones: la variación en el acceso a la educación de los alumnos, medido a partir del crecimiento de la matrícula en el período analizado. A estos datos se suman las variables ya consideradas en las primeras dos tipologías: el nivel de financiamiento educativo por alumno y los contextos políticos del gobierno de la educación.

*(a) Provincias con altos resultados comparados de calidad educativa, con altos niveles de inversión por alumno y nivel socioeconómico de la población: Ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz, Río Negro y La Pampa.*

Este primer grupo de provincias está integrado por las cuatro provincias que lograron más altos resultados comparados en las

---

<sup>20</sup> Para la presente tipología no se tomaron en cuenta de forma manifiesta los indicadores referidos a la calidad de la trayectoria educativa de los alumnos: tasas de repitencia, sobreedad, promoción y abandono. Si bien fueron analizados en la comparación provincial, se estimó que sumaban una complejidad que no permitía un análisis sintético basado en el esquema de una tipología, dada la variación de situaciones según los niveles educativos. En cambio, se apeló a basar la tipología en los indicadores de rendimiento de los aprendizajes de los alumnos dada la mayor homogeneidad interna a cada provincia que presentan los resultados y como expresión más paradigmática de la calidad educativa.

pruebas de evaluación de la calidad educativa en el año 2005. Se trata de jurisdicciones que presentan varias características comunes. Una es la Capital Federal, con indicadores sociales y culturales únicos en el país, las otras tres son jurisdicciones patagónicas, con elevados niveles de desarrollo humano y baja proporción de población en situación de pobreza (en la comparación con el resto del país). A su vez, se trata de cuatro jurisdicciones con una inversión por alumno claramente superior al promedio del país y con condiciones fiscales favorables.

Los casos de Santa Cruz, Río Negro y La Pampa se distinguen también por tratarse de provincias que aumentaron considerablemente sus resultados de calidad educativa en el período 1993-2005 (siempre en la relación con las demás provincias, dado que el indicador de calidad no permite medir la evolución de cada provincia en sí misma)<sup>21</sup>. En las jurisdicciones de Ciudad de Buenos Aires, Río Negro y La Pampa estos buenos resultados pueden estar asociados con variables políticas positivas, analizadas en la segunda tipología, ya que se trata de casos con altos niveles de capacidad técnica en sus burocracias educativas y continuidad en el tiempo de las gestiones de gobierno (especialmente en La Pampa durante los años noventa).

*(b) Provincias intermedias en sus resultados de calidad educativa, pese a su alto nivel de inversión por alumno: Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego.*

Pese a ser tres de las cinco provincias que mayor inversión por alumno realizan (gracias a que son jurisdicciones con muy altos niveles de recursos fiscales por habitante) los resultados de calidad educativa son intermedios: para el año 2005 Tierra del Fuego se ubicaba en la posición 11, Neuquén en la posición 11 (año 1999, dado que no participó en 2005) y Chubut en la posición 16 del total de 24 jurisdicciones. Las tres provincias coinciden en ser patagónicas y con elevados indicadores sociales de su población, que no se traducen

---

<sup>21</sup> Santa Cruz pasó del puesto 14° en 1994 al puesto 4° en 2005, Río Negro pasó del puesto 11° en 1993 al puesto 3° en 2005 y La Pampa pasó del puesto 7° en 1993 al puesto 2° en 2005.



claramente en los resultados de calidad educativa (inferiores a la media de su nivel socioeconómico, véase gráfico 2).

Cabe resaltar además que Chubut y Neuquén descendieron progresivamente en el orden de provincias en sus resultados de calidad educativa desde 1993 hasta 2005<sup>22</sup>. No hay suficiente evidencia disponible para establecer hipótesis explicativas de estos casos, aunque cabe señalar que ninguna de estas tres provincias se destacó por la conformación de destacados equipos técnicos en las burocracias educativas y que tanto Neuquén (especialmente) como Tierra del Fuego vivieron relaciones muy conflictivas con los sindicatos docentes, que afectaron la gobernabilidad del sistema educativo. A su vez, es necesario destacar que en Tierra del Fuego se dio la mayor expansión de la matrícula de todo el país durante la última década, como consecuencia de un gran crecimiento poblacional.

*(c) Provincias con resultados de calidad educativa cambiantes y con particulares situaciones políticas: San Luis, San Juan, Tucumán, Salta y Entre Ríos.*

Este grupo de provincias guarda pocas correspondencias entre sí, salvo la situación de alta variabilidad en sus resultados de calidad educativa en el período 1993-2005 y ciertas características particulares en lo referido a sus regímenes políticos (véase tipología 2). Por este motivo es más conveniente una breve reseña individualizada.

San Luis, luego de grandes saltos de los resultados de calidad educativa de los años noventa, logró avanzar considerablemente en el orden de provincias, alcanzando el séptimo lugar en 2005 (llegó a estar 19° en 1994). Se trata de una provincia muy particular, con bajos indicadores de pobreza, relativa capacidad fiscal, pero que no viene realizando un alto esfuerzo financiero por la educación y en los años noventa implementó una amplia y polémica gama de reformas educativas.

---

<sup>22</sup> El caso de Neuquén es excepcional, dado que no participó de las evaluaciones nacionales de la calidad educativa en los años 2000 y 2005, con lo cual en este punto la comparación remite a la diferencia entre los años 1993 y 1999.

San Juan vivió diversas turbulencias políticas en los últimos años y varió mucho su posición en las evaluaciones de la calidad (del puesto 21° en 1994 al 10° en 1997, al 18° en 1999 y finalmente al 13° en 2005). Es difícil establecer cualquier hipótesis dado que sus variables vinculadas con el financiamiento por alumno, niveles de pobreza y variación de la matrícula muestran valores intermedios.

Tucumán es un caso interesante porque, luego de una abrupta caída en los resultados de calidad educativa en los años noventa (del puesto 11° en 1994 al puesto 24° en 1997), coincidente con una etapa recurrente de crisis de gobernabilidad y recambios de ministros de educación, logró mejorar sus rendimientos hasta alcanzar el puesto 14° en 2005. Si bien no cabe realizar conjeturas apuradas acerca de las variables políticas, es de resaltar que la provincia comenzó a encontrar más estabilidad interna luego de la crisis de 2002 y que sus resultados de calidad se encuentran levemente por encima de sus niveles de pobreza (siempre en la comparación interprovincial, véase gráfico 2), pese a su bajo nivel de financiamiento por alumno.

Salta, luego de cambiantes resultados de calidad educativa en los años noventa, pasó del puesto 19° en 1998 al puesto 8° en 2000, para descender luego al puesto 12° en 2005. Estas variaciones no dejan de resaltar un avance general de una provincia con altos niveles de pobreza y baja inversión por alumno, que sin embargo parece haber logrado mayor estabilidad política en el gobierno de la educación (véase tipología 2).

Por último, Entre Ríos también varió sus resultados de calidad educativa, pasando del puesto 16° en 1993 al 5° en 1998 y descendiendo al 9° en 2005. Al igual que San Juan se trata de una provincia con indicadores sociales y de financiamiento educativo intermedios, donde es difícil establecer asociaciones concretas con los resultados señalados.

*(d) Provincias muy pobladas, con caída en el orden provincial de la calidad educativa, bajo o nulo crecimiento de la matrícula y baja capacidad fiscal: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.*

El grupo de provincias «grandes» en términos de su población comparte notoriamente distintas características. Se trata de provincias muy perjudicadas por la Coparticipación y que, pese a realizar un

alto esfuerzo presupuestario por la educación, tienen un nivel de inversión por alumno por debajo del promedio nacional. Se trata de jurisdicciones que tenían altos niveles de cobertura educativa y que en la última década aumentaron muy poco su matrícula (todas por debajo del promedio nacional) y a su vez tuvieron significativos procesos de pasaje al sector privado (especialmente la provincia de Buenos Aires).

En todos estos casos se observa una caída de los resultados de la calidad educativa en relación con el resto de las jurisdicciones, asociada a su vez con una proporcional disminución comparada de sus indicadores sociales. El caso más grave es Buenos Aires que pasó de la posición 2° en la década de los noventa al puesto 12° en el año 2005. Córdoba tuvo un descenso más reciente, luego de un alza en sus resultados hasta alcanzar el puesto 2° en 1999 y llegando al 8° en 2005. Santa Fe es la provincia de este grupo que logró mayor contención de sus resultados de calidad educativa y se mantiene en el lote de más altos rendimientos, aunque pasó del puesto 2° en 2000 al puesto 5° en 2005. Mendoza también se mantuvo más estable, aunque bajó del puesto 3° en 1995 al 6° en 2005.

Resulta significativo que, pese a estos retrocesos, todas estas provincias logran resultados de calidad superiores a sus niveles de pobreza (siempre en la comparación provincial, véase gráfico 2), lo cual puede estar asociado con sus más estables regímenes políticos, sus altas capacidades técnicas en las burocracias educativas y sus más altos niveles de acceso a bienes culturales que tiene el promedio de la población. A su vez, se trata de provincias que tienen una alta proporción de alumnos en escuelas privadas, con sistemas educativos cada vez más divididos socialmente, entre una educación pública para los sectores más pobres y una educación privada para las clases medias y altas.

*(e) Provincias con bajos resultados de calidad educativa, baja inversión por alumno, altos niveles de pobreza, pero con importante crecimiento de su matrícula: Santiago del Estero, Chaco, Catamarca, Formosa, Corrientes, La Rioja y Misiones.*

La situación de este grupo de provincias es crítica. Se trata de provincias con altos niveles de pobreza que resultan determinantes en sus bajos resultados de calidad educativa. En conjunto componen

el bloque de provincias con más bajos resultados en las evaluaciones de 2005. A su vez, salvo un par de excepciones (Catamarca y La Rioja) se trata de provincias muy perjudicadas por la distribución de la Coparticipación y con escasos recursos fiscales propios, lo cual define una baja inversión por alumno, más allá de los variados esfuerzos presupuestarios que realizan por la educación (el más alto lo realiza Corrientes). Este grupo de provincias comparte una situación de bajas capacidades instaladas en sus burocracias educativas, aunque han tenido variaciones en cuanto a la continuidad y tipos de liderazgos políticos.

*Jujuy* es un caso que podría entrar en este grupo, aunque a diferencia del resto de las provincias incluidas logró mejores resultados educativos en las evaluaciones de la calidad, siendo el único caso que tiene resultados superiores en relación con sus niveles de pobreza (véase Gráfico 2).

El punto singular de este conjunto de provincias es que todas lograron a lo largo de las últimas dos décadas aumentar significativamente su matrícula (véase Gráfico 3 referido al período 1997-2005). Este logro de expansión del acceso a la educación también debe ser considerado a la hora de comparar su evolución en los resultados de calidad educativa, dado que es más difícil sostener los niveles de aprendizajes comparados de los alumnos en contextos de expansión de la escolarización.

## **2.2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN NEGADO POR EL FEDERALISMO**

Las tres tipologías permiten sistematizar distintas facetas de las desigualdades y disparidades educativas condicionadas o basadas en el federalismo como régimen de gobierno. En el presente apartado las tipologías darán paso al análisis comparado de las provincias en relación directa con los parámetros de cumplimiento del derecho a la educación. Para ello se consideran los datos estadísticos disponibles y caracterizaciones basadas en algunos diagnósticos más cualitativos.

El análisis que se realice aquí tendrá una perspectiva estructural de la educación argentina, basado en sus fronteras provinciales. Si bien las tres tipologías también se caracterizan por centrarse en factores estructurales, allí se refirieron aspectos más dinámicos en el tiempo y caracterizaciones basadas en las coyunturas políticas recientes (especialmente en la tipología 2, referida al gobierno político

**Cuadro 5 - Resultados Comparados Evaluaciones de la Calidad Educativa (Lengua y Matemática, Nivel Primario y Secundario, promedio simple). Años 1995 Y 2005**

Jurisdicción	Posición 1995	Jurisdicción	Posición 1995	Aumento o descenso en el orden de Provincias
CABA	1	CABA	1	se mantiene
Buenos Aires	2	La Pampa	2	4
Mendoza	3	Río Negro	3	2
Santa Fe	4	Santa Cruz	4	7
Río Negro	5	Santa Fe	5	-1
La Pampa	6	Mendoza	6	-3
Córdoba	7	San Luis	7	6
Neuquén	8	Neuquén**	8	se mantiene
Entre Ríos	9	Córdoba	9	-2
Chubut	10	Entre Ríos	10	-1
Santa Cruz*	11	Tierra del Fuego	11	1
Tierra del Fuego	12	Buenos Aires	12	-10
San Luis	13	Salta	13	3
Tucumán	14	San Juan	14	5
Corrientes	15	Tucumán	15	-1
Salta	16	Chubut	16	-6
Jujuy	17	Jujuy	17	se mantiene
Chaco	18	Misiones	18	6
San Juan	19	Corrientes	19	-4
Formosa	20	Formosa	20	se mantiene
La Rioja	21	Chaco	21	-3
Santiago del Estero	22	Catamarca	22	1
Catamarca	23	La Rioja	23	-2
Misiones	24	Santiago del Estero	24	-2

Fuente: elaboración propia en base a ONE 1993 y 2005, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

Es el promedio de lengua y matemática. Para 1995 7º del primario, 2do. año y 5to. año del secundario, Para 2005 3º, 6º grado del primario, 2do. y 5to. años del secundario.

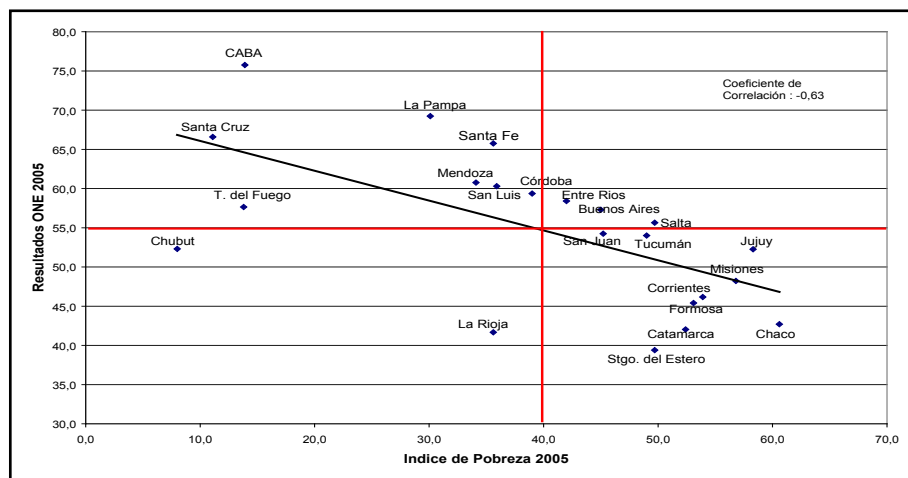
\*Santa Cruz no fue evaluada en 1995, se mantuvo su posición del año anterior.

\*\* Neuquén no fue evaluada en 2005, se mantuvo su posición de 1995 sólo para permitir una comparación más adecuada del resto de las provincias en su variación en el orden general.

de la educación, y la 3, donde se analizan las variaciones recientes en la calidad educativa).

Una mirada más estructural supone tomar datos y caracterizaciones que varían poco en el tiempo, respondiendo a condiciones enraizadas en las disparidades propias del modelo de desarrollo desigual del país y sus formas de condicionar el derecho a la educación de los alumnos y docentes. En esta perspectiva se resaltarán las variables educativas que muestran mayor permeabilidad al cambio y aquellas que permanecen más claramente asociadas a las condiciones sociales de la población.

**Gráfico 2 - Evaluaciones de la Calidad Educativa\* y Nivel de pobreza (\*\*) por Provincia. Año 2005**

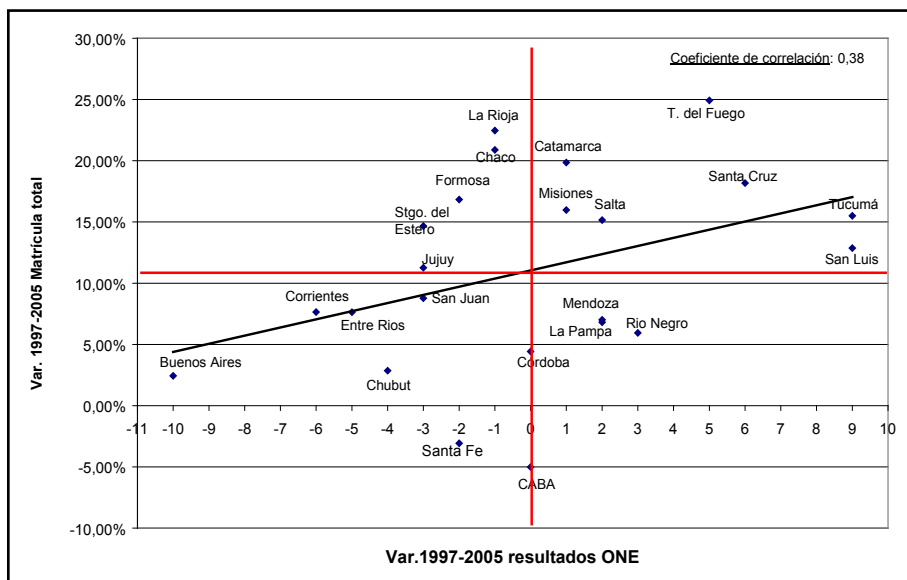


Fuente: elaboración propia en base a ONE 2005, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación y Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

(\*) Surge de promediar los valores de las pruebas de lengua y matemática para todos los años de estudio.

(\*\*) Río Negro no está incluida, dado que no es medida por la EPH.

**Gráfico 3 - Variación en la posición relativa de resultados ONE y Variación Matrícula Nivel Primario y Secundario. 1997-2005**



*Fuente:* elaboración propia en base a ONE 1997 y 2005 y Relevamiento Anual, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación. La variación 1997-2005 de los resultados en el ONE expresa la cantidad de puestos en el orden de las 24 jurisdicciones que ascendió o descendió cada provincia.

Las conclusiones que se pueden extraer en forma sintética del diagnóstico de las desigualdades y disparidades provinciales denotan la existencia de **tres grupos sociales especialmente perjudicados por la distribución de justicia educativa del federalismo argentino**. Estos grupos expresan los distintos tipos de estructura social y de formas de expansión y modalidades de pobreza, interrelacionados con las intervenciones estatales a partir de la distribución de los recursos fiscales.

(a) Los habitantes en edad escolar de las provincias con condiciones sociales más vulnerables que pertenecen al norte del país.

Las tres tipologías del apartado anterior coinciden en mostrar algunas de las problemáticas estructurales que afectan al conjunto de las provincias con mayores niveles de pobreza en su población. Catamarca, Tucumán, Jujuy, Salta, Misiones, Santiago del Estero, Formosa, Corrientes y Chaco, conforman el grupo de provincias con mayores dificultades sociales del país. Todas pertenecen al norte argentino. En 2007, cuando se llegó al pico de la recuperación económica posterior a la crisis de 2002, estas provincias mantenían un porcentaje superior a un cuarto de la población en condiciones de pobreza, llegando al caso más extremo de Chaco, con un 40% de pobres.

Las brechas de desarrollo de las provincias argentinas y sus profundas inequidades sociales constituyen el primer factor determinante de las desigualdades educativas estructurales. El diagnóstico del cumplimiento del derecho a la educación en las provincias más pobres del país es crítico, expresando las condiciones del federalismo asociado a la desigual distribución de los ingresos y del bienestar social.

Este grupo de provincias son las que tienen, pese al accionar de casi dos décadas de políticas compensatorias, una oferta educativa inferior. Así, las escuelas de las provincias más pobres tienen peores condiciones de infraestructura, menor disponibilidad de bibliotecas, computadoras, conexión a internet y libros de texto (véase Rivas, Veleza et al 2004, Llach 2006). Particularmente esta situación es crítica en los ámbitos rurales.

El resultado de estas condiciones sociales y estatales de escolarización se constata en dos dimensiones centrales: las tasas de escolarización y la calidad de los aprendizajes de los alumnos<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Una voluminosa literatura del campo de la sociología de la educación se ha ocupado de analizar las relaciones entre las condiciones sociales de la población y los resultados del proceso de escolarización, desde distintas perspectivas teóricas (véase Van Haecht 1999, Baudelot y Leclercq 2008). En los años recientes, a partir de las evaluaciones internacionales y nacionales de la calidad, surgieron diversos trabajos que desde una perspectiva cuantitativa analizaron las relaciones entre los resultados de aprendizaje y las condiciones sociales de los alumnos (véase para el caso argentino Cervini 2002, OECD 2007 y OREALC/UNESCO 2008).



Como se observa en el Cuadro 6, las provincias con mayores niveles de pobreza son las que tienen tasas de escolarización secundaria más bajas (los datos son del Censo 2001, pero no varían significativamente en las actualizaciones representativas de las grandes urbes de la EPH). El acceso a la escuela está claramente determinado por las condiciones de vida de la población, tal como se evidencia a partir de miradas en profundidad de la temática (véase Siteal 2008, López 2005).

Una relación similar se observa entre los niveles de pobreza y los resultados de calidad educativa (columna final del Cuadro 6), donde la correlación entre provincias es de 0,81 (mayor calidad a menos pobreza). Salvo en Tucumán, Salta y Jujuy, en las otras seis provincias de este grupo (a las cuales se suma en este caso La Rioja) menos de la mitad de los alumnos consiguen desempeños medios o altos en las pruebas de calidad de lengua y matemática.

En cambio, un tercer indicador no muestra una correspondencia con el nivel de pobreza de las provincias. Se trata de la tasa de abandono interanual (en el cuadro 6 se muestra un promedio simple del abandono en todos los niveles educativos, con el fin expositivo de sintetizar el resultado), que resume una serie de indicadores disponibles sobre las trayectorias escolares de los alumnos. Similares conclusiones pueden extraerse tomando datos de repitencia, promoción y sobreedad.

Una mirada centrada en la historia reciente de la evolución de estos indicadores muestra que hasta el año 1999 existía una más clara relación entre el menor nivel de riqueza de una provincia y los mayores problemas en las trayectorias de escolarización de los alumnos. Sin embargo desde ese momento, y especialmente en los años recientes, esa correlación desaparece. La hipótesis que explica esta modificación en las condiciones de escolarización de los alumnos se vincula con la implementación de la reforma educativa de la Ley Federal de Educación.

La modificación de las estructuras de niveles alteró las trayectorias educativas de los alumnos generando una mayor distancia entre las condiciones sociales de la población y las tasas de repitencia, promoción, sobreedad y abandono. La intervención de la política pública parece haber generado nuevas tendencias de fragmentación en las trayectorias de los alumnos. Así, algunas provincias implementaron el tercer ciclo en escuelas secundarias y provocaron mayores tasas de abandono escolar, con independencia de las condiciones sociales

de la población. Esto demuestra que el régimen federal adiciona complejidades específicas al análisis tradicional de la sociología de la educación.

Esta modificación en las tendencias recientes merece nuevos trabajos de investigación, que permitan comprender mejor la relación de esta variación en las trayectorias educativas de los alumnos y el cumplimiento del derecho a la educación.

Si bien la gravedad de la situación social se constituye como un factor explicativo central de las desigualdades educativas, en este grupo de provincias se conjuga con otro factor analizado en las tipologías: la injusta distribución de los recursos estatales por habitante. Salvo los casos de La Rioja y Catamarca (y Formosa más parcialmente, véase cuadros 1 y 2), las restantes provincias del norte argentino son muy perjudicadas por la distribución de la Coparticipación. Es decir que tienen menores recursos fiscales para afrontar mayores necesidades sociales. El impacto sobre la injusticia educativa es doble, social y fiscal.

*(b) Los habitantes en edad escolar de las provincias más pobladas del país, especialmente del Conurbano Bonaerense.*

El segundo grupo de habitantes en edad escolar más perjudicado del país reside en las provincias más pobladas y particularmente en el Conurbano Bonaerense (véase Recuadro 5). Como se observa en el gráfico 3, las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe decrecieron en el orden comparado interprovincial de los resultados de calidad educativa y fueron algunas de las jurisdicciones que menos aumentaron su matrícula escolar en el período 1995-2005. Se trata de dos datos indicativos que merecen mayores indagaciones<sup>24</sup> pero que abren algunos interrogantes.

Estas provincias se identifican históricamente por tener altos niveles de desarrollo humano, que son propios de las grandes urbes del país: amplio acceso a bienes culturales, diversidad e intercambio

---

<sup>24</sup> Un análisis en profundidad de los datos permitiría explorar la relación de estas variaciones con movimientos poblacionales, demográficos y propios de los puntos de partida y condiciones de la escolarización.

**Cuadro 6 - Pobreza, tasa de escolarización secundaria, abandono promedio todos los niveles, resultados ONE promedio.**

Jurisdicción	Porcentaje de población bajo la línea de pobreza en aglomerados urbanos 2007	Tasa Neta de Escolarización Secundaria 2001	Tasa de Abandono Interanual* 2006-2007	ONE 2005** Porcentaje de alumnos con nivel de desempeño medio y alto
Santa Cruz	4%	75,8	8,9	66,6
Tierra del Fuego	5%	84,3	7,1	57,7
Chubut	7%	75,1	9,9	52,3
CABA	8%	84,3	6,0	75,8
Mendoza	11%	70,8	10,0	60,8
La Pampa	12%	73,7	9,9	69,2
Neuquén	15%	69,7	8,5	s/d
Córdoba	16%	67,0	8,5	59,4
Santa Fe	16%	72,7	10,9	65,8
Buenos Aires	18%	78,8	11,3	57,3
Entre Ríos	20%	67,1	8,7	58,4
Río Negro	20%	68,3	10,0	66,7
La Rioja	22%	67,9	8,0	41,7
San Luis	23%	65,9	8,2	60,3
San Juan	24%	67,7	11,6	54,3
Catamarca	28%	70,5	8,8	42,0
Tucumán	29%	59,4	9,6	54,0
Jujuy	32%	72,1	8,5	52,3
Salta	33%	69,0	9,0	55,7
Misiones	34%	52,9	11,1	48,2
Santiago del Estero	34%	50,4	12,3	39,4
Formosa	35%	60,1	8,5	45,4
Corrientes	38%	57,2	8,9	46,2
Chaco	40%	55,2	8,1	42,7
<b>Promedio Jurisdicciones</b>	<b>22%</b>	<b>68,2</b>	<b>9,3</b>	<b>55,3</b>

Fuente: elaboración propia en base a la EPH, Censo Nacional 2001, INDEC y DINIECE, Ministerio de Educación.

(\*) Promedio simple de los niveles EGB 1 y 2, EGB 3 y Polimodal.

(\*\*) Surge de promediar los valores de las pruebas de lengua y matemática para todos los años de estudio.

social y extendidas clases medias. Sin embargo, las características del federalismo argentino redundan (especialmente en el caso de la provincia de Buenos Aires<sup>25</sup>) en una profunda sub-representación política y fiscal de los habitantes de las provincias más pobladas.

A este fenómeno, propio de los desbalances del régimen institucional del federalismo argentino, se suman las características propias de los desarrollos recientes de las grandes urbes en toda América Latina: crecientes desigualdades, expansión de la violencia y la marginación social, crisis de vivienda, agua potable y gas natural. Sumados ambos factores, federalismo injusto y especificidades de pobreza y las desigualdades urbanas, el resultado estalla en el sistema educativo.

La vulneración del derecho a la educación de los grupos sociales abarcados en los ámbitos urbano-marginales de las grandes provincias se origina en un insuficiente financiamiento educativo paralelo a un proceso de degradación social que incrementa la conflictividad de las escuelas. La atención de nuevas problemáticas sociales derivadas de la marginación urbana provoca tensiones novedosas en un sistema educativo debilitado en su infraestructura básica. Las provincias con menos recursos se encuentran así ante el dilema de sostener condiciones de oferta educativa adecuadas al costo de desequilibrar sus cuentas fiscales (nuevamente en este punto se destaca el caso de la provincia de Buenos Aires).

Una de las consecuencias de este complejo proceso político, económico y social es la creciente dualización del sistema educativo. Las provincias más pobladas expresan un creciente desequilibrio, magnificado en los años recientes de recuperación económica (2003-

---

<sup>25</sup> La provincia de Buenos Aires fue especialmente perjudicada por la distribución secundaria de la Coparticipación en la Ley 23.548 de 1988, donde su participación de representar un 26% del total a un 21%. Una forma de reparar es perjuicio lo constituyó la creación del Fondo del Conurbano Bonaerense (Filc y Danani 2002), que establece un monto fijo que suma el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias hasta llegar al máximo de \$650 millones anuales. Con la salida de la convertibilidad en 2002 y el incremento de la inflación durante varios años, esa suma fija en pesos terminó convirtiéndose en un monto con un valor mucho menor. Así, en 20 años (1988-2008) la provincia de Buenos Aires fue la provincia más perjudicada por el federalismo fiscal.

2007): en paralelo a la pobreza extrema del Estado (en términos de recursos fiscales por habitante) existe una profunda brecha de ingresos, con sectores que viven en la indigencia a poca distancia de sectores de alto poder adquisitivo. Este desequilibrio se ha expresado cada vez más claramente en el sistema educativo, con un progresivo pasaje de los sectores medios de la escuela estatal a la escuela privada, que se constató especialmente a partir de principios de los años noventa.

La reciente recuperación económica, que generó un renovado poder adquisitivo de una parte de la población, provocó un nuevo pasaje al sector privado, esta vez más pronunciado en los sectores medio-bajos (Gamallo 2008). Esto indica que los sectores más pobres de la población son los que quedan en escuelas estatales financiadas por recursos escasos, mientras los sectores medios y altos se trasladan a escuelas privadas, e incluso los sectores medio-bajos y bajos asisten a escuelas parroquiales de bajo costo.

De esta manera, el tradicional ámbito de integración social que representaba la escuela pública deja lugar a una fragmentación de las instituciones (Tiramonti 2004) o a lo que trabajos recientes han analizado en torno de la segregación educativa (Veleda 2008), con distintos circuitos de escuelas que algunos autores han llamado de «pobres para pobres y ricos para ricos» (Llach 2006). Así, las escuelas de las grandes urbes con amplios sectores de la población excluidos se exponen a la dualización y a la segregación socioeducativa en paralelo a enfrentar situaciones de conflicto social que superan las capacidades de intervención pedagógica tradicional de los docentes.

*(c) Los docentes de las provincias más perjudicadas por la distribución de los recursos estatales basada en la Coparticipación.*

Un tercer grupo social perjudicado por el federalismo educativo abarca a los docentes de las provincias con menos recursos fiscales, que reciben remuneraciones más bajas que la de sus colegas en provincias beneficiadas por el reparto de la Coparticipación. En términos de sus derechos como trabajadores, los docentes deberían acceder a un salario digno, pero además, y como condición de esa dignidad, su salario debería ser similar en todo el territorio.

Los factores que pueden alterar el salario docente dependen de distintas perspectivas políticas y pedagógicas: trabajo en zonas

rurales o de difícil acceso, jerarquía en el escalafón y/o antigüedad en la docencia, e incluso por capacitación o por resultados educativos. En Argentina funcionan varios de esos criterios, pero el principal factor diferencial de los salarios docentes es la provincia donde les toca ejercer.

Existen dos dimensiones determinantes del nivel salarial de los docentes por provincia: el nivel de recursos fiscales por habitante y el esfuerzo financiero por la educación que realizan las provincias. El Gráfico 4 pretende señalar el peso del primer factor (pese a que evidentemente una correlación no expresa una causalidad), destacando el condicionante de los recursos estatales desigualmente distribuidos por el federalismo fiscal (véase el Recuadro 4) que perjudican arbitrariamente a algunas provincias y en particular a las más pobladas y a las del norte del país.

El otro factor que explica el desigual salario docente provincial es el esfuerzo financiero provincial por la educación. Varias provincias compensan la injusticia federal en el reparto de los recursos con un alto porcentaje de su presupuesto destinado a educación. El caso extremo es el de la provincia de Buenos Aires, con la menor cantidad de recursos fiscales por habitante y el mayor esfuerzo presupuestario por la educación del país. En cambio otras provincias beneficiadas por el reparto de los recursos fiscales hacen un bajo esfuerzo por la educación y terminan teniendo como resultado bajos salarios docentes por exclusiva responsabilidad provincial.

En conjunto, las provincias más perjudicadas por el federalismo fiscal son las que terminan ofreciendo peores condiciones salariales a sus docentes, o deben realizar un extraordinario esfuerzo presupuestario por la educación para garantizar los salarios mínimos, lo cual en definitiva puede resultar inviable en el tiempo. Así, los docentes de provincias pobres como Misiones, Corrientes, Salta o Tucumán son perjudicados por la Coparticipación, pero reciben a cambio una compensación salarial nacional (véase Recuadro 7). En cambio, los docentes de las provincias más pobladas también perjudicadas por la Coparticipación (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) no recibieron el fondo compensatorio nacional (al menos desde su aplicación en 2006 hasta 2009) y son injustamente tratados por el federalismo fiscal.

En condiciones de justicia los docentes debería recibir la misma

remuneración en todo el país, acorde con el costo de vida de las provincias. Si bien la causa de estas profundas desigualdades, que van desde un salario de \$4.345 en Santa Cruz a \$1.514 en Formosa en un cargo testigo del nivel primario (cuadro 7), es el injusto federalismo fiscal, el aporte salarial complementario del Ministerio de Educación de la Nación podría disminuir mucho más las injusticias vigentes. El problema es que la mayor parte de los recursos salariales nacionales se destinan al FONID; un fondo universal que desconoce esta injusticia clave del federalismo educativo.

En definitiva, la caracterización de estos tres grupos de habitantes en edad escolar y docentes perjudicados por las injustas condiciones del federalismo es sólo un ejercicio de análisis que intenta subrayar algunas disparidades estructurales de la educación argentina. La complejidad de las desigualdades educativas requiere de herramientas conceptuales que permitan seguir su rastro en distintos planos combinados.

Las condiciones sociales de vida son siempre ejes determinantes de los procesos educativos, pero existen distintos tipos de pobreza y exclusión social que no pueden ser simplemente catalogados por medio de estadísticas. La pobreza de las provincias menos desarrolladas de las grandes urbes impacta de distintas formas en los patrones de escolarización y en la propia cultura escolar. A esto se suman los elementos de análisis propios del diseño institucional del federalismo, con sus impactantes desequilibrios internos, que se traducen en injustas condiciones de financiamiento de los sistemas educativos provinciales.

### **2.3. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DIVERSIDADES PROVINCIALES**

El análisis de las relaciones entre el derecho a la educación y el régimen federal argentino estaría incompleto si sólo se contemplasen las formas en las cuales se extienden las desigualdades educativas a través del diseño institucional del federalismo. Esta perspectiva llevaría casi ineluctablemente a un centralismo unitario en la concepción del gobierno de la educación. Sin embargo, las características institucionales del federalismo también son vitales para garantizar derechos, en particular aquellos vinculados con la identidad y la diversidad cultural.

**Cuadro 7 - Salario docentes provinciales y aportes nacionales, 2008 (pesos corrientes).**

Jurisdicción	Salario provincial*	FONID	Fondo de Compensación Salarial	Salario total
Formosa	1.154	110	250	1.514
Misiones	1.202	110	250	1.562
Corrientes	1.226	110	250	1.586
La Rioja	1.268	110	250	1.628
Mendoza	1.577	110		1.687
Río Negro	1.622	110		1.732
Salta	1.434	110	250	1.794
Tucumán	1.450	110	250	1.810
Santiago del Estero	1.459	110	250	1.819
Jujuy	1.500	110	250	1.860
CABA	1.862	110		1.972
Buenos Aires**	1.871	110		1.981
San Juan	1.681	110	250	2.041
Catamarca	2.002	110		2.112
Entre Ríos	1.754	110	250	2.114
San Luis	2.083	110		2.193
Chaco	1.838	110	250	2.198
Santa Fe	2.096	110		2.206
Chubut	2.222	110		2.332
Córdoba	2.362	110		2.472
Neuquén	2.391	110		2.501
La Pampa	2.886	110		2.996
Tierra del Fuego	3.385	110		3.495
Santa Cruz	4.235	110		4.345
Promedio Jurisdicciones	1.940	110		2.165

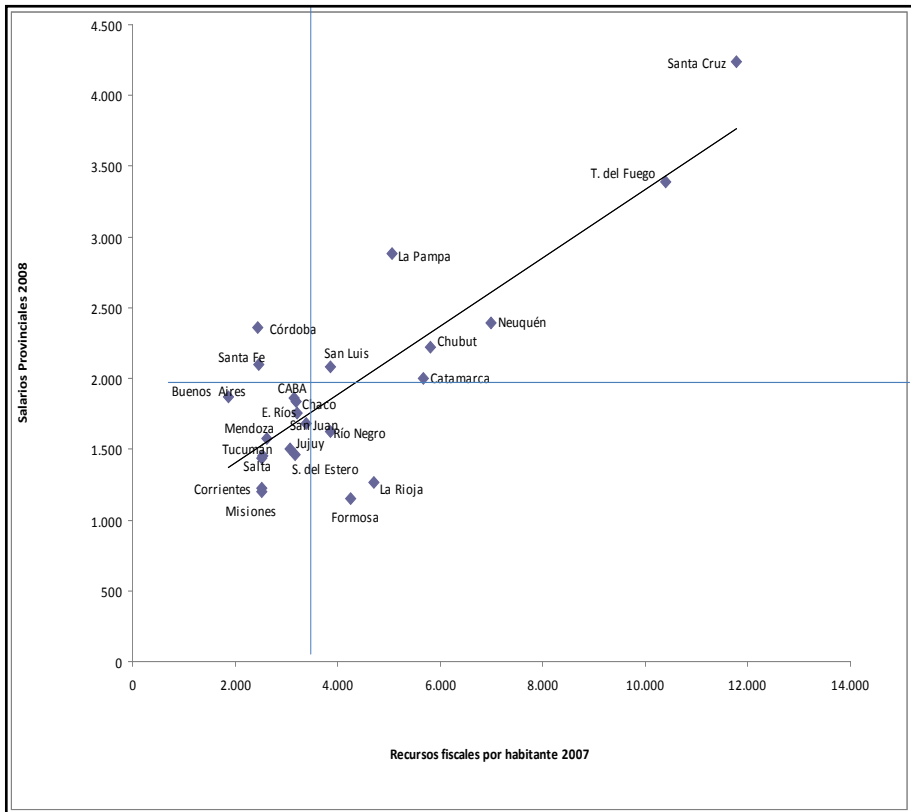
*Fuente:* Elaboración CIPPEC en base a información suministrada por la CGEC-SE, Ministerio de Educación.

\*En base al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad.

\*\* La Provincia de Buenos Aires ha recibido ayuda financiera de la Nación en los años 2007 y 2008 pero esta no ha sido otorgada en el marco del de Programa Nacional de Compensación Salarial Docente y se desconoce su impacto por docente.



**Gráfico 4 - Correlación entre salario docente provincial 2008 y recursos fiscales por habitante 2007.**



Fuente: Elaboración CIPPEC en base a información suministrada por la CGEC-SE, ME y la Dirección Nacional de Coord. Fiscal con las Provincias.

\* Salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, financiamiento provincial (excluye FONID y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente), de Diciembre de 2008.

La concepción de justicia educativa que se desprende del presente trabajo destaca justamente un rasgo específico del principio de doble soberanía del federalismo: la capacidad de establecer dos esferas de justicia combinadas, una basada en la igualdad a través del impulso

nacional y la otra anclada en la diversidad que suponen los territorios. El principio de doble soberanía, cabe destacarlo, no se traduce en una mera descentralización del gobierno de la educación sino que constitucionalmente establece que los territorios provinciales tienen autoridades políticas elegidas por la vía democrática. Esto implica un diseño institucional con independencia de poderes, principios constitucionales y atribuciones de gobierno que tienen el potencial de ser herramientas específicas para garantizar los derechos de la ciudadanía.

En el ámbito educativo las marcas de la diversidad cultural y de las garantías de una participación democrática más directa de la ciudadanía son, después de 125 años de sancionada la Ley de Educación Común, todavía una promesa largamente incumplida. El sesgo centralista de las distintas etapas históricas del federalismo educativo (véase apartado 1.2) y las inmensas desproporciones y desigualdades de las provincias conforman dos factores estructurales que han tendido a obliterar el potencial de la diversidad y de la democratización del gobierno de la educación.

Sin embargo, algunas marcas de ese potencial pueden ser rescatadas y seguramente fortalecidas por un diseño institucional más acorde con las atribuciones delegadas en los gobiernos provinciales (véase el capítulo 4 con sugerencias en esta dirección). La identidad histórica de cada provincia se puede constatar en algunas dimensiones específicas de los sistemas educativos:

*(a) Los diseños curriculares expresan adaptaciones provinciales a los contenidos de enseñanza.*

La forma más directa de ejercer las facultades del federalismo educativo refiere a las políticas curriculares y pedagógicas. Si bien existen disparidades en cuanto a las capacidades de los equipos técnicos provinciales para elaborar contenidos y estrategias pedagógicas, esto no impide que haya un importante terreno cultural para desarrollar adecuaciones propias de la historia y la cultura provincial y regional.

Distintos estudios sobre los diseños curriculares provinciales destacan su matriz similar basada en la reforma curricular de los años noventa que se plasmó en los Contenidos Básicos Comunes (Dussel 2001, Terigi 2005). Sin embargo, existen diversas adecuaciones no

sólo en los diseños sino en la normativa pedagógica y en los materiales de apoyo que reciben las escuelas. Las provincias con mayor tradición pedagógica o con equipos profesionales con mayor trayectoria en los ministerios de Educación son las que aprovechan especialmente estos amplios márgenes de autonomía curricular y pedagógica.

*(b) Las características de los órganos descentralizados y de las formas de representación democrática en el gobierno de la educación también muestran variaciones significativas.*

Otra dimensión clave donde puede expresarse un rasgo potencial del federalismo es la referida a las formas participativas de gobierno de la educación. La literatura sobre la descentralización educativa es extensa y en los años recientes buena parte ha quedado plegada a las reformas recomendadas por concepciones economicistas basadas en el principio de acentuar la formación de mercados educativos acercando la gestión a las demandas locales. Estas concepciones corren el riesgo de potenciar las desigualdades y vulnerar así el principio de la justicia educativa.

Sin embargo, desde una perspectiva política, el régimen federal puede potenciar la descentralización promoviendo la participación ciudadana en distintas instancias del gobierno de la educación. La amplia tradición argentina de los Consejos Provinciales de Educación tuvo este potencial, mediante la elección de representantes de los docentes y de la comunidad educativa en instancias de gobierno colegiado, aunque en la mayoría de los casos se convirtió en una promesa incumplida. La tendencia al verticalismo y la concentración de poder en manos de los gobiernos (o directamente en los gobernadores) provinciales tendió a intervenir o directamente anular las posibilidades de funcionamiento democrático de los Consejos<sup>26</sup>.

Otras formas de gobierno que han intentado o logrado generar espacios de participación ciudadana en la educación provincial son las distintas instancias intermedias y en particular los intentos de regionalización de los años ochenta<sup>27</sup>. En el terreno escolar muchas

---

<sup>26</sup> Incluso en los años noventa diez provincias eliminaron o convirtieron a los Consejos Provinciales de Educación en órganos meramente consultivos (sien-

provincias han sancionado en sus Leyes de Educación la creación de los consejos de escuela, con participación de los docentes, alumnos y padres en el gobierno escolar, aunque en la mayoría de los casos la tradición burocrática, centralista y verticalista del sistema educativo impidió llevarlos a la práctica.

*(c) La impronta religiosa en las escuelas estatales y privadas es muy variada según las jurisdicciones.*

Aun tratándose de un país con un culto confesional preponderante –el catolicismo– las tradiciones religiosas son muy disímiles en las provincias argentinas. Tal es así que, pese a la herencia laica instalada por la Ley de Educación Común 1420, en muchas provincias del norte las escuelas estatales acostumbra a mantener vivos los rituales confesionales, con símbolos y mensajes explícitos. Incluso, en tres provincias la educación católica es obligatoria por vía constitucional<sup>28</sup>

---

do originalmente ejecutivos): Chaco, Chubut, Catamarca, La Rioja, San Luis, Jujuy, San Juan, Salta, Tucumán y Formosa (Rivas 2004: 111). Recientemente se sumó Corrientes, provincia que mantenía una bicefalía entre el Consejo y el Ministerio, a partir de una reforma constitucional.

<sup>27</sup> La regionalización o nuclearización de los años ochenta estuvo vinculada en varias provincias (Río Negro, Neuquén, Mendoza y Jujuy son ejemplos de ello) con un impulso democratizador del gobierno de la educación. El caso de los históricos consejos escolares de la provincia de Buenos Aires, con cargos electos por la vía democrática (véase Giovine 2008, Pineau 1997) responde al modelo de gobierno basado en la sociedad civil que impulsara Sarmiento en consonancia con la experiencia de Estados Unidos. Véase un análisis reciente de los organismos intermedios de gobierno en Dufour (2008) y Gvirtz (2008).

<sup>28</sup> En tres casos, Tucumán, Catamarca y Salta, la Constitución Provincial establece la enseñanza religiosa obligatoria en escuelas estatales (Rivas 2007). La fuerte tradición católica de estas provincias se expresa en estas decisiones políticas, que marcan una significativa variación de los principios educativos provinciales.

y en otras se expresa la adhesión del Estado a la religión católica sin establecer contenidos curriculares concretos.

En la educación de gestión privada se plasma aún más la inscripción religiosa de las escuelas, expresando la variedad de cultos de cada provincia. El Cuadro 8 permite constatar la diversidad de casos provinciales en materia de escuelas privadas confesionales. Desde el extremo de La Pampa, Santa Cruz, Córdoba y Santa Fe, con más del 87% de escuelas privadas confesionales, hasta los casos de Jujuy, San Juan, Chubut y Neuquén, con menos del 40%. La marca del federalismo es clara en este punto, ya que jurisdicciones vecinas (como Santa Cruz y Chubut) muestran situaciones muy dispares que evidencian distintas tradiciones provinciales que van más allá de lo regional.

*(d) La expansión y el financiamiento estatal de la educación de gestión privada muestra divergencias importantes entre las provincias.*

Siguiendo el análisis de la educación de gestión privada se observan también allí nuevos factores diferenciales de las provincias, que expresan tanto la diversidad como la desigualdad del federalismo educativo. Como se puede observar en el cuadro 8, la proporción de alumnos que asisten a escuelas de gestión privada varía ampliamente, entre el 47% en la Ciudad de Buenos Aires (un caso extremo) y apenas el 9% en Formosa y Chaco. Los datos del cuadro señalan que existe una estrecha relación entre nivel de desarrollo de las provincias y porcentaje de los alumnos en escuelas de gestión privada.

Pero también se observan casos que denotan la diversidad de un sistema educativo federal: las provincias patagónicas, que ostentan mejores condiciones sociales de su población (en comparación con el resto del país) tienen en general una porción menor de sus alumnos en escuelas de gestión privada.

Lo mismo se constata en relación con el financiamiento estatal de la educación privada. Un típico ejemplo de las distintas tradiciones provinciales se observa al comparar la Ciudad de Buenos Aires con Córdoba. En la Capital Federal casi la mitad de los alumnos asisten a escuelas privadas, pero sólo el 17% del presupuesto educativo son aportes al sector privado, mientras que en Córdoba, con un 32% de los alumnos en escuelas privadas se destina un 24% del presupuesto

al sector. Estos datos expresan la estrecha relación entre el Estado y la Iglesia Católica en Córdoba (casi el 90% de las escuelas privadas son confesionales), mientras en la Ciudad de Buenos Aires existe una mayor independencia entre ambas instituciones y una mayor tradición de escuelas privadas laicas (el 56% son confesionales).

En síntesis, el presente capítulo ha señalado distintas dimensiones educativas atravesadas por el federalismo, siguiendo el rastro de sus efectos en el cumplimiento o en la vulneración del derecho a la educación. El argumento central muestra que el diseño institucional del federalismo altera profundamente las condiciones de justicia del sistema educativo.

No alcanza con realizar análisis sociológicos para comprender las relaciones entre estructura social y educación, ya que la dimensión específica del federalismo agrega una complejidad ineludible y obliga a la comparación entre provincias. El análisis del federalismo, como estructura política y económica, resulta determinante en la explicación de muchas de las desigualdades y las diversidades educativas que atraviesan los alumnos y docentes.

Basta presentar el caso de la provincia de Buenos Aires para situar la capacidad de afectar los derechos de los alumnos y docentes que tiene el diseño desproporcional e injusto del federalismo argentino (véase Recuadro 5). Pero también en el principio de doble soberanía del federalismo habita la posibilidad de extender el derecho a la identidad histórica de cada comunidad y a la diversidad cultural de los territorios.

En estas dos esferas de justicia potencial del federalismo educativo, lo uno y lo múltiple, el diagnóstico deja una impronta crítica: las desigualdades parecen mucho más extendidas que las diversidades culturales. Esto no indica que el problema sea el federalismo, sino las instituciones y los criterios que lo constituyen, algo que se propone repensar en los dos próximos capítulos.

**Cuadro 8 - Porcentaje de alumnos que asisten a escuelas de gestión privada, transferencias estatales a escuelas de gestión privada como % del presupuesto educativo y % de escuelas de gestión privada confesionales**

Jurisdicción	Porcentaje de alumnos que asisten a escuelas de gestión privada 2006	Porcentaje de las transferencias al sector privado dentro del presupuesto provincial 2006	Porcentaje de Escuelas de Gestión Privada Confesionales 2005
CABA	47%	17%	56%
Córdoba	32%	24%	87%
Buenos Aires	31%	14%	60%
Santa Fe	28%	20%	87%
Entre Ríos	24%	15%	77%
Tucumán	23%	11%	55%
San Juan	20%	13%	37%
Misiones	19%	16%	74%
Mendoza	19%	13%	71%
Tierra del Fuego	18%	10%	69%
Río Negro	17%	7%	43%
Salta	17%	6%	47%
Catamarca	15%	8%	70%
La Pampa	15%	12%	88%
Santa Cruz	14%	12%	88%
Corrientes	14%	10%	58%
Santiago del Estero	14%	9%	55%
San Luis	13%	9%	58%
Neuquén	13%	5%	70%
Chubut	13%	3%	39%
Jujuy	12%	10%	32%
La Rioja	10%	4%	59%
Formosa	9%	3%	82%
Chaco	9%	5%	65%
<b>Promedio jurisdicciones</b>	<b>19%</b>	<b>11%</b>	<b>64%</b>

*Fuente:* elaboración propia en base a información suministrada por la DINIECE, Ministerio de Educación.

## **CAPÍTULO III**

### **3. Modelos del federalismo educativo**

Una manera de analizar el federalismo educativo argentino es planteando alternativas a la actual división del trabajo del gobierno de la educación<sup>29</sup>. El presente capítulo se propone desnaturalizar el

---

<sup>29</sup> Pocos trabajos en el campo de la política educativa han tomado como objeto explícito de sus proposiciones una redefinición del modelo de federalismo educativo. Una excepción en este sentido lo constituye el texto de Terigi (2005), que propone un replanteo de las esferas de intervención del nivel nacional, que deberían centrarse en: cumplir un rol de compensación frente a las desiguales capacidades político-técnicas de las administraciones provinciales; desarrollar políticas de inversión educativa en infraestructura y becas estudiantiles; garantizar la validez de los títulos, la articulación de los niveles educativos y el monitoreo de la educación mediante los sistemas de información y evaluación; y disminuir la dispersión y la amplitud de las temáticas abordadas, concentrando los esfuerzos en prioridades concretas como la educación de la primera infancia y de los adultos jóvenes.



**Recuadro 5 - El caso extremo: la provincia de Buenos Aires**

La provincia de Buenos Aires representa uno de los principales desafíos del federalismo argentino en términos de dimensión de su población (casi el 40% del país), su extrema sub-representación política en el Congreso y su escasez de recursos estatales por la injusta distribución de la Coparticipación. El sistema educativo ha vivido las consecuencias de estos factores y atraviesa una crisis profunda, especialmente en el Conurbano, donde la marginación y la violencia urbana complejiza las problemáticas.

Algunos datos comprueban la magnitud de la urgencia educativa de la provincia. En primer lugar, se trata de la jurisdicción con mayor tasa de abandono de los alumnos en el nivel secundario\*. Esto se combina con un profuso pasaje del sector estatal al sector privado, el más pronunciado del país en el período 2002-2007. En estos años la escuela estatal perdió 100 mil alumnos, mientras en las escuelas de gestión privada se sumaron 114 mil nuevos alumnos. La problemática se constata también en las evaluaciones de la calidad educativa: promediando todos los años y materias evaluados, entre 1995 y 2005 la provincia de Buenos Aires pasó de ser la segunda provincia con mejores resultados de sus alumnos a ser la provincia ubicada en la posición doce, el mayor descenso experimentado por cualquier jurisdicción del país (Cuadro 5).

Los factores que explican esta crítica situación se vinculan irremediabilmente con las condiciones del federalismo. La injusta distribución de la Coparticipación hace que la provincia tenga el estado con menos recursos por habitante del país. Pese a realizar el mayor esfuerzo presupuestario por la educación entre todas las provincias, esto deriva en recurrentes crisis de financiamiento. Los paros docentes (explicados tanto por la situación financiera como por causas políticas) terminan siendo uno de los principales motivos de pasaje al sector privado de la educación. Así, los alumnos más pobres son los que se quedan en escuelas estatales con menos días de clase y críticas condiciones sociales que alientan circuitos de segregación socioeducativa.

Repensar el modelo de federalismo, tanto desde las dimensiones económicas y políticas, como desde las medidas propiamente educativas, implicaría la posibilidad de revertir esta situación de crítica injusticia que viven los bonaerenses. En este sentido, el caso de la provincia de Buenos Aires es un ejemplo de las formas en que el modelo de federalismo vulnera el derecho a una educación igualitaria y de calidad para los alumnos.

\* Los últimos datos oficiales disponibles señalan que la tasa de abandono interanual (2006-07) en la secundaria superior (Polimodal) era del 22,9% en la provincia de Buenos Aires, la más elevada del país (el promedio de las provincias era del 16,1%).

esquema vigente de atribuciones y modalidades de intervención del federalismo educativo argentino, planteando tres modelos concretos y opciones de política pública que los ejemplifican.

El propósito de este ejercicio de imaginación política es doble. En primer lugar, cumple una función analítica, continuando el diagnóstico desarrollado hasta aquí. Al presentar tres modelos bien diferenciados de federalismo educativo, se pretende situar el caso argentino actual con ejemplos concretos de las políticas recientes. En segundo lugar, la deslocalización del esquema de atribuciones del federalismo educativo argentino tiene como fin el planteo de propuestas concretas para garantizar mayor justicia en el cumplimiento del derecho a la educación de los alumnos, como se desarrolla en el capítulo 4.

Debe quedar claro que el presente capítulo no es propositivo, ya que no se trata de un menú con sugerencias para la acción. Al contrario, la conformación de modelos puros indica las posiciones en un campo de fuerzas imaginario, que sirve para potenciar las discusiones pendientes y necesarias del federalismo. En este sentido, los tres modelos y sus opciones de política intentan abrir un replanteo del federalismo que apunte a retomar la línea argumental del presente trabajo, en dirección de la justicia educativa.

Como se verá, las posiciones esquemáticas de los tres modelos de federalismo educativo responden, en definitiva, a la tradicional concepción que define al federalismo por medio de una disputa de poder entre el centro y los territorios (véase capítulo 1º). El pasaje hacia una perspectiva centrada en el derecho a la educación de los alumnos sólo plantea los modelos puros para salir de ellos a través de políticas educativas basadas en las esferas de justicia del federalismo, que mutuamente condicionadas pueden lograr mayor igualdad.

Cabe aclarar que el planteo de los tres modelos de federalismo educativo se basa en el caso argentino. Por eso las opciones de política educativa que los ejemplifican tienen una estrecha relación con el contexto argentino reciente y difícilmente sean extrapolables a otros países federales.

### **3.1. MODELO DE CENTRALIZACIÓN**

El modelo de centralización implica concentrar la mayor parte de las atribuciones de gobierno y control de la educación en el nivel

nacional. Si bien una forma extrema de plantear este modelo sería la transferencia de las escuelas provinciales a la Nación, en la exposición se ha decidido no plantear este escenario porque se trata de una opción inviable que sesgaría quizás en exceso la intención analítica y comparada del ejercicio. En cambio se plantean opciones de política sugeridas por distintos actores, relativamente posibles y en algunos casos ya experimentadas.

#### *Creación de escuelas nacionales en las provincias*

Una primera opción de política educativa que ejemplifica en extremo el modelo de centralización es la posibilidad de crear nuevamente escuelas nacionales en las provincias. Si bien se trata de una definición que requeriría una nueva «Ley Láinez» y sería motivo de discusión entre los constitucionalistas, algunos referentes educativos plantean esta alternativa. Sanguinetti (2005: 218) señala que el Ministerio de Educación de la Nación debería asumir «gradualmente la conducción de por lo menos un colegio primario y, especialmente, un secundario en cada jurisdicción».

La propuesta guarda relación con el modelo de los colegios pertenecientes a las universidades nacionales. La apuesta en este caso es crear instituciones nacionales de excelencia que funcionen como un faro educativo en las provincias, algo similar a los orígenes históricos de los colegios nacionales creados en el siglo XIX (véase capítulo 1º).

#### *Creación de oficinas de supervisión educativa nacional en las jurisdicciones*

Una segunda opción de política es la creación de oficinas de supervisión nacional del sistema educativo en cada jurisdicción. La modalidad de funcionamiento de estas oficinas podría variar desde un modelo de intervención mínima donde se busca acercar al ministerio nacional al contacto directo con los territorios a un modelo de máxima, con autoridad pública para establecer sanciones.

Una variación conceptual de esta opción de política lo constituiría la creación de oficinas de resguardo del derecho a la educación en las provincias, bajo el formato de las defensorías del pueblo. Es decir que se trataría en este caso de oficinas de contralor de la gestión estatal,

con autarquía administrativa y presupuestaria y con dependencia de una defensoría nacional. En cualquier caso, se trataría de incorporar un poder público nacional que ejerza la función de control de las propias normas educativas nacionales en las jurisdicciones.

### *Intervención nacional en las provincias que atraviesen crisis educativas*

Un aspecto recientemente discutido en torno de la sanción de la Ley de Educación Nacional fue la posibilidad de que el Ministerio de Educación de la Nación realice «intervenciones» sobre las provincias que atraviesen situaciones de crisis en sus sistemas educativos. La impronta de distintos conflictos con el sector docente (que derivaron en prolongadas huelgas y afectaron el derecho a la educación de los alumnos) impulsó esta posibilidad de centralización en la política educativa provincial, bajo la sombra de la intervención, una figura Constitucional ampliamente utilizada en la etapa fundacional del federalismo argentino.

La Ley 26.206 incluyó en su Artículo 115, Inciso f) la facultad del Ministerio de Educación de la Nación de «declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as». La definición de la asistencia es un término ambiguo, pero más vinculado con el apoyo financiero que con la posibilidad de una intervención política que desplace a los funcionarios responsables de la cartera educativa provincial.

### *Transferencia de la formación docente provincial a la esfera nacional*

Una política estructural de profundización del modelo de centralización podría abarcar la transferencia de la formación docente, actualmente en manos de las provincias, a la esfera nacional. Esto implicaría una compleja ingeniería organizacional y administrativa, tal como ocurrió con los sendos procesos de transferencias de los servicios nacionales a las provincias en 1978 y 1991, sólo que en este caso el pasaje de atribuciones iría en la vía contraria.

El principal objetivo de una política de estas características sería la tendencia hacia una mayor igualación de la oferta, que hoy encuentra condiciones muy dispares según la localización de los IFD.

Así se asumiría a la formación docente como una política prioritaria que estructura las condiciones futuras de igualdad en el sistema educativo, razón por la cual podría justificarse su centralización en la esfera nacional.

A su vez, esto abriría la posibilidad de una reforma única posterior a la transferencia, que concentre la función de formación en menos instituciones y transforme a muchos IFD en instituciones de capacitación y apoyo escolar. Esto podría convertirse en una segunda etapa del proceso de transferencia, dado que podría realizarse una vez que el sistema formador esté en manos de una única unidad administrativa (nacional), venciendo la fragmentación actual en manos de los 24 gobiernos jurisdiccionales.

El impulso hacia la centralización de la formación docente podría ser canalizado a través de vías alternativas a la transferencia de los IFD. Un ejemplo en este sentido lo constituye la reciente creación del Instituto Nacional de Formación Docente (véase Recuadro 6).

### *Centralización de recursos para compensar desigualdades*

Una cuarta opción de política que lleva la impronta nacional está estrechamente vinculada con la primera esfera de justicia: las desigualdades estructurales en el financiamiento educativo de las provincias. Como se analizó en el apartado 2.1, esta esfera está altamente condicionada por los niveles desiguales de desarrollo y la injusta distribución de los recursos fiscales entre las provincias. Si bien la modificación de esta situación estructural sólo puede garantizarse mediante políticas económicas que exceden el sector educativo (véase Recuadro 11), también es posible intervenir en esta desigualdad desde el financiamiento educativo nacional.

El presupuesto educativo nacional contiene ya distintos programas que se ejecutan en la esfera provincial, aunque con criterios diversos (véase el Recuadro 7). Esta opción de política se basa en un modelo de federalismo fiscal donde la Nación concentre recursos «liberados» para compensar las desigualdades de las provincias. Esta ha sido en buena medida la tendencia reciente en Argentina, como se señala en el apartado 1.3, lo cual permite ejemplificar en la práctica buena parte de esta tendencia hacia la centralización.

La idea de concentrar recursos en el nivel nacional para distribuirlos

**Recuadro 6 - La creación del Instituto Nacional de Formación Docente**

En los años recientes el gobierno nacional ha impulsado modificaciones institucionales en la relación y la regulación de los Institutos de Formación Docente que pertenecen a la esfera provincial. La Ley 26.206 de Educación Nacional, sancionada en 2006, estableció un mínimo de cuatro años de formación para ejercer la docencia en el nivel inicial y primario, frente a los tres años que regían en los IFD.

La misma Ley creó el Instituto Nacional de Formación Docente, que se propone establecer guías y apoyo para la mejora de la coordinación federal de los IFD. Esta es una respuesta frente al crítico diagnóstico de la formación docente, que presenta grandes disparidades provinciales y falencias en sus dinámicas organizacionales y en la calidad de los aprendizajes (véase Consejo Federal de Educación, Resolución 251/04, Davini 2005).

La creación del INFoD implica una nueva dinámica de trabajo concertado a nivel federal con las áreas de Educación Superior de las provincias. Para ello el Ministerio de Educación de la Nación elaboró recientemente un Plan Nacional de Formación Docente (Consejo Federal de Educación, Resolución 23/07). Allí se promueve el fortalecimiento de la identidad del sistema formador de docentes, el impulso de una actualización curricular y de los modelos de organización institucional de la formación docente, con el objetivo central de mejorar su calidad.

La nueva política nacional de formación docente expresa una tendencia a la centralización estratégica, como política alternativa y mucho más moderada que la posibilidad de transferir la gestión de los IFD al nivel nacional. Esta modalidad de intervención se inscribe en lo aquí se denomina «reformas guiadas», con fuerte participación del Ministerio de Educación de la Nación en la orientación de los rumbos de cambio organizacional y con la atribución ejecutiva en manos de las provincias.

entre las provincias se basa en el criterio de que el Estado central es el más capacitado para generar equilibrios y evitar las desigualdades entre las provincias en la provisión de servicios educativos. Esta noción tiene una larga historia en el federalismo educativo argentino, especialmente a partir de las sucesivas leyes de subvenciones escolares (véase apartado 1.2 y Recuadro 1).

### *Programas centralizados*

La continuidad directa del punto anterior, referido a la concentración nacional de fondos para distribuir entre las provincias, es la creación de programas nacionales como modalidades de intervención de la política educativa. La característica principal de los programas es su capacidad de implementación directa sobre las instituciones educativas provinciales. En gran medida esta modalidad de intervención ha sido predominante desde la sanción de la Ley Federal de Educación hasta la actualidad.

Los programas pueden tener diversas facetas, tantas como aspectos educativos albergan. En algunos casos la intervención centralizada de los programas genera mayores condiciones de igualdad, mientras que en otros aumenta la dependencia del centro y desvirtúa las necesidades locales. En ciertas políticas se torna iluminista y retoma visiones civilizatorias que suponen domar o reemplazar las «incapacidades» provinciales, mientras en otros casos irriga con lo común a todo el sistema y genera una mirada integral del derecho a la educación sin importar donde vivan los alumnos.

Hecha esta caracterización, cabe señalar que esta modalidad de intervención puede expandirse aún más, promoviendo un modelo centralizado de gestión de la política educativa. Esto implicaría asumir la hipótesis de que sólo mediante la intervención nacional se logran efectos igualadores en el sistema educativo, relegando a un segundo plano las intervenciones de política educativa provinciales.

### *Reformas guiadas*

Si bien la modalidad de intervención de los programas nacionales ha sido utilizada para gestionar reformas, existe otra modalidad, las «reformas guiadas», que también ha sido puesta en práctica, aunque menos intensa y sistemáticamente en los años recientes. Las reformas guiadas refieren a un modelo centralizado de planeamiento del cambio educativo. Implican una toma de postura firme por parte del Ministerio de Educación de la Nación frente a un eje crítico del sistema educativo, con una definición concreta del rumbo de la reforma, que es aplicada mediante la gestión posterior de las provincias. Es decir que supone un fuerte control nacional del rumbo de las reformas con una ejecución provincial de las mismas.

### **Recuadro 7 - La distribución de los recursos nacionales entre las provincias**

El Ministerio de Educación de la Nación ha incrementando notablemente sus recursos destinados a las provincias en los años recientes, como efecto de tres procesos paralelos: el crecimiento del gasto público junto en paralelo al del Producto Bruto Interno (2003-2008), el incremento de la participación nacional en la recaudación fiscal frente a las provincias (2002-2007) y la prioridad de la asignación de recursos al sector educativo (2004-2008). Esto permite continuar e incrementar las intervenciones que ya se habían iniciado en los años noventa (políticas de infraestructura y compensatorias) y en 1999, con la creación del Fondo de Incentivo Docente.

La distribución de estos recursos comenzó a especificarse en la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo. Sin embargo, aún no se reglamentó una fórmula específica y en la práctica los recursos son asignados en base a distintos criterios, como se revisa a continuación.

El mayor componente de financiamiento educativo nacional destinado a las provincias es el FONID, que se asigna con una fórmula fija y universal como complemento salarial para todos los docentes del país (véase Cuadro 7). Esta asignación ignora las extraordinarias disparidades del financiamiento educativo y de los salarios docentes provinciales, desaprovechando una oportunidad vital para compensar las desigualdades.

El segundo componente salarial, creado por la Ley 26.075 en 2005, es el Fondo Compensatorio Salarial, que se destina a 11 provincias. La distribución de estos recursos no fue socialmente discutida ni reglamentada y presenta rasgos netamente discrecionales. Esa discrecionalidad favorece a las provincias más pobres del país, aunque no termina de funcionar como un mecanismo compensatorio dado que no se aplica sobre las causas de las desigualdades salariales: los recursos fiscales por habitante y el esfuerzo presupuestario por la educación. Así, existen provincias que bajo cualquier criterio objetivo debería recibir el Fondo y otras que lo reciben pese a no concordar con los factores que definen los bajos salarios docentes.

El tercer paquete de recursos nacionales está constituido por los distintos programas que tienen un carácter compensatorio (becas, políticas socioeducativas) y buscan mejorar las condiciones de aprendizaje de los sectores más pobres del país. En este caso las políticas aplican criterios de distribución propios y recurren a diversas fuentes de información, sin establecer fórmulas objetivas. Estudios previos señalan que esta distribución favorece en los



años recientes a las provincias más pobres (CIPPEC 2007).

Por último, los recursos destinados a la construcción de escuelas se basan en una fórmula establecida por Acuerdo del Consejo Federal de Educación, que prioriza criterios geográficos, demográficos y sociales. En la práctica, la ejecución de los fondos de infraestructura muchas veces modifica esa distribución en base a la eficiencia de la gestión de las provincias a la hora de presentar los pliegos de licitación y la discrecionalidad política de turno.

Es importante destacar que esta modalidad de intervención refiere a la pretensión de implementar reformas sustantivas en el sistema educativo. Un ejemplo paradigmático de esta modalidad de intervención lo constituye la reforma curricular de la Ley Federal de Educación (véase Recuadro 8).

Las ventajas de esta modalidad de intervención en la gestión de las reformas incluyen la capacidad de articular procesos de cambio en las provincias, evitando la fragmentación y tendiendo a mantener un rumbo nacional compartido. A su vez, asumen que los costos de muchas reformas son altos y proponen un rol protagónico del Estado nacional para maximizar las fuerzas del cambio en alianza con los gobiernos provinciales e incluso en algunos casos con negociaciones nacionales con los actores de peso, como los sindicatos docentes.

Resulta significativo que esta modalidad de intervención haya tenido poco desarrollo desde el inicio de la nueva etapa del federalismo educativo, basado en un ministerio nacional sin escuelas. Como consecuencia de esta relativa ausencia de reformas guiadas, diversos aspectos claves del sistema educativo han resultado intocados por las reformas nacionales y han sido abordados escasa y disparmente por las provincias. Entre ellos se encuentran:

- (a) La carrera y las condiciones de trabajo de los docentes, ancladas en los Estatutos del Docente cuya matriz tiene ya 50 años.
- (b) Los reglamentos generales de escuelas, que rigen desde los años cuarenta en muchas provincias y establecen reglas anacrónicas de organización de la vida institucional cotidiana de las escuelas.
- (c) Los regímenes de aportes estatales al sector privado, también establecidos hace larga data y con escasos criterios de transparencia en su otorgamiento y control de su continuidad.

**Recuadro 8 - La reforma curricular de los noventa**

La elaboración de los Contenidos Básicos Comunes (CBC), a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, constituye un interesante caso de estudio de las dinámicas del federalismo educativo y ejemplifica la modalidad de intervención de una reforma guiada por el Ministerio de Educación de la Nación. El proceso de elaboración mismo fue acordado por el Consejo Federal de Educación (Resolución 33/93), donde las propias provincias delegaron las facultades técnicas de liderar el trabajo a las autoridades nacionales.

En ese acuerdo federal se establecieron dos criterios: la divergencia necesaria y la convergencia imprescindible (Aguerrondo 2009). La divergencia implicaba recopilar y valorar los planes vigentes en las provincias, mientras la convergencia suponía consolidar contenidos comunes mínimos para todo el país. A partir de estos criterios, el Ministerio de Educación de la Nación realizó una consulta intensiva a la comunidad académica de especialistas y encuestas a la comunidad.

Los primeros «materiales de trabajo» fueron puestos a prueba por docentes de distintas provincias y luego de realizadas las adecuaciones respectivas se tradujeron en «borradores» de los CBC, que fueron enviados a todas las provincias. Allí se inició la etapa de participación más activa de las jurisdicciones, primero enviando aportes y sugerencias para la versión final de los CBC y luego a través del Consejo Federal de Educación donde fueron aprobados oficialmente. Así, la participación de las provincias terminó de corregir y aprobar un proceso largamente liderado por el Ministerio de Educación de la Nación.

La etapa final duró varios años y tuvo como protagonistas centrales a las provincias, en muchos casos con el apoyo financiero nacional para la contratación de equipos técnicos. A lo largo de los siguientes cinco años las provincias fueron aprobando sus respectivos Diseños Curriculares para cada nivel del sistema educativo.

- (d) Los sistemas de supervisión de las escuelas, como una instancia central de relación entre el Estado y el sistema educativo, que en muchos casos ha sido marginado o debilitado por las reformas recientes.

### **3.2. MODELO DE FEDERALIZACIÓN**

El segundo modelo gira en torno del eje del consenso y la generación de acuerdos entre lo uno y lo múltiple, la Nación y las provincias. El modelo de federalización postula un incremento del protagonismo del Consejo Federal de Educación, donde participan con voz y voto todos los ministros provinciales de educación, como espacio principal de la toma de decisiones educativas. Las opciones de política educativa que se plantean aquí tienden a reforzar tendencialmente este modelo.

#### *Consejo Federal de Educación ampliado*

Una primera opción de política educativa en dirección al modelo de federalización sería extender las atribuciones y la estructura del Consejo Federal de Educación, una cuestión donde la Ley de Educación Nacional avanzó parcialmente (véase Recuadro 9). Las variantes en este caso pueden ir desde la creación de una estructura propia con funcionarios y equipos técnicos (nombrados a través de un mecanismo representativo de las provincias) hasta la extensión de las facultades resolutorias del propio Consejo.

La extensión de esta política implicaría redefinir las fronteras entre las atribuciones nacionales y federales (como sinónimo del conjunto de las jurisdicciones), dado que actualmente el Consejo Federal de Educación tiene una estructura funcional mínima que sólo se materializa a través de los acuerdos establecidos por los ministros de Educación provinciales. Una forma de ampliar las facultades del Consejo es crear redes federales institucionalizadas de las distintas áreas de los ministerios de educación provinciales (direcciones de nivel, oficinas de planeamiento, etc.), con capacidad resolutoria sobre temáticas más específicas de la gestión.

#### *Paritaria docente federal*

La experiencia histórica de una paritaria docente nacional, establecida a partir de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, muestra un importante avance en la creación de acuerdos con el sector sindical, garantizando los derechos laborales. Sin embargo, no ha logrado equilibrar las relaciones de fuerzas, porque pese a los importantes

**Recuadro 9 - El nuevo Consejo Federal de Educación**

El Consejo Federal de Educación (CFE), formado en 1972, reúne a los ministros de educación de todas las provincias. Durante los años ochenta su peso fue marginado de la arena de negociaciones, dado que la mayoría de los ministros de Educación provinciales respondían a distinto signo político que el gobierno nacional y resultaba arriesgado para éste apelar a las votaciones para decisiones trascendentes.

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 el rol del CFE toma mayor relieve, en su función de continuar y poner en marcha las reformas educativas. Esto suscitó distintas interpretaciones acerca del peso político que cobraron los ministros de Educación provinciales en esta instancia de coordinación federal. Algunos autores destacaron el poder de veto que habían conseguido las provincias y el alza de su participación en los ámbitos de toma de decisiones centrales (Falleti 2001, Senen 2000). En cambio, las miradas más críticas señalaron que se trataba de un engaño político y que las provincias terminaban legitimando decisiones que se habían tomado previamente en el Ministerio Nacional (Nosiglia 2001).

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006, se destaca una renovación legal del Consejo Federal de Educación, que incluye la creación de Consejos Consultivos con la participación de diversas instituciones vinculadas con la educación. A su vez, las Resoluciones pasan a tener carácter obligatorio para las provincias (previo acuerdo de la Asamblea), una definición clave, dado que hasta entonces se trataba de normas no vinculantes.

Este punto destaca que el organismo cobra mayor protagonismo en un contexto de renovación de la política educativa nacional a partir de la nueva época de las leyes educativas, iniciada con la Presidencia de Néstor Kirchner en 2003. En la práctica su dinámica no dista de la época de las reformas de los años noventa: la mayoría de los acuerdos son impulsados por el Ministerio de Educación de la Nación y legitimados por las provincias.

aumentos en la inversión educativa y en los salarios docentes se han mantenido constantes los paros docentes<sup>30</sup>.

Esta situación paradójica expresa que, más allá de la importancia protagónica del Estado nacional en la cuestión salarial docente, la realidad es que se trata de negociaciones provinciales entre sindicatos y gobiernos. Allí se materializan las dispares relaciones de fuerzas, que cristalizan el fragmentario terreno político provincial de la segunda esfera de justicia analizada en este trabajo. La cultura política es una dimensión clave en esta esfera, donde las capacidades de obstrucción y conflicto parecen ser más poderosas que el diálogo y los acuerdos.

Frente a este crítico punto del diagnóstico educativo, esta opción de política plantea un alineamiento federal de las negociaciones salariales docentes. En el modelo de federalización, la Nación y las provincias deben acordar estrategias comunes e institucionalizarlas para superar el horizonte de corto plazo de los gobiernos de turno.

La creación de una Paritaria Docente Federal implicaría la participación de gobiernos y sindicatos nacionales y provinciales, donde se puedan establecer pautas comunes relacionadas con la situación salarial y las condiciones laborales de los docentes. La orientación específica de esta Paritaria podría ser motivo de amplios debates, que no abordará este trabajo. Sí cabe destacar que esta alternativa de política implica establecer acuerdos no direccionados únicamente por un mandato nacional, ni fragmentados por discusiones en cada provincia.

### *Reformas acordadas*

En cuanto a las reformas que afecten aspectos estructurales del sistema educativo, en este modelo federal se debería fortalecer el rol

---

<sup>30</sup> Basta señalar que en el año 2008, luego de tres años de cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, el salario docente había alcanzando un valor real (con datos alternativos a los elaborados por el INDEC en 2007 y 2008) 45% superior al promedio de los años noventa. Sin embargo, en ese mismo año 2008 22 de las 24 jurisdicciones no cumplieron los 180 días de clase obligatorios por paros docentes (véase CIPPEC 2008 para un análisis comparado de las provincias).

del Consejo Federal de Educación para su diseño e implementación. A diferencia del modelo de centralización, donde la nación implementa programas propios o guía las reformas en las provincias, esta modalidad de intervención pone el acento en el acuerdo federal (véase un ejemplo de este tipo de colaboración en el Recuadro 10).

La Nación pasa a ser un actor más que discute en igualdad de términos su agenda de reformas con las prioridades que marcan las provincias. Esto supone una mayor lentitud y una potencial menor envergadura de las reformas a implementar, ya que implican muchos puntos de acuerdo. Se trata de un modelo que sigue una de las advertencias de Husen (1994) para la implementación de reformas educativas: cuanto más profundas sean las propuestas de cambio educativo mayor debe ser el alcance de los consensos<sup>31</sup>.

El impacto de esta modalidad de acuerdo federal de las reformas depende del contenido de cada política específica. Lo que se asume como propósito es que el mayor grado de acuerdo establece mayores condiciones de apropiación por parte de las provincias de las políticas que se implementen.

### **3.3. MODELO DE PROVINCIALIZACIÓN**

El tercer modelo indica el camino hacia una provincialización del gobierno de la educación. Esto implicaría avanzar en la consigna de una soberanía múltiple, donde el criterio local sea el que prime con una cuota mayor de protagonismo. La dimensión cultural que rodea la identidad particular de cada provincia se vería potenciada, con decisiones basadas en la contextualización y en la diversidad. La homogeneidad y la convergencia nacional, además de las posibilidades

---

<sup>31</sup> Husen (1994) señala las siguientes recomendaciones para la implementación de cambios educativos profundos: las reformas educativas tienen sentido en marcos de reforma social; la reforma tiene que ser percibida como una necesidad desde las escuelas; el secreto de las reformas es la lentitud; las reformas de amplio alcance requieren también de amplios consensos; para moderar las resistencias a los cambios es clave ampliar la información sobre los beneficios para los destinatarios; se debe crear un mecanismo de control y evaluación que corrija a la reformas.

de reducir la brecha de desigualdades entre las provincias, se vería disminuida en este modelo.

### *Eliminación del Ministerio de Educación de la Nación*

Una propuesta que algún momento de la historia reciente intentó materializarse es la eliminación del propio Ministerio de Educación de la Nación. Bajo la justificación de que la educación es una competencia estrictamente provincial las visiones extremas de un federalismo sin centro han propuesto e intentado remover las amplias dosis de atribuciones, políticas y presupuesto del ministerio nacional. De esta manera esos recursos alimentarían las arcas provinciales y estarían más cerca de las necesidades locales.

Como contraparte se ha propuesto reforzar el Consejo Federal de Educación, el organismo donde se establezcan los acuerdos básicos en manos de los ministros de educación provinciales. Este tipo de propuestas se han hecho presentes en la historia argentina en momentos de crisis del poder central y de vitalización de los gobiernos provinciales<sup>32</sup>.

### *Programas por demanda*

Una transformación radical de la modalidad de intervención predominante del Ministerio de Educación de la Nación implicaría ceder la iniciativa a las provincias y trabajar «por demanda». En parte este modelo se suscitó en el año 2002, con la gestión de Gianetasio como ministra de Educación nacional. Se trata de un ejemplo excepcional porque el foco de las acciones pasó a ser la atención de las urgencias sociales a través del sistema educativo, pero también podría pensarse como modelo de gestión de los programas nacionales.

---

<sup>32</sup> Sin ir más lejos, en el año 2000 el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, señalaba que era deseable eliminar tanto el Ministerio de Educación como de Salud de la Nación para que definitivamente ambas competencias sean exclusivamente provinciales (véase Falletti 2001: 22). La breve Presidencia de Adolfo Rodríguez Saa en 2002 intentó poner en práctica esta medida, que no terminó de concretarse por su pronta renuncia.

**Recuadro 10 - Los convenios bilaterales**

La Ley de Financiamiento Educativo, sancionada en 2005, creó una nueva instancia de articulación federal (artículo 12): los Convenios Bilaterales entre la Nación y las provincias (firmados por el Gobernador y el Ministro de Educación de la Nación). La coordinación de los Convenios está a cargo de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación\* y tiene la misión de establecer anualmente las metas educativas que deberá cumplir cada una de las provincias y los recursos de financiamiento que asignará la jurisdicción y el gobierno nacional para garantizar estas metas.

Los Convenios expresan el intento de avanzar en un modelo de control de la gestión del financiamiento educativo a través de la medición de los resultados educativos en distintas variables, especialmente vinculadas con el establecimiento de prioridades concretas. En este sentido expresan la continuidad histórica de algunos aspectos referidos a las viejas leyes de subvenciones educativas nacionales a las provincias, analizados en el Recuadro 1.

La firma de los Convenios Bilaterales representa una oportunidad de revisión integral de la política educativa nacional y provincial en cada jurisdicción. La acumulación de diversos programas y modalidades de intervención intenta ser articulada con renovada coherencia, dado que existían diversas líneas de financiamiento con lógicas disímiles que las propias escuelas recibían sin terminar de comprender su articulación. En definitiva, los Convenios Bilaterales son tanto un espacio de supervisión educativa del uso de los recursos nacionales enviados a las provincias como un ámbito de articulación y coordinación de políticas entre ambos niveles de gobierno.

\* Para más información, véase el documento elaborado por la propia Subsecretaría, evaluado la dinámica de los Convenios Bilaterales (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2007b).

Muchos funcionarios políticos provinciales expresan abiertamente su predilección por esta modalidad de intervención. Lo señalan cuando reclaman que los recursos nacionales de los numerosos programas vigentes son «soluciones en busca de problemas». Es decir que critican



el desconocimiento de la realidad local y de las necesidades de las escuelas que tienen quienes planifican a distancia las prioridades nacionales de inversión educativa.

Pasar a una instancia de mayor participación provincial en la etapa de diseño –fundamentalmente– de los programas y también en su implementación (por ejemplo en la distribución de los recursos) sería el camino para solucionar el crítico diagnóstico que expresan muchos funcionarios provinciales de la dinámica actual. Sin embargo, el costo de esta modalidad sería la pérdida de un rumbo nacional unificado, la posibilidad de la dispersión de los programas y la atención a urgencias inmediatas sin una visión de largo plazo que podrían expresar las gestiones provinciales de gobierno.

### *Reformas contextualizadas*

En este modelo las reformas educativas son potestad de las provincias. Una concepción extrema del federalismo podría justificar que la educación básica es una atribución provincial por vía constitucional, razón por la cual debería cercenarse la intervención nacional en la regulación y organización de las escuelas. Otra justificación posible es la argumentación de la descentralización: cuanto más cerca de las escuelas esté la gestión política de las reformas más contextualizadas y acordes a la demanda serán sus formulaciones (Lauglo 1996, Hansen 1997).

La consecuencia para el diseño y la implementación de las reformas es un rol menos activo del Ministerio de Educación de la Nación, que debería funcionar como apoyo de las decisiones provinciales. Por ello esta política podría pensarse asociada a una potenciación del Consejo Federal de Educación, como órgano central controlado por las provincias.

Este modelo tiene dos riesgos evidentes. Por un lado, la posibilidad de incrementar la fragmentación educativa a partir de caminos disímiles de las provincias, con la consecuente pérdida de una identidad nacional común. Por otra parte, el riesgo de incrementar las desigualdades, dadas las capacidades dispares de las provincias para planificar y gestionar reformas.

### **3.4. RESUMEN DE LOS MODELOS DE FEDERALISMO EDUCATIVO**

Las características dominantes de cada modelo de federalismo educativo se evidencian a través de los ejemplos no exhaustivos de las opciones de políticas presentadas. Sin embargo, un breve resumen comparado permite situar los potenciales efectos de estos modelos puros en las tres dimensiones de justicia analizadas en el presente estudio (véase apartado 2.1): la económica, la política y la socioeducativa.

El modelo de centralización tiene una capacidad de potenciar mayores cuotas de igualdad en la dimensión del financiamiento educativo provincial, compensando las amplias desigualdades según recursos fiscales y niveles de desarrollo. Los riesgos de la centralización de esta esfera se pueden derivar de la ausencia de autonomía presupuestaria provincial (que ata a la política educativa del centro) y a un potencial uso discrecional de los recursos liberados nacionales, si es que estos no están reglamentados en su distribución con criterios de justicia social.

En la esfera política la centralización profundiza el desbalance entre las amplias atribuciones de gobierno de la educación de las provincias y sus capacidades de ejercer ese mandato. Esto implica una mirada iluminista y/o verticalista de la política educativa, lejana a los territorios aunque concentrada en recursos técnicos de alta calidad.

La derivación de este modelo en la esfera socioeducativa indica una concepción homogénea de las intervenciones de política educativa a partir de la participación activa del Ministerio de Educación de la Nación, dejando poco margen a las provincias para adaptar las acciones a sus contextos locales. Como concepción pedagógica de la política pública este modelo remite, con sus diversos grados de variación, a los paradigmas fundacionales del sistema educativo argentino, basados en la misión civilizatoria de un centro que dicta el camino de la periferia para alcanzar mayores niveles de calidad educativa.

En el modelo de federalización, la esfera del financiamiento educativo pasa a ser discutida entre las provincias, lo cual trae un problema estructural ya señalado en la historia del federalismo argentino (véase apartado 1.1). La participación en igualdad de condiciones de cada provincia en una mesa de negociación (el Consejo Federal de Educación) tiene a generar beneficios equiparados entre las jurisdicciones relegando a un segundo plano la cantidad de habitantes de cada una

de ellas. Siendo Argentina el país federal con mayor desproporción en la representación política de las provincias, este modelo tiende a repetir una distribución injusta con las provincias más pobladas y más sub-representadas en el Congreso y en el Consejo Federal de Educación.

En la dimensión política el modelo de federalización busca alcanzar consensos y articular políticas. Esto expresa un gran potencial, especialmente ante el diagnóstico de amplia fragmentación del sistema educativo argentino. La contracara de esta modalidad de acuerdos federales es que requiere muchas veces aligerar las decisiones para que todos puedan aprobarlas, quitando de esta manera peso político a los contenidos que esas acciones impliquen o alargando los tiempos para que puedan llevarse a la práctica.

En cuanto a la esfera socioeducativa, la federalización debería permitir un mayor intercambio de experiencias exitosas y un diálogo pedagógico federal que disminuya las brechas educativas asociadas al nivel de pobreza de cada contexto local. Para ello se requieren potentes dispositivos de comunicación pedagógica asociados con políticas de apoyo a los contextos más desfavorecidos para poder adaptar las buenas prácticas y potenciar su calidad educativa.

Por último, el modelo de provincialización expresa el potencial incremento de las desigualdades en el financiamiento educativo. Ante un federalismo fiscal sumamente inequitativo, la ausencia de un ámbito nacional de compensación puede derivar en mayores injusticias para los alumnos de las provincias desfavorecidas. En todo caso, sería necesaria una reforma estructural de la Coparticipación para generar condiciones de igualdad en los recursos fiscales provinciales y permitir un financiamiento educativo adecuado a las necesidades de cada provincia.

En la esfera política el modelo de provincialización indica un potenciamiento de las capacidades regionales de contextualización y adecuación cultural de la política educativa, fortaleciendo las identidades locales. Sin embargo, en condiciones de disparidad de las capacidades de planeamiento educativo de las provincias y frente a grados desiguales de desarrollo de las instituciones democráticas y de las culturas políticas locales, este esquema puede potenciar las desigualdades provinciales. A su vez, el modelo tendería a reforzar

la fragmentación del sistema educativo, especialmente si no existen mediaciones federales de articulación.

En continuidad con este punto, la esfera socioeducativa quedaría más anclada en los puntos de partida desiguales de las provincias. El riesgo principal de este modelo de federalismo es que, bajo una justificación institucionalista de cumplimiento estricto de la delegación constitucional de la educación en manos provinciales, los alumnos atraviesen circuitos de escolarización cada vez más desiguales según la provincia donde les toque vivir, vulnerando su derecho universal a la educación.

El análisis de las últimas dos décadas del gobierno de la educación evidencia que la centralización acompaña los momentos de crecimiento económico (tanto en los años noventa como en el período reciente), mientras las etapas de crisis económica derivan en un mayor co-gobierno con las provincias. Esto forma parte de los ciclos económicos característicos de la Argentina, con grandes períodos de crecimiento, acumulación excesiva de poder en manos de un régimen presidencialista, seguidos de fuertes crisis macroeconómicas acompañadas por una disolución del poder central y el retorno de las alianzas provinciales en busca de nuevos liderazgos.

Así, el período reciente de gobierno de la educación (2003-2008) muestra una tendencia más direccionada a la centralización, con algunas dosis de apertura de espacios federales de acuerdo y concertación, como la renovación del Consejo Federal de Educación y la creación de los Convenios Bilaterales entre la Nación y cada provincia. Los distintos recuadros del presente capítulo intentan reflejar estas dinámicas.

Sin embargo, esta tendencia hacia una cierta centralización del gobierno de la educación no ha terminado de cristalizarse en el componente referido a las reformas educativas. En general, la etapa reciente de la política educativa nacional muestra un gran avance en materia legislativa y en el mantenimiento y expansión del financiamiento nacional direccionado a las provincias mediante diversos programas que incluso intervienen de forma directa en los salarios docentes, en la construcción de escuelas y en la asistencia a las instituciones más vulnerables.

En cambio, se observa una brecha entre esta agenda política y la implementación efectiva de reformas más estructurales en cuestiones

críticas ya señaladas en el diagnóstico educativo: la educación secundaria, la nueva estructura de niveles, la carrera docente, la formación docente (si abordada al menos por la creación del INFOD), la supervisión escolar o los aportes y la regulación de las escuelas de gestión privada.

La posibilidad de avanzar fecundamente en estos desafíos pendientes dependerá de las modalidades de articulación de los poderes nacionales y provinciales. Las instituciones políticas y económicas del federalismo se comportan como bloques de hormigón en el intento de edificar senderos educativos más justos con los alumnos. En el siguiente capítulo se proponen algunas salidas posibles a esa forma imperante de organización del poder, tanto en el terreno de la ingeniería política y económica como en las instituciones de gobierno del propio federalismo educativo.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. El pasaje del poder a la justicia**

#### **4.1. DE LOS MODELOS DE FEDERALISMO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

La conclusión central que busca desplegar el presente trabajo señala la necesidad de reemplazar las discusiones sobre el federalismo educativo basadas en la conquista del poder político por criterios más estrictos de defensa del derecho a la educación. Esta concepción no implica negar la historia de nuestro federalismo político, el principio constitucional de la doble soberanía o, menos aún, la existencia de relaciones de fuerzas entre la Nación y las provincias. En cambio, la pretensión propositiva responde a otro orden: el de la justicia con los alumnos.

En ese rumbo, es el derecho universal e igualitario a la educación el criterio que debería ordenar el régimen político de gobierno capaz de asegurar mayores cuotas de justicia, con independencia del lugar donde cada cual haya nacido o le toque vivir. Esta concepción supone un giro paradigmático frente a numerosas discusiones históricas y aún presentes en nuestro federalismo. En los parámetros de la justicia

educativa no se deberían priorizar los reclamos de derechos políticos, como entidades de gobierno compitiendo por cuotas de poder. Al modificar el eje, sólo caben las argumentaciones basadas en revertir desigualdades estructurales y conceder al alumno el privilegio de justificar los modos de gobierno.

Este principio expresa una concepción radicalmente opuesta a la historia política del federalismo argentino, basado en pactos de poder, intervenciones centralizadoras, grandes desarticulaciones y arbitrariedades distributivas injustificables. Esa historia dio como resultado la exclusión y la invisibilidad de poblaciones enteras, los desescolarizados de las distintas épocas; o las nuevas formas de exclusión dentro del sistema educativo, mediante una oferta desigual de las condiciones de escolarización.

Pese a su fuerte impronta homogeneizadora y a las múltiples iniciativas y políticas tendientes a la garantía de derechos comunes, el sistema educativo argentino expresa amplias desigualdades, reseñadas brevemente en el capítulo 2. El lugar de nacimiento de las personas es una condición determinante de su destino educativo, tanto por los recursos que el Estado brinda para garantizar su derecho a la educación como por las dispares capacidades locales de diseño e implementación de políticas educativas. El modelo de federalismo educativo tradicional se constituye como un factor institucional causal de distintas injusticias en la distribución de los conocimientos y las posibilidades de ser aplicados para ampliar el bienestar social.

En este diagnóstico, la histórica concepción del federalismo educativo basado en la disputa de poder entre el centro y los territorios no es ajena al otro eje causal de las desigualdades educativas: la profunda inequidad social, que en los últimos 35 años se ha ampliado como en ningún otro país de América Latina. Argentina ha atravesado un largo proceso de deterioro de las condiciones sociales de la población, especialmente a partir de la extensión de la brecha de ingresos, que luego de cada crisis económica experimentó aumentos estructurales no revertidos por los posteriores ciclos de recuperación económica<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> La proporción de la población debajo de la línea de la pobreza pasó en Argentina del 4,7% en 1980 al 29% en 2005, con saltos muy abruptos de aumento en cada crisis económico y disminución parcial posterior en los ciclos

Se trata, en definitiva, de dos dimensiones de la desigualdad educativa estructural: el federalismo y la brecha social. Ambas están irremediablemente vinculadas. Cada vez que una decisión de política se basa en criterios de poder hay una tendencia a ignorar condiciones de igualdad social de los sujetos. De allí la alianza inevitable entre el federalismo como terreno de disputa de poder y la desigualdad social extendida en los territorios.

En el presente capítulo, se proponen algunas claves para propiciar cambios institucionales que reviertan este crítico diagnóstico. Bajo el marco de una concepción de la educación como derecho humano fundamental, se propone que las discusiones sobre el federalismo educativo dejen su marco de referencia histórico, basado en múltiples disputas de poder entre la Nación y las provincias, y se concentren en conseguir mayores grados de justicia para los alumnos.

Para avanzar en la definición de un modelo de federalismo centrado en el principio del derecho a la educación de los alumnos, aquí se plantea una estrategia basada en criterios, no un plan maestro de reformas. La naturaleza de este trabajo basta sólo para señalar una serie de argumentaciones concadenadas que podrían servir a los fines de futuras redefiniciones de las relaciones de poder y atribuciones de gobierno de la educación entre la Nación y las provincias.

Ir más allá, proponiendo concretos pasos políticos, supondría un exceso en el ejercicio propositivo, que siempre requiere un balance con las condiciones de posibilidad de los cambios propuestos. Dado que modificar las estructuras de gobierno de un país resulta de por sí una aventura inestimable, aquí sólo se agrupan algunos criterios para tomar en cuenta a la hora de esos debates, que quizás se den más tarde que pronto, pese a su urgencia estructural.

La concepción que se propone para establecer criterios de un federalismo más orientado a garantizar el derecho a la educación implica tres consideraciones previas. Una primera advertencia señala que no se puede separar el modelo de federalismo político y económico

---

de recuperación. En América Latina durante este mismo período la pobreza se mantuvo mucho más estable: alcanzaba al 29% de la población en 1980 y también en 2005 (datos de CEPAL e INDEC).



del educativo. Si no se avanza en ciertas cuestiones extra educativas claves (véase Recuadro 11) las definiciones estrictamente educativas son siempre limitadas. Pero, aún así, es posible dar pasos concretos en el terreno educativo, pasos todavía pendientes, que incluso tienen la capacidad de discutir y revertir parcialmente ciertas condiciones desiguales de la estructura social y económica del federalismo argentino.

En segundo lugar, los criterios propuestos se basan en una concepción de protección del derecho a la educación de los alumnos a través la definición de tres dimensiones de justicia educativa en el federalismo (introducidas en el capítulo 2). Una dimensión se define a partir del gobierno económico de la educación, que puede ser traducido en la distribución del financiamiento por alumno de las provincias, como indicador central de justicia. La segunda dimensión atraviesa el gobierno político de la educación, planteando la meta de potenciar las capacidades profesionales y democráticas de planeamiento educativo provincial, sin dejar de lado la necesaria articulación federal. Por último, la dimensión socioeducativa refiere al gobierno pedagógico de la educación, donde se espera lograr reducir las brechas de desigualdad social mediante una oferta educativa más potente en las zonas más vulnerables.

Las tres dimensiones de justicia educativa se proponen como mutuamente combinadas. Cada una de ellas presenta un desafío en sí mismo y una línea de continuidad que se sostiene en el argumento de la búsqueda de un nuevo federalismo educativo. En las conclusiones se propone articular estas dimensiones con las dos esferas de justicia del federalismo educativo: lo común de la unidad nacional y lo diverso de los territorios provinciales.

Por último, los criterios propuestos se basan en un andamiaje secuenciado en el tiempo, no suponen modificaciones inmediatas ni totales. Como en toda reforma social estos criterios requieren conquistar consensos, ganar legitimidad y adecuar nuevos parámetros de poder. Cuanto más profundo sea el cambio planteado, más tiempo y mayor combinación de acciones son las que deben ser asumidas.

Esta secuencia, que se señalará en la ordenación de los criterios, no se supone lineal, pero sí funciona como una serie de condiciones mutuas de favorecimiento de un verdadero movimiento reparador

**Recuadro 11 - Desafíos extra-educativos del federalismo argentino**

Las propuestas de reformulación del federalismo educativo están directamente vinculadas con dimensiones sociales, políticas y económicas que exceden la dimensión educativa. Sin otras modificaciones sustantivas del esquema federal argentino las posibilidades de transformación social de las políticas propiamente educativas siempre será más limitada. Incluso en algunos casos las propuestas educativas se conciben como una corrección parcial y transitoria de las deformaciones provocadas por otras dimensiones del federalismo (por ejemplo, la distribución del financiamiento educativo nacional busca remediar en parte las desigualdades provocadas por la injusta distribución de la Coparticipación).

Considerando que las dimensiones externas a la política educativa son determinantes en las condiciones de igualdad de los alumnos, se señalan a continuación algunos de las grandes deudas del federalismo argentino. El avance en estos desafíos pendientes sería una conquista fundamental para ampliar el derecho a la educación y lograr una más justa distribución de las condiciones de escolarización y aprendizaje de los alumnos.

*(a) Lograr condiciones de desarrollo más favorables para las regiones y localidades más abandonadas del país.* El desafío más profundo de largo plazo implica consolidar capacidades autónomas en las economías regionales, diversificando sus capacidades de desarrollo y agregando valor en sus cadenas productivas. Sólo en esta dirección pueden modificarse de raíz la distribución desigual de la riqueza social y fiscal de las provincias.

*(b) Reformar la distribución de la Coparticipación.* Esto implicaría establecer criterios que sigan el mandato constitucional de justicia solidaria entre las jurisdicciones, creando una fórmula objetiva que contemple las variaciones en la cantidad de población y el nivel de desarrollo humano como variables centrales. Este camino resulta muy complejo porque requiere de una Ley Convenio (aprobada por todas las legislaturas provinciales), pero sería el camino hacia una mayor justicia distributiva con los grupos sociales en condiciones vulnerables y hacia una menor dependencia de ciertas provincias de los recursos nacionales discrecionales. Una alternativa posible a la reforma de la Coparticipación sería la creación de un fondo de garantía social que se aplique sobre los sectores que carecen de acceso a bienes públicos (véase Lousteau 2003). Esta sería una forma de evitar la discusión poco viable de reforma de la Coparticipación y atacar directamente la problemática a partir de un esquema fiscal que se aplique sobre la garantía de derechos sociales, utilizando para ello los recursos nacionales en momentos de alta concentración de la recaudación impositiva en el Tesoro Nacional.

*(c) Reformular la representación política en la Cámara de Diputados.* Esto implica avanzar en garantizar igualdad de valor representativo de los votos de cada persona, con independencia del lugar donde viva. La igualdad política en la representación de los ciudadanos es una deuda pendiente en el sistema electoral argentino que depararía un mayor acceso a los derechos de las personas que viven en las provincias más pobladas.

*(d) Garantizar más altos estándares democráticos en la esfera provincial.* Las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación (con la participación de los representantes de la ciudadanía y de las provincias) podrían avanzar en garantizar mayor transparencia en la gestión pública y disminuir las diversas fuentes de apropiación privada de los espacios de la administración pública. Estos son sólo algunos ejemplos que buscan revertir los déficits de participación social y la concentración del poder político en todas las esferas de la vida pública en muchas provincias, que vulneran el cumplimiento de los derechos políticos y ciudadanos.

*(e) Revisar la cuestión metropolitana de Buenos Aires.* Un obstáculo institucional histórico y estructural lo constituye la desproporción de los territorios y poblaciones que constituyen el conglomerado urbano de Buenos Aires. Para avanzar en un federalismo más justo resulta inevitable plantear esta problemática y desnaturalizarla. El diseño de políticas que disminuyan las profundas desigualdades en el acceso a los servicios públicos en el área que abarca a la Ciudad de Buenos Aires y al Conurbano Bonaerense sería un paso en esa dirección.

*(f) Revisar las políticas urbanas para garantizar derechos de los nuevos sectores sociales excluidos.* La problemática de la marginación urbana está estrechamente vinculada con las instituciones del federalismo. Las políticas públicas tienen un enorme desafío frente a la segregación social extrema que se observa en los ámbitos urbanos. Esto implica, por ejemplo, redefinir las políticas de construcción de viviendas y acceso al crédito hipotecario, para revertir los circuitos residenciales profundamente desiguales, que se transforman en modalidades de exclusión social para los sectores más vulnerables.

de derechos. La propia historia de la conquista de derechos sociales demuestra que existe una capacidad interdependiente de propagación de los derechos. Una vez expuesta socialmente una injusticia las fuerzas para conquistar nuevas demandas pendientes tienden a incrementarse, haciendo más difícil de sostener el esquema previo imperante.

#### **4.2. CRITERIOS PARA UN FEDERALISMO QUE GARANTICE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

Considerando la perspectiva y las advertencias conceptuales señaladas, los siguientes criterios se proponen para avanzar en la dirección de un modelo de federalismo educativo centrado en el principio de defensa igualitaria y universal del derecho a la educación de los alumnos y docentes.

*(1) Mantener los logros presentes de la división del trabajo de gobernar la educación entre la Nación y las provincias, a partir de una concepción del Estado como garante del derecho a la educación.*

El camino hacia una renovación del federalismo educativo no implica partir de cero ni ignorar los logros ya existentes en el esquema de división de atribuciones entre la Nación y las provincias. Sin realizar aquí de una evaluación de ciertas medidas específicas (como la transferencia de escuelas o las reformas recientes), dado que esto requeriría estudios específicos, sí es posible señalar algunas de las dimensiones presentes en el esquema actual que parecen lograr potenciar el derecho igualitario a la educación de los alumnos.

En primer lugar, la presencia de un Ministerio de Educación de la Nación que cumple con el rol de establecer, en acuerdo con las autoridades provinciales a través del Consejo Federal de Educación, una serie de garantías mínimas obligatorias. Los contenidos curriculares nacionales son la principal prescripción que sustenta la identidad de un sistema educativo nacional, basado en una serie de aprendizajes mínimos comunes para todo el país. A su vez, la legislación nacional, especialmente a partir de la Ley de Educación Nacional<sup>34</sup>, ha establecido pautas comunes para el todo el territorio, que garantizan derechos básicos y parámetros mínimos a cumplir

---

<sup>34</sup> Es importante señalar que a partir de la Ley de Educación Nacional las Resoluciones del Consejo Federal de Educación pueden ser obligatorias para las provincias, lo cual favorece el establecimiento de pisos comunes que cumplan con la función de garantizar derechos en todo el país, con independencia de las fronteras provinciales y en base a acuerdos federales.

en cada provincia (incluyendo pisos salariales docentes, una medida novedosa en el federalismo educativo).

La idea de garantizar un mínimo común responde al «principio de diferencia» de Rawls (2004), que establece desde la filosofía política la posibilidad de aceptar las desigualdades sólo en la medida en que vayan en beneficio de los sectores más vulnerables. Así, los desiguales rendimientos propios de un sistema educativo meritocrático no pueden justificarse mediante la exclusión educativa (Dubet 2005: 56). El «mínimo» se transforma entonces en una garantía de derechos: al acceso a la escuela, las condiciones justas de equipamiento y oferta docente, el aprendizaje de un currículum común que abre las puertas al mundo y brinda autonomía a los sujetos para seguir distintos proyectos de vida.

Un segundo rol fundamental que detenta el Ministerio de Educación de la Nación refiere a establecer condiciones que garanticen el funcionamiento del sistema educativo. Esto implica un resguardo nacional en caso de incapacidad de las provincias de garantizar la provisión de los servicios educativos. El financiamiento de la construcción de escuelas es un paso fundamental en esta función, así como la provisión de otras condiciones como el equipamiento y el suministro de materiales curriculares para docentes y alumnos. Este rol se asume como un resguardo frente a cualquier situación de excepcionalidad por parte de las provincias en la provisión de las condiciones básicas para el funcionamiento del sistema educativo. En este sentido funciona como un complemento del primer punto, que establece los pisos mínimos de la oferta educativa en todo el país.

Una tercera cuestión clave es el rol que cumple el Ministerio de Educación de la Nación en la sistematización y difusión de información estadística y en la evaluación de la calidad educativa. A partir de la década de los noventa se crearon herramientas muy importantes para sistematizar y seguir en el tiempo los principales datos del sistema educativo y sus indicadores de rendimiento. Esta función, que siempre puede ser mejorada, es una gran conquista que favorece el planeamiento educativo y el análisis comparado de la situación educativa de cada provincia.

En los siguientes puntos se plantean otros logros ya conquistados por el esquema vigente del federalismo educativo argentino, como la distribución compensatoria de recursos y políticas; el fortalecimiento

del Consejo Federal de Educación como instancia de articulación entre las provincias; o la creación de ámbitos nacionales capaces de generar potentes transferencias de saberes en las localidades más necesitadas (como el Canal Encuentro, el portal Educ.ar o el incipiente Instituto Nacional de Formación Docente). Sin embargo, cada uno de los siguientes criterios propositivos revisa algunos de estos avances y los sitúa frente a los obstáculos pendientes de resolución que suponen revisiones de las dinámicas del federalismo educativo vigente.

*(2) En la esfera económica de distribución del financiamiento educativo, es clave establecer un doble circuito de distribución y compensación: el de las condiciones de aprendizaje de los alumnos y el de los salarios docentes.*

Como se señaló en el apartado 2.1, la inversión educativa es sumamente inequitativa según provincias, dada la desigualdad estructural del federalismo fiscal. Para revertir al menos parcialmente estas desigualdades desde el terreno educativo, la inversión educativa nacional debería distribuirse entre las provincias en base a dos criterios diferenciados, capaces de afectar las raíces explicativas de las desigualdades sociales de los alumnos y de las desigualdades de los salarios docentes. Estos criterios deberían ser reglamentados mediante una fórmula objetiva que contemple las variaciones de los indicadores en el tiempo, pero que evite la discrecionalidad y las capacidades de negociación individuales de la Nación y las provincias, las cuales tienen el riesgo de responder al tradicional modelo de federalismo basado en pactos políticos de poder.

El criterio para la distribución de los fondos compensatorios y las políticas socioeducativas capaces de generar mayores condiciones de igualdad social para la escolarización de los alumnos debería estar basado en los niveles de pobreza. Para ello es clave establecer una fórmula objetiva que contemple la cantidad de niños, niñas y jóvenes en edad escolar (no sólo los alumnos, sino también la población desescolarizada) de las provincias y que actualice la distribución según las variaciones en el tiempo. Esto abarcaría los recursos nacionales destinados a becas, programas compensatorios, equipamiento básico de las escuelas e incluso parte de las políticas de infraestructura.

Así, disminuirán las brechas sociales que afectan al primer y

principal grupo afectado por las desigualdades del federalismo (véase apartado 2.2): los habitantes de las provincias más pobres, que tienen mayores dificultades en sus condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo.

En cambio, las desiguales situaciones salariales de los docentes no están vinculadas con el nivel de desarrollo humano de las provincias, sino que son causadas por el nivel de recursos fiscales por habitante y el esfuerzo financiero por la educación de cada jurisdicción. A diferencia de las políticas socioeducativas dirigidas a los alumnos, los salarios docentes deberían ser similares en todo el país (en todo caso con ajustes acordes a los costos de vida de cada provincia). Por lo tanto, el segundo criterio de distribución de los recursos nacionales destinados a los salarios docentes debería considerar estos factores causales de su desigualdad para revertirlos mediante una fórmula objetiva redistributiva.

Así, la fórmula de distribución de los salarios docentes nacionales debería estar centrada en tres factores: la cantidad de docentes de cada provincia, los recursos fiscales por habitante y el esfuerzo financiero por la educación. De esta manera, las provincias con Estados más pobres y que realizan mayor esfuerzo por invertir en el sistema educativo recibirían más apoyo nacional para pagar los salarios docentes, corrigiendo las desigualdades estructurales del federalismo fiscal basado en la Coparticipación.

Estos criterios de distribución implicarían una profunda transformación política. Avanzar en esta dirección requiere una enorme voluntad política de desprenderse de la discrecionalidad distributiva y establecer reglas objetivas y transparentes que beneficien a los alumnos más necesitados y a los docentes de las provincias más perjudicados por el federalismo fiscal.

Es clave que esta distribución se base en criterios objetivos de justicia y lamentablemente esa discusión no puede abrirse a una instancia federal de participación igualitaria de las provincias. La historia de nuestro federalismo muestra que cuando las provincias participan con voz y voto igualitario, las más perjudicadas son las que tienen mayor población y están sub-representadas políticamente. Esto ocurre tanto si es el Consejo Federal de Educación el organismo que define la distribución de los recursos entre las provincias como si el órgano decisor es el Congreso de la Nación, cuya composición expresa

la mayor desigualdad representativa de todo el mundo (Escolar y Pirez 1993: 67, Snyder y Samuels 2004: 133).

Para modificar la estructura de desigualdades en el financiamiento educativo nacional que se distribuye a las provincias es clave establecer la prioridad del beneficio de las poblaciones sin voz, sin representación política y sin poderes corporativos que las defiendan. Si esto implica quitar poder político a las provincias es necesario que así suceda, pero siempre mediante fórmulas objetivas donde los especialistas independientes establezcan un esquema de mejora objetiva en la distribución, evitando a su vez la discrecionalidad política de la Nación para usar sus cuantiosos recursos.

*(3) En la esfera política es prioritario generar capacidades autónomas en las provincias, disminuir la dependencia del gobierno nacional, apostando a un federalismo democrático capaz de tomar decisiones en la multiplicidad de los territorios.*

El diagnóstico del federalismo educativo en su esfera política es crítico: existe una gran brecha entre las atribuciones de poder sobre el sistema educativo que detentan las provincias y sus capacidades desiguales para hacer uso fructífero de ellas. En esta dirección el criterio clave para orientar futuras reformas es la necesidad de achicar esa brecha, generando capacidades autónomas, sólidas, profesionales y democráticas en el ejercicio del gobierno de la educación provincial.

Un paso concreto posible para darle contenido a este criterio es la creación de una escuela federal de gobierno de la educación, donde se formen y capaciten los equipos técnicos y funcionarios educativos provinciales. Esta instancia podría ser financiada y respaldada por el Ministerio de Educación de la Nación, pero debería tener una raíz federal, con sedes regionales y modelos de formación basados en el intercambio de saberes y experiencias de las provincias, para no reproducir un modelo iluminista de formación en el centro y pasividad en los territorios.

Una instancia de estas características podría conformarse como la usina institucionalizada de mejoras en las capacidades de planeamiento y gestión de los ministerios de Educación provinciales, donde hoy se hallan diversas falencias y problemáticas. En la mayoría de las provincias no hay carreras de formación de los equipos técnicos



y funcionarios educativos, lo cual se evidencia en las dificultades de planificación a largo plazo, uso activo de la información disponible, discusión profunda de opciones de política educativa, evaluación de impacto de las acciones de gobierno, etc.

Estas capacidades de las burocracias provinciales podrían consolidarse con la mejora de los sistemas de información educativa, que todavía son de escaso uso en muchas provincias, tanto en términos de transparencia pública de la gestión como en la toma de decisiones del planeamiento educativo. Las nuevas tecnologías también implican un gran potencial para mejorar las capacidades de gestión provinciales, en modalidades que podrían implicar el financiamiento nacional combinado con el potenciamiento de sus usos locales.

A su vez, se podrían generar instancias de formación y participación de los actores no estatales (sindicatos, organizaciones sociales, medios de comunicación, asociaciones empresarias, etc.) en la formulación, debate y monitoreo de las políticas educativas. La calidad del gobierno de la educación no depende sólo de los cuerpos centrales de la administración pública. La apertura de foros educativos, consejos de escuela, asociaciones de padres, entre otras dinámicas participativas son pasos que deberían evaluarse para generar condiciones de democratización institucionalizada de la política educativa.

Por último, estos apuntes basados en el criterio de la formación de capacidades autónomas para gobernar la educación provincial no pueden dejar de lado el rol sustantivo de los agentes del propio sistema educativo: supervisores, directivos y docentes. La conformación de un gobierno democrático y profesional de la educación requiere tender a generar redes de trabajo y capacidades en los agentes intermedios y escolares para gestionar y evaluar las políticas y no ser meros aplicadores de las mismas.

En definitiva, el criterio definido en este punto indica un doble camino siempre complejo que se conforma como un gran desafío. Por un lado, se pretende generar capacidades autónomas en las provincias para disminuir su dependencia de un gobierno nacional muy lejano a la realidad territorial y al contexto cultural del sistema educativo. Así se apunta a disminuir las brechas de desigualdades basadas en asimetrías del gobierno de la educación en las provincias.

Por otra parte, se apunta a generar instancias democráticas de definición de la política educativa, para evitar un centralismo

provincial que se asimile al corto plazo del poder político de turno. Es decir: generar autosustentabilidad provincial y dispersar el poder, como tendencias hacia un gobierno de la educación más potente en su rol de defensor del derecho a la educación.

*(4) La misma esfera política que requiere fortalecer las capacidades provinciales debe avanzar en la articulación de pautas comunes para no fragmentar aún más el sistema educativo nacional.*

El segundo criterio debe combinarse tendencialmente con dinámicas de articulación entre las políticas educativas provinciales, para evitar mayores cuotas de fragmentación federal. La herencia de la implementación casi anárquica de la Ley Federal de Educación constituye ya una marca histórica de un proceso que no debería repetirse (véase Recuadro 3). La generación de circuitos educativos provinciales (con distintas estructuras de niveles y planes de estudio) constituyen un escollo no sólo para los alumnos y docentes que transitan el país, sino para la propia identidad educativa nacional.

El equilibrio propuesto se sustenta en el criterio de generar procesos paralelos de fortalecimiento de las capacidades provinciales (punto 3) con instancias permanentes de acuerdos, diálogos y consensos nacionales. Para ello el rol del Consejo Federal de Educación es central, como espacio formal de esta articulación. Como se destaca en el Recuadro 9, la renovación de sus atribuciones a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006 es un paso importante en el camino de ampliar un espacio federal de toma de decisiones.

Sin embargo, sería importante sustentar el criterio de articulación federal con otras instancias paralelas al CFE. En particular podrían institucionalizarse distintas redes federales donde participen con constancia los distintos referentes provinciales y nacionales: los subsecretarios o vice ministros de educación; los directores de planeamiento educativo; los directores de cada nivel del sistema educativo; los subsecretarios o directores administrativos; los directores de educación de gestión privada; entre otras funciones comunes en los organigramas provinciales.

Estas instancias de diálogo podrían articularse en dos niveles: el regional y el nacional. La generación de redes institucionalizadas de discusión, definición y comunicación de políticas educativas comunes

entre las provincias podría verse ampliamente potenciada con estos espacios más operativos y concretos que el propio CFE, que resulta el ámbito de generación de acuerdos globales.

*(5) Frente a las desigualdades sociales estructurales en los circuitos de aprendizaje de los alumnos resulta clave generar sistemas potentes de flujos y transferencias de saberes y experiencias.*

Las desigualdades sociales que expone la Argentina son intolerables y no pueden ser naturalizadas por medio de explicaciones culturalistas ni por planteos macroeconómicos. Los factores culturales vinculados al origen étnico, la composición regional, climática o la ruralidad no bastan o directamente no sirven para comprender la desigualdad en los aprendizajes de los alumnos ni menos aún para aceptar que estas desigualdades sean inevitables.

Pero tampoco alcanza con explicar los procesos sociales a través de miradas unidireccionales de la economía capitalista como generadora inevitable de toda desigualdad. Esta perspectiva también inmoviliza y minimiza a las políticas educativas en espera de una transformación radical de la estructura económica.

La educación tiene un rol central tanto en la disminución parcial de esas desigualdades sociales como en la construcción de una visión desde la política pública capaz de permear la inevitabilidad de ciertos análisis sociológicos. Desde el punto de vista de la justicia en la distribución de los conocimientos, nuestro país tiene un desafío clave, que no puede ser minimizado por una visión mecanicista cultural o económica.

El criterio direccionador que se propone para enfrentar parte de estas desigualdades se complementa con lo analizado en el punto 2 (la distribución justa del financiamiento educativo) y refiere a la distribución de los saberes y experiencias educativas a lo largo y ancho del país. Este punto se compone como un complemento a la oferta formal del sistema escolar, que es analizada a través del potenciamiento de las capacidades provinciales (punto 3) y de las reformas educativas pendientes (punto 6).

La circulación de conocimientos y la transmisión de procesos culturales son dimensiones que exceden ampliamente al formato escolar tradicional, especialmente en un tiempo histórico donde se

desarrollan nuevas tecnologías de comunicación masiva con amplia influencia y de apropiación desigual por parte de la población. Uno de los roles claves del Ministerio de Educación de la Nación ante las profundas desigualdades sociales en el acceso a los conocimientos es la creación de sistemas de flujos y transferencias de saberes y experiencias educativas.

Esto implica poner en juego un doble rol. Por un lado, el rol centralizado en la capacidad de financiamiento, en la distribución contracíclica frente a las desigualdades y en la función de mediación e interlocución de las redes y flujos de experiencias de todo el país. Por otra parte, un rol de consulta federal y de participación abierta a los ministerios de educación provinciales y todos los actores de la comunidad educativa, para evitar una unificación homogénea de las modalidades y saberes transferidos.

Este doble rol implica transformaciones importantes en la distribución corriente de los saberes. En los años recientes se han dado algunos pasos concretos en esta dirección<sup>35</sup>, que podrían ser profundizados para lograr alterar los circuitos de desigualdad social en el acceso a los saberes que exhibe hoy nuestro país.

La transferencia de conocimientos y experiencias debería considerar tanto los recursos vivos, siempre limitados, como los recursos tecnológicos, que tienen un potencial mucho más abarcativo y masivo.

Los recursos vivos limitados implican, por ejemplo, la distribución de científicos, artistas, especialistas de diversas disciplinas en los territorios más alejados y socialmente desfavorecidos del país. La creación de circuitos de viajes, relatos de experiencias y actividades formativas pueden ser la expresión más inmediata de esta distribución. Pero en cada una de estas intervenciones deberían favorecerse procesos de intercambio, consolidación de instituciones locales, es decir una transferencia sustentable y orgánica en el tiempo.

---

<sup>35</sup> La creación por parte del Ministerio de Educación de la Nación del Canal de Televisión Encuentro, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, es quizás la mejor expresión de este camino.

Por su parte, los recursos tecnológicos tienen un enorme potencial en el terreno de la creación de conocimientos e innovaciones productivas. De allí que se transformen en una inversión clave para transferir saberes concentrados en los núcleos céntricos del país a las zonas más abandonadas y remotas. Un excelente ejemplo en esta dirección lo constituyó la creación del Canal de Televisión Encuentro, como iniciativa del Ministerio de Educación de la Nación que busca la difusión masiva de contenidos educativos en formatos visuales innovadores.

En este mismo sentido, debería concebirse un plan de irrigación de capacidades tecnológicas para el desarrollo de radios comunitarias, expansión de las señales educativas de televisión por cable, acceso a internet y otros medios donde producir localmente expresiones culturales y recibir contenidos diversos y originales de otros contextos, para ampliar la riqueza cultural de los pueblos del interior del país. Estos insumos deberían ser complementados con circuitos de capacitación y/o con referentes de tecnología en las escuelas, para favorecer sus usos educativos y su apropiación creativa.

El desarrollo de estas instancias de transmisión de la cultura requiere combinarse con el intercambio de experiencias educativas innovadoras dentro y fuera de las escuelas de todo el país. Es clave lograr redes formativas que «entren y salgan» de las escuelas, sin conformar circuitos paralelos aislados. Por ejemplo, los materiales educativos de calidad que se produzcan para la televisión pueden ser enviados a las escuelas para que sean vistos en conjunto por los docentes y alumnos, con guías de trabajo que los integren en los contenidos curriculares.

Todas estas acciones, basadas en el criterio de fomentar activas redes de conocimiento que rompan los esquemas de desigualdades socioeducativas, no pueden dejar de vincularse con el sistema productivo. La educación tiene enormes cuentas pendientes en su articulación con procesos productivos y en la generación de conocimientos útiles para lograr innovaciones que agreguen valor y capacidades de autosustentabilidad a las distintas comunidades locales.

En este punto, la creación de redes novedosas de circulación de saberes y experiencias debería ser uno de los ejes centrales de un modelo de desarrollo que invierta en potenciar las capacidades

productivas de los sectores más marginados del país. Inevitablemente esto se conecta con políticas extra educativas, tal como fue señalado en el Recuadro 11, mostrando las continuidades directas entre las políticas de desarrollo y las políticas educativas.

*(6) La implementación de reformas educativas sustantivas todavía pendientes requiere un proceso secuenciado de pasaje de una instancia guiada por el Ministerio de Educación de la Nación hacia una legitimación y apropiación provincial.*

El análisis del federalismo educativo no puede evitar la discusión sobre las reformas educativas pendientes, que en los años recientes se han conformado como grandes desafíos para la política educativa. La sanción de la Ley de Educación Nacional planteó importantes metas que abordan estos desafíos, pero en varios capítulos centrales están pendientes las definiciones claves y, especialmente, las modalidades de implementación de esas definiciones. Para ello es importante considerar los criterios orientadores de las relaciones entre la Nación y las provincias en el terreno de la implementación de las reformas educativas.

En este punto la experiencia de la aplicación de la estructura de niveles de la Ley Federal de Educación y su efecto fragmentario deben servir de aprendizaje para no caer en modalidades de implementación donde las provincias avanzan cada una por su cuenta. El rol del Ministerio de Educación de la Nación debería contemplar una secuencia que parta de su participación activa en la gestión inicial de las reformas educativas, logrando criterios comunes y abroquelando esfuerzos para lograr avanzar en cambios complejos, hacia una apropiación por parte de las provincias que requiere continuos intercambios para alcanzar consensos.

Estos criterios indican la importancia de la Nación como ámbito de planeamiento de las grandes reformas educativas, donde el Consejo Federal de Educación actúe como catalizador de consensos provinciales y garantice un aval al diseño nacional de documentos orientadores para la implementación compartida en las provincias. Pero esta fase de participación nacional debería combinarse con un activo intercambio (donde es clave la puesta en práctica de los criterios agrupados en el punto 3) con los referentes provinciales, para lograr amplias cuotas de

legitimidad en la incorporación de las nuevas políticas educativas.

Algunos ejemplos de las grandes reformas educativas pendientes pueden situarse en este marco:

*(a) Extensión de la jornada escolar en el nivel primario.*

La Ley de Financiamiento Educativo estableció la meta de ofrecer más tiempo escolar al 30% de los alumnos de la educación básica, pero todavía no se han logrado avances significativos en este terreno<sup>36</sup>. Dado que la extensión del tiempo escolar conlleva no sólo un alto impacto presupuestario sino que se trata de una oportunidad única para repensar el currículum y la gestión pedagógica institucional, es clave que existan parámetros comunes de las modalidades y contenidos de aplicación de esta política, para no fragmentar aún más el sistema educativo en islas provinciales sin relación entre sí.

Para ello el rol del Ministerio de Educación de la Nación debería llevar a la conformación de un plan de largo alcance, consensuado por las provincias, que articule la aplicación y asigne fondos concretos para compensar las desigualdades provinciales en el financiamiento de este tipo de iniciativas costosas y con un impacto significativo en el derecho a la educación de los alumnos. Un aspecto clave de este tipo de políticas es establecer criterios de prioridad para los sectores más vulnerables, dado que se trata de una oportunidad única para revertir condiciones de desigualdad social a través de un modelo de justicia educativa redistributivo.

*(b) Nueva escuela secundaria.*

Existen importantes consensos acerca de la necesidad de reformar la estructura organizativa y la oferta de la educación secundaria (Tenti 2003, Jacinto y Terigi 2007). En este caso, el Ministerio de Educación de la Nación inició un proceso de revisión a partir de la publicación de un documento con un diagnóstico y sugerencias para la discusión

---

<sup>36</sup> En Argentina apenas el 5% de los alumnos asiste a escuelas de jornada extendida o completa, mientras en Chile más del 80% de los alumnos asiste a escuelas de jornada completa.

de una nueva escuela secundaria. Siguiendo esta primera base de promoción de consensos, la etapa pendiente implicaría generar las condiciones para la implementación de reformas sustantivas en las provincias.

Estas reformas abarcan muchos de los aspectos reseñados por el citado documento: la concentración de horas cátedra en una misma escuela, la creación de espacios puente (comunitarios, deportivos, artísticos, etc.) para la inclusión de los jóvenes en el ámbito escolar, el nombramiento de tutores para su acompañamiento dentro de la escuela, entre otras cuestiones (véase Ministerio de Educación 2008). La etapa de implementación implicaría un intenso trabajo de coordinación con las provincias para avanzar en pautas compartidas que generen aprendizajes comunes. Incluso, el Ministerio de Educación de la Nación podría financiar los soportes técnicos de las reformas y continuar apoyando la creación de nuevas escuelas secundarias con la construcción de infraestructura.

*(c) Nueva carrera docente.*

En el ámbito del Consejo Federal de Educación se podrían discutir los lineamientos comunes para mejorar aspectos claves de la carrera docente como los siguientes: los criterios de asignación del puntaje, la evaluación de los cursos de capacitación, las formas de acceso a los cargos (estableciendo parámetros de concursos), la creación de nuevos cargos horizontales en el escalafón profesional, la evaluación profesional docente, la distribución de los docentes favoreciendo a las escuelas más vulnerables, entre otras cuestiones (véase Mezzadra y Composto 2008).

Con la participación de los representantes sindicales se podrían legitimar algunas definiciones claves y el Ministerio de Educación de la Nación podría elaborar un documento base que permita compatibilizar posteriores reformas de los Estatutos Docentes provinciales en base a pautas comunes y ampliamente consensuadas. Posteriormente se podrían lograr avances conjuntos mediante el apoyo nacional al planeamiento provincial de la implementación de los cambios, unificando criterios, experiencias, sistemas de monitoreo, etc.



*(d) Fortalecimiento y planeamiento de la formación docente.*

La formación docente es otro eje clave del diagnóstico educativo, con grandes desafíos en torno de incrementar la calidad de la oferta y planificar adecuadamente los perfiles de los docentes a formar, con nuevas competencias acordes a las necesidades del sistema educativo. Dado que se trata de una cuestión estratégica medular del futuro educativo y que exhibe importantes desigualdades entre y dentro de las provincias, la participación del Ministerio de Educación de la Nación en el diseño de los procesos de cambio resulta inevitable.

La reciente creación del Instituto Nacional de Formación Docente y el incremento de los años de formación para la docente en el nivel inicial y primario de 3 a 4 años, resultan avances notorios en este largo camino. Sin embargo, restan los desafíos más profundos que el propio INFoD ha comenzado a trabajar con las direcciones de educación superior y los institutos provinciales: la transformación curricular y organizativa de la oferta de formación docente. Siguiendo el criterio de las reformas guiadas por la Nación con apropiación provincial, deberían lograrse convergencias en el planeamiento a través de avances simultáneos y articulados entre las provincias, evaluando los avances y estableciendo mesas regionales de trabajo.

Otras temáticas pendientes del diagnóstico educativo podrían ser abordadas con similares metodologías de unificación y articulación de criterios a través de guías nacionales, acuerdos federales, apoyo financiero y evaluación compartida de las experiencias. La revisión de los esquemas de aportes estatales a las escuelas de gestión privada, con mayor transparencia y equidad distributiva; el fortalecimiento integral de la supervisión escolar, con mayor concentración del trabajo en el apoyo a la gestión pedagógica institucional; la actualización de los Reglamentos Generales de Escuelas, que en la mayoría de las provincias responden a otro momento histórico y pueden ser canalizados para repensar la organización institucional de las escuelas, entre otras cuestiones.

En definitiva, el criterio secuenciado de implementación de las reformas educativas pendientes responde a una doble necesidad. Por un lado, la necesidad impostergable de lograr avanzar en cambios sustantivos que mejoren la organización del sistema educativo e

impacten en el derecho a una educación de calidad por parte de los alumnos. Así como el punto 5 señala la relevancia de un proceso de transferencia de saberes en dirección a las zonas más vulnerables y más desfavorecidas por el desarrollo económico, social y cultural del federalismo, resulta también inevitable señalar que el sistema educativo formal debe acompañar ese proceso de renovación y de justicia pedagógica distributiva. Para que ello sea más factible se plantean las reformas, como modos de abrir caminos hacia renovadas relaciones con el conocimiento, que amplíen el derecho a la educación.

Por otra parte, existen evidencias de que los cambios direccionados desde el centro tienden a ser deslegitimados por las provincias, con lo cual es necesario involucrar a los actores provinciales desde un principio. La amplia literatura sobre las reformas educativas señala que cualquier proceso de cambio educativo requiere una interrelación con la cultura escolar, ya que justamente el desconocimiento de los códigos o de la gramática interna de las escuelas y de los docentes es lo que condena a las reformas al fracaso (Tyack y Cuban 1995, Fullan 1991, Viñao 2002). En un país federal ocurre algo similar con las instancias locales de gobierno, que tienen a su cargo la gestión de las escuelas: sin una apropiación provincial que dé sentido al curso de las reformas, los intentos nacionales de cambio estarán minados desde su inicio.

El criterio del punto (3) de este capítulo, referido al potenciamiento de las capacidades autónomas de las provincias para el planeamiento educativo, señala la correspondencia con esta modalidad de aplicación de las reformas educativas. Respetando el criterio prioritario de beneficiar a los alumnos, lo cual requiere avanzar sin mayor demora en procesos de cambio en las temáticas más críticas del diagnóstico educativo, es clave apoyarse en el desarrollo progresivo de instancias provinciales capaces de apropiarse de las reformas.



## **CAPÍTULO V**

### **5. Conclusiones**

La educación es el resultado de diversas interacciones, desde el cara a cara de los docentes y los alumnos en el aula, hasta los entramados legales que establecen las atribuciones de los distintos niveles de gobierno sobre el sistema en su conjunto. Esas interacciones establecen pasajes y fronteras, convergencias y divergencias entre grupos de alumnos, sectores sociales o habitantes provinciales. En este trabajo se analizaron las formas en que las instituciones políticas, económicas y propiamente educativas del federalismo condicionan esas interacciones<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Como señala en forma elocuente un trabajo reciente, «todos los países federales se caracterizan por diversas asimetrías internas. Asimetrías en el reparto de la población, el tamaño y el poder económico entre los territorios y el gobierno federal. Las instituciones federales interactúan con estas asimetrías a través del establecimiento de ciertos derechos políticos, obligaciones y de la representación en los cuerpos de gobierno nacional. En algunos casos estas instituciones generan nuevas asimetrías y en otros las compensan» (Gibson, Calvo y Falletti 2004: 174).

El camino escogido buscó situar las relaciones entre el federalismo y el cumplimiento del derecho a la educación, indagando los circuitos de extensión de las desigualdades y la potencial capacidad de fortalecimiento de la diversidad cultural y de las instituciones democráticas que implica este régimen de gobierno. El resultado muestra que existen fuertes divergencias entre las provincias, las cuales vulneran el derecho igualitario a la educación por parte de los alumnos y docentes. Los desequilibrios arbitrarios e injustos del desarrollo regional, las formas de representación política y la distribución de los recursos fiscales son pruebas estructurales de ello.

Sin embargo, en el final del recorrido se destacan las potencialidades del régimen federal de gobierno como garante del derecho a la educación. En este punto se sugiere que también hay divergencias que protegen derechos, que la homogeneidad no es el único camino ni el máspreciado. Estas divergencias pueden situarse a través de la propuesta de esferas de justicia, desarrollada por Walzer (1993) y continuada por diversos autores en clave educativa (Dubet 2005, Bolívar 2005, Wesselingh 1997).

El planteo de las esferas de justicia sostiene el argumento de que la complejidad de las interacciones entre el Estado y la sociedad hace imposible un único régimen de justicia. La visión de una justicia única no sólo resulta discutible en términos filosóficos, sino que tiende a vulnerar derechos y concentrar el poder. Walzer (1993) señala que en nuestras sociedades contemporáneas los esquemas distributivos tienden a ser convergentes y los triunfadores en un campo específico terminan triunfando en los otros, sea en la política, la economía, la cultura, la escuela. La visión de las esferas de justicia busca interponer divergencias, interrupciones en estas continuidades.

La perspectiva de las esferas de justicia asume el concepto de una igualdad compleja, que no puede evitar distintos tipos de desigualdades pero sí puede interponerse para que no se hallen estrechamente conectadas. Las líneas de continuidad y afinidad entre distintos tipos de desigualdades llevan directamente a la dominación (Bolívar 2005: 56). Así, si los triunfadores del sistema educativo de hoy resultan ser los triunfadores de la economía del mañana se constatarán las líneas de continuidad de las desigualdades como parte de un régimen de dominación político.

En el presente estudio se ha intentado argumentar que las instituciones del federalismo constituyen una esfera de justicia con la capacidad de generar efectos específicos sobre las desigualdades sociales. Justamente el caso argentino sirve para mostrar que las esferas de justicia de la representación política y del reparto de los recursos fiscales están estrechamente asociadas y de ellos se deriva la inmensa desigualdad en el financiamiento educativo de las provincias, que afecta el derecho a la educación de los alumnos y docentes.

Una primera conclusión refiere a esta dinámica, proponiendo (capítulo 4) distintas formas de establecer filtros entre las esferas de justicia tan desiguales del federalismo y sus consecuencias sobre el sistema educativo. Los filtros ideales implican transformaciones políticas y económicas profundas, extremadamente complejas, pero que deben ser planteadas una y otra vez para no dejar que se conviertan en algo natural e irreversible. En el camino hacia esas transformaciones existen distintos filtros parciales, formas de compensación o redistribución dentro de las propias fronteras del gobierno de la educación.

Estos «filtros parciales» deben ir siempre acompañados de preguntas que cuestionen las causas profundas de las desigualdades del federalismo argentino y sus posibilidades de modificación: ¿cómo se desestructura una historia de pactos entre el centro y los territorios?, ¿cómo generar fuerzas a favor del cambio si los beneficiados son los sin voz y sin poder?, ¿qué niveles y tipos de acuerdos políticos deberían darse?, ¿qué tipo de gobierno puede propiciarlos? y ¿en qué contexto económico y social?

Una segunda conclusión aborda la teoría de las esferas de justicia en un sentido más positivo. El federalismo no sólo fecunda desigualdades sino que presenta condiciones capaces de potenciar el cumplimiento del derecho a la educación. El principio de doble soberanía, que define al federalismo, tiene la capacidad de convertirse en dos esferas de justicia que mutuamente combinadas tengan la capacidad de corregirse y complementarse para ensanchar los derechos.

Por un lado, la soberanía nacional es fuente de igualdad, identidad nacional, garantía de lo común, que se establece como un mínimo indispensable para conquistar otros derechos y tener la autonomía para protegerlos. Por otra parte, la soberanía provincial tiene la capacidad de hacer justicia con la diversidad cultural, con las identidades

regionales y locales, con las formas de gobierno democrático basadas en la participación directa y en la elección de los representantes jurisdiccionales.

Lo uno y lo múltiple conforman dos esferas de justicia que el federalismo, con su principio de doble soberanía, puede potenciar como quizás no suceda en otros regímenes de gobierno. El desafío que se presenta en este trabajo invita a pensar los engranajes, los encadenamientos (sociales, políticos, económicos y educativos), los andamiajes para que las dos esferas potencien el derecho a la educación. De otra forma, el desigual y arbitrario federalismo actual continuará desgarrando al país, subsumiendo la esfera educativa en otras esferas de dominación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguerrondo, I. y Senen, S. (1988), *La educación en los estados provinciales*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Aguerrondo, I. (2005), «Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en Argentina», en Tedesco, J.C. (Comp.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- (2009), «Construcción de institucionalidad para gestionar el cambio. El Ministerio de Educación en Argentina en los años ´90», en *Series: Rethinking Capacity Development*, IIPE-UNESCO, Paris, versión borrador.
- Albergucci, R. (2000), *Educación y Estado. Organización del sistema educativo*, Editorial Docencia, Buenos Aires.
- Barry, L. A. (2005), *La transferencia de los servicios educativos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.



- Batalla, P. (1997), *La economía política del federalismo fiscal en Argentina*, Eudecor, Córdoba.
- Baudelot, C. y Leclercq, F. (2008), *Los efectos de la educación*, Del Estante, Buenos Aires.
- Becu, R. (1958): *El federalismo argentino*, Perrot, Buenos Aires.
- Bernstein, B. (1998), *Pedagogía, control simbólico e identidad*, Morata, Madrid.
- Bidart Campos, G. (1996): «El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad» Carmagnani, M. (coord.): *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, FCE, México.
- Bolívar, A. (2005), «Equidad educativa y teorías de la justicia», en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 3, N°2.
- Botana, N. (1975), *El federalismo político en Argentina. Ensayo de interpretación*, CFI, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. (1996): «Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino 1984-1995», en *Revista Propuesta Educativa* N°14, FLACSO, Buenos Aires.
- Bravo, H. (1994), *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*, CEAL, Buenos Aires
- Calvo, E. y Abal Medina, J. (Ed) (2001), *El federalismo electoral argentino*, Eudeba, Buenos Aires.
- Cao, H. (2002), «La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina», Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires.
- Cao, H., Rubins, R. y Vaca, J. (2003), «Clasificaciones de Provincias y Territorios», *Cuadernos CEPAS*, N° 14, AAG, Buenos Aires.
- Cervini, R. (2002), «La distribución social de los rendimientos escolares», en Tenti Fanfani, E. (comp.), *El rendimiento escolar en la Argentina*, Losada, Buenos Aires.

- Chiaromonte, J.C. (1996), «El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX», en Carmagnani, M. (coord.): *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, FCE, México.
- Cicioni, A., Diéguez, G. y Timerman, J. (2007), «Superposición de jurisdicciones y débil accountability: consecuencias para la calidad de las políticas públicas de la Región Metropolitana de Buenos Aires», VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Buenos Aires.
- CIPPEC (2006), *La coparticipación en su laberinto. Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal*, CIPPEC, Buenos Aires.
- (2007), «Primer informe anual de monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo», CIPPEC, Buenos Aires.
- (2008), «Segundo informe anual de monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo», CIPPEC, Buenos Aires.
- Cocorda, E. (2000), *Los determinantes institucionales y federales de la reforma educativa argentina*, Tesis de maestría, facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Dahl, R. (1986), *Democracy, Identity, and Equality*, Norwegian University Press, Oslo.
- Davini, M.C. (2005), «Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente», Informe final, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Delich, A. y Iaies, G. (2003): *Política educativa: ¿es posible? Una mirada desde la toma de decisiones*, Septiembre grupo editor, Buenos Aires.
- Di Gropello (1999), «Educational decentralization models in Latin America», *CEPAL Review*, N°68.
- Dubet, F. (2005), *La Escuela de las oportunidades: ¿qué es una escuela justa?*, Gedisa, Barcelona.
- Dufour, G. (2008), *El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino*, Aique, Buenos Aires.

- Dussel, I. (2001), «Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provincial en la Argentina (1990-2000)», Ministerio de Educación de la Nación, Proyecto Universidad de Stanford y BID.
- Escolar, M. y Pírez, P. (2003), «¿La cabeza de Goliat? Región Metropolitana y organización federal en la Argentina», en Badía, G. y Pereyra, E., *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, Ediciones Al Margen y Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Falleti, T. (2001), «Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal», en Calvo, E. y Abal Medina, J. (Ed), *El federalismo electoral argentino*, Eudeba, Buenos Aires.
- Feijoó, M. (2002), *Equidad social y educación en los años '90*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Filc, J. y Danani, C. (2002), *Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: Una aproximación macroinstitucional*, Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Filmus, D. (1996), *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*, Troquel educación-Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.
- (2007), «El contexto de la política educativa», en Tenti, E., *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Fullan, M. (1991), *The New Meaning of Educational Change*, Cassell, London.
- Gamallo, G. (2008), «Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)», Documento de Trabajo N°2/2008, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Gandulfo, A. (1991), «La expansión del sistema escolar argentino.

- Informe estadístico», en Puiggrós, A. (Dir.), *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*, Galerna, Buenos Aires.
- Gibson, E. y Falleti, T. (2004), «Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism», en Gibson, E., *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- Gibson, E., Calvo, E. y Falleti, T. (2004), «Relocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere», en Gibson, E., *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- Giovine, R. (2008), *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)*, Stella y La Crujía, Buenos Aires.
- Gvirtz, S. (Coord.) (2008), *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos*, Aique, Buenos Aires.
- Hanson, M. (1997), *La descentralización educacional: Problemas y desafíos*, PREAL.
- Husen, T. (1994), «Problems of Educational Reforms in a Changing Society», en Yogev, A. and Rust, V. (Eds.), *International Perspectives on Education and Society*, Jai Press, London.
- Jacinto, C. y Terigi, F. (2007), *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?*, Santillana, OEA, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Kisilevsky M. (1998), «Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas», Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires.
- Llach, J. (2006), *El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas*, Granica, Buenos Aires.

- Lauglo, J. (1996), «Formas de descentralización y sus implicancias para la educación», en VVAA, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares, Barcelona.
- Legarralde, M. (2007), «La formación de la burocracia educativa en Argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871-1910)», Tesis de Maestría, Flacso, Buenos Aires.
- Lionetti, L. (2007), *La misión política de la escuela pública. Formar a los ciudadanos de la república (1870-1916)*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- López, N. (2005), *Equidad Educativa y Desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IPE-UNESCO, Buenos Aires
- Lousteau, M. (2003), *Hacia un federalismo solidario*, Temas, Buenos Aires.
- Mezzadra, F. y Rivas, A. (2005), «Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación», Documento de Análisis de Políticas Públicas N° 8, CIPPEC, Buenos Aires.
- Mezzadra, F. y Composto, C. (2008), «Políticas para la docencia. Opciones y debates para los gobiernos provinciales», Documento N°5, Proyecto Nexos, CIPPEC, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación (2000), «Investigaciones sobre el Tercer Ciclo», Estudios y Documentos, N°1, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007), *Informe de gestión 2003-2007*, MECyT, Presidencia de la Nación.
- (2007), «Proceso de implementación de la Ley N°26.075 de Financiamiento Educativo. Elaboración y monitoreo de convenios bilaterales», Documento elaborado por la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación (2008), «Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina, Borrador

- para el debate», Ministerio de Educación de la Nación y Consejo Federal de Educación.
- Navarro, J.C. (2006), «Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas», PREAL, Documento N° 36.
- Nosiglia, M. (2001), «El papel del Consejo Federal en el establecimiento de las políticas educativas», mimeo.
- OECD (2007), *PISA 2006, Sciences Competencies for Tomorrow's World*, OECD, Paris.
- OREALC/UNESCO (2008), *Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe*, Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, Santiago de Chile.
- Ornelas, C. (2003), «Las bases del federalismo y la descentralización en educación», en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 5, N°1.
- (2008), *Política, poder y pupitres: Crítica al nuevo federalismo educativo*, Siglo XXI, México.
- Ortega, R. (1998), *La descentralización: El nuevo federalismo*, Porrúa, México.
- Paviglianitti, N. (1988), *Diagnóstico de la administración central de la educación*, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires.
- Pérez, P. (1986), *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, CEAL, Buenos Aires.
- (2003), «Ciudad metropolitana y gobernabilidad. Reflexiones sobre Buenos Aires», en Badía, G. y Pereyra, E., *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, Ediciones Al Margen y Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires.
- PNUD (2005), *Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

- Piffano, H. (1998), «Federalismo fiscal en Argentina. Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal», Documento 2, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Pineau, P. (1997), *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930). Una versión posible*, Universidad de Buenos Aires, FLACSO.
- (2002), «Renovación, represión, cooptación: la reforma educacional bonaerense de 1937», Tesis de Doctorado, facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Porto, A. (1999), «Preguntas y respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos», Documento de Trabajo N°17, Departamento de Economía, Universidad de La Plata.
- Puiggrós, A. (Dir.) (1993), *La educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*, Galerna, Buenos Aires.
- (Dir.) (1997a), *La educación en las Provincias (1945-1985)*, Galerna, Buenos Aires.
- (1997b): *La otra reforma. Desde la educación menemista hasta el fin del siglo*, Galerna, Buenos Aires.
- Repetto, F. (coord.) (2001), «Transferencia Educativa hacia las Provincias en los años 90: Un estudio comparado», Documento N° 57, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Rawls, J. (2004), *El liberalismo político*, Ed. Crítica, Barcelona.
- Rhoten, D. (2001), «La Descentralización Educativa en Argentina, Chile, y Uruguay: Desde los Ideales y las Intenciones hasta las Interpretaciones y las Acciones», Stanford University.
- Riker, W. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown, Boston.
- Rivas, A. (2003), «Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias», Serie de Estudios sobre el poder y la educación en Argentina, Documento N°2, CIPPEC.

- (2004), *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires.
- (2007), *El desafío del derecho a la educación en Argentina*, CIPPEC, Buenos Aires.
- Rivas, A., Veleda, C. et al (2004), «Los Estados provinciales frente a las brechas socioeducativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas». Documento de trabajo N°4, Área de Política Educativa, CIPPEC, Buenos Aires.
- Rondinelli, D. (1981), «Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practices in Development Countries», en *International Review of Administrative Science* 47.
- Salonia, A. (1996), *Descentralización educativa, participación y democracia. Escuela autónoma y ciudadanía responsable*, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Sanguinetti, J. (2002), «Equidad en el financiamiento del sistema escolar argentino: El impacto de los programas específicos del Ministerio de Educación de la Nación en los presupuestos provinciales», Documento N° 74, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Sanguinetti, H. (2005), «Propuestas para mejorar la educación argentina», en Tedesco, J.C., *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Sen, A. (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid.
- Senen Gonzalez, S., (2000), «Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia», Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de General San Martín.
- Senen González de Novick, S. y Arango, A. (1996), «La descentralización en la reforma educativa argentina», Documento del I Congreso Interamericano del CLAD, Río de Janeiro, Noviembre.



- Serra, J. C. (2004), *El campo de la capacitación docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional*, Miño y Dávila y Flacso, Buenos Aires.
- SITEAL (2008), *La escuela y los adolescentes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, OEI e IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Stepan, A. (2004), «Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism», en Gibson, E., *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- Snyder, D. y Samuels, D. (2004), «Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives», en Gibson, E., *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- Tedesco, J. C. (1993), *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- Tedesco, J.C. y Tenti, E. (2001), *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.
- Tenti, E. (Comp.) (2003), *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*, Fundación Osde y UNESCO-IPE, Buenos Aires.
- Terigi, F. (2005), «Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional», en Tedesco, J.C. (Comp.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.
- (2007), «Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa», en *Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Volumen, 15, Número 10, Arizona State University.

- Tiramonti, G. (2004), «La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación», en G. Tiramonti (comp.), *La trama de la desigualdad educativa*, Buenos Aires, Manantial.
- Tomasevski, K. (2004), *El asalto a la educación*, Ed. Intermon-Oxfam, Colección Libros de Encuentro, Barcelona.
- Tyack, D., Cuban, L. (1995), *Tinkering Toward Utopia. A Century of Public School Reform*, Harvard University Press, London.
- UNESCO (2001), *The Right to education: An Analysis of UNESCO's Standart-setting Instruments*, UNESCO, Paris.
- Vaca, J. y Cao, H. (2005), «Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina», en *Revista de Estudios Regionales*, N°72.
- Van Haetch, A. (1999), *La escuela va a examen. Preguntas a la sociología de la educación*, Miño y Dávila y Biblos, Buenos Aires.
- Velázquez, G. (2007), «Regionalizaciones y diferenciación socio-territorial», en Torrado, S. (Comp), *Población y bienestar en la Argentina del primer al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, Edhasa, Buenos Aires.
- Veleda, C. (2008): *La ségrégation scolaire dans la banlieue de Buenos Aires. Entre la polarisation des classes moyennes et la régulation atomisée*, Thèse de Doctorat, EHESS, Paris.
- (2009), «Autonomía escolar y justicia distributiva en la normativa escolar», Documento de Trabajo N° 25, CIPPEC, Buenos Aires.
- Vera, W. (2003), «La descentralización educativa en el marco del federalismo y de la relación Nación-provincias», Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Viñao, A. (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Morata, Madrid.
- Vior, S. (comp.) (1999), *Estado y educación en las provincias argentinas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

- Walzer, M. (1993), *Las esferas de la justicia: Una defensa de pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weiler, H. N. (1994), «The Failure of Reform and the Macro-politics of Education. Notes on a Theoretical Challenge», en Yogev, A. y Rust, V. (Ed.), *International Perspectives on Education and Society* 4, Greenwich, CT: JAI Press, Inc.
- Weiler, H. (1996), «Enfoques Comparados en descentralización Educativa», en Pereyra (comp), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares, Barcelona.
- Wesselingh, A. (1997), «Spheres of Justice: the case of education», en *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 7, N°2.
- Winkler, D. y Gershberg, A. (2000), *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*, PREAL, N°17.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. El federalismo educativo</b> .....	<b>7</b>
1.1. Federalismo y educación: un vacío sugestivo.....	7
1.2. El péndulo histórico del federalismo educativo .....	14
1.3. Reformas recientes y federalismo educativo.....	23
1.4. La división del trabajo de gobernar la educación .....	29
<b>2. Convergencias y divergencias entre las provincias</b> .....	<b>41</b>
2.1. Tipologías de provincias .....	41
2.2. El derecho a la educación negado por el federalismo educativo .....	61
2.3. Derecho a la educación y diversidades provinciales .....	72
<b>3. Modelos de federalismo educativo</b> .....	<b>81</b>
3.1. Modelo de centralización .....	83
3.2. Modelo de federalización .....	92
3.3. Modelo de provincialización.....	95
3.4. Resumen de los modelos de federalismo educativo .....	99
<b>4. El pasaje del poder a la justicia</b> .....	<b>103</b>
4.1. De los modelos de federalismo al derecho a la educación.....	103

4.2. Criterios para un federalismo que garantice el derecho a la educación.....	109
<b>5. Conclusiones</b> .....	125
<b>Bibliografía</b> .....	129