



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación**  
Sede Regional Buenos Aires

## **Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina**

**Alejandro Morduchowicz  
Aida Arango**

Buenos Aires, mayo de 2007

© Copyright UNESCO 2007  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, Paris, Francia

IPE - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires  
Agüero 2071  
(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IPE. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO o del IPE concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

Se permite la reproducción total o parcial del material, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, el nombre del autor, el título del artículo y la URL (<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

El presente documento se estructura en dos partes. En la primera se repasan, cuantitativa y cualitativamente, las principales dimensiones del sistema educativo argentino; es decir, su organización institucional, la cobertura, el desempeño de su eficiencia interna, los resultados en sus pruebas de aprendizaje y la estructura de su financiamiento y asignación de recursos. En la segunda, se presenta el accionar de algunos actores -en particular, gobierno, familias y sindicatos- a la vez que se analiza su involucramiento en el sistema educativo argentino y el grado en que condicionan y posibilitan la acción política y social.

## **I. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN ARGENTINA**

Durante las últimas décadas del siglo pasado y los primeros años del presente en Argentina se ha registrado una tendencia sostenida al crecimiento general de la escolarización en todos los niveles. Este incremento es particularmente notorio en las franjas de edades de 3 a 5 años (educación inicial) y de 13 a 18 años (nivel secundario).

La mayor cobertura estuvo acompañada por una prolongación del período de escolarización obligatoria, adelantando la educación inicial, por un lado, y extendiéndola más allá del nivel primario, por el otro. En este caso, niveles educativos como el secundario, que tuvieron en sus inicios una racionalidad claramente selectiva, hoy se han convertido en gran parte obligatorios y forman parte de la educación básica y común. A partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación, la obligatoriedad llega hasta la finalización del nivel medio superior.

En la actualidad el sistema educativo en todos sus niveles no universitarios, tiene una organización federal, de manera que la responsabilidad principal por la prestación del servicio está en manos de las provincias, lo que implica una distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de la administración. En contraste, el sistema universitario es responsabilidad del gobierno nacional.

### **I.1. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO**

**La educación básica:** A diez años de sancionada la Ley Federal de Educación y a unos meses de la Ley de Educación Nacional, se observa un período de transición en el cual coexisten, en muchas provincias (y aun dentro de una misma), diferentes estructuras.

En particular, la surgida a partir de la Ley Federal de Educación se encontraba organizada en tres niveles (Nivel Inicial, Educación General Básica -EGB- y Educación Polimodal) y comenzó a aplicarse gradualmente en 1996 con la transformación del último año de la Educación Inicial y de los tres primeros años (primer ciclo) de la EGB. Cada provincia ha tenido diferentes ritmos de aplicación de esa estructura. En la actualidad, el nivel inicial y los dos primeros ciclos de la EGB poseen una implementación masiva en el país. Por el contrario, con el último año de la escuela primaria y los dos primeros del secundario (equivalente al tercer ciclo de la EGB) existen diversos y heterogéneos modos de aplicación que no se reducen sólo a su localización espacial sino a las estructuras curriculares, cargas horarias, condiciones laborales de los docentes y modelos institucionales. Esta heterogeneidad aparece, también, reflejada en la educación polimodal que coexiste con la educación secundaria.

Dada la atomización de modelos organizativos, la Ley de Educación Nacional, vigente a partir del 2007, se propone ordenar el sistema educativo en cuatro niveles y ocho modalidades. A su vez, se estableció que cada provincia tendrá sólo dos opciones para decidir la estructura de los niveles primario y secundario: a) una de seis años para cada uno de ellos o, b) una de siete para el primero y de cinco para el segundo.

**La educación técnica:** esta modalidad de enseñanza merece un desarrollo particular dado que fue considerada la rama “olvidada” de la reforma educativa de los años noventa y hoy es depositaria de crecientes expectativas por ser, en el marco de un desarrollo con mayores niveles de inclusión y equidad social, un factor clave para el crecimiento económico sostenido y sustentable del país, en términos regionales y locales. Tiene, además, fuerte relación con la productividad y la actividad económica y la competitividad territorial.

Los procesos de reforma educativa producidos en los noventa desarmaron la estructura de la enseñanza media y fijaron como prioridad la formación de carácter general por encima de la especialización técnica o profesional al mismo tiempo que han incidido en una acentuada atomización del sistema de educación técnico profesional (al punto que hoy no puede considerarse un sistema) y un debilitamiento institucional de los centros educativos que imparten ese tipo de formación, generando una oferta formativa, en muchos casos, desactualizada en relación con los requerimientos actuales.

Ante la situación descrita, la actual gestión educativa del Estado nacional comenzó a trabajar en la actualización del funcionamiento de las tradicionales escuelas técnicas y aprobar las nuevas orientaciones y perfiles a los que deberían ajustarse las instituciones que ofrecen esta modalidad de enseñanza.

**La educación superior:** El sistema de educación superior en la Argentina constituye un conglomerado institucional complejo y heterogéneo, conformado por establecimientos de nivel terciario no universitario y por instituciones universitarias.

El sistema de educación superior no universitario está compuesto por institutos de formación docente (ver más adelante) para los distintos niveles de enseñanza e institutos especializados de orientación técnica. Las instituciones públicas dependen en su gestión y financiamiento de los gobiernos provinciales.

Por su parte, las instituciones universitarias oficialmente reconocidas en el país configuran un mapa cuyos rasgos más característicos son la complejidad, la diversidad, y una heterogénea multifuncionalidad. Esto significa que la misma universidad lleva a cabo múltiples misiones o funciones, como por ejemplo enseñar, entrenar profesionales, investigar, desarrollar la cultura local y ofrecer servicios a la comunidad, al sector empresario, etc.

Dos dimensiones organizan el análisis en muchos debates sobre el papel de las instituciones universitarias: la calidad académica y su pertinencia social. En ocasiones, estas dimensiones se presentan en oposición; por el contrario, si se piensa en la recuperación de la mejor tradición de esta institución, es imprescindible abordar la implicación mutua de estas dos dimensiones. Cada uno de los dos ejes, excelencia y pertinencia, debe actuar de manera complementaria uno al otro. Así como la pertinencia agrega riqueza y complejidad a la excelencia, no podría alcanzarse la pertinencia si se renunciara a la excelencia. Si tal principio se extiende a cualquier universidad, de manera muy particular aplica para las universidades en el país.

La demanda creciente en las últimas décadas se ve acompañada de un proceso de creación de diversos tipos de instituciones de educación superior lo que genera una fuerte diversificación de la oferta, con un simultáneo crecimiento del sector privado y con gran heterogeneidad en los niveles de calidad. Debe sumarse asimismo un fuerte crecimiento de las ofertas de posgrado aun cuando los cuerpos de docentes e investigadores con dicha formación están desigualmente distribuidos. La falta de políticas de desarrollo y promoción del personal de las instituciones de educación superior es otra de las características del sector en la región.

Acompañando el crecimiento del subsistema, y en la medida que los procesos de rendición de cuentas son requeridos, se generan distintas instancias (ya sea sistemas o agencias) para su evaluación y acreditación. Un enfoque integral acerca de la calidad e innovación es un tema que está lejos aún de obtener cierto consenso, lo cual significa revisar la pertinencia social de la universidad.

**La formación docente:** Los procesos de formación de maestros y profesores comprenden dos instancias: la formación inicial o de grado, y la formación dirigida al desarrollo profesional de los docentes en ejercicio.

En el país, la formación docente inicial o de grado se desarrolla en dos contextos institucionales y organizacionales diferenciados: los Institutos de Formación Docente no Universitarios dependientes de las jurisdicciones provinciales y las Universidades o Institutos Universitarios.

La formación del magisterio del nivel inicial y de EGB 1 y 2/Primaria se concentra mayoritariamente en los Institutos de Formación Docente, mientras que la formación de profesorado para la enseñanza media y polimodal recae, sobre todo, en las Universidades.

Con respecto a la formación permanente, la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC), creada en 1994, institucionalizó las propuestas formativas de los docentes en ejercicio. Esta Red constituye una extendida base administrativa, regulativa y de recursos humanos y se organiza a partir de una cabecera nacional y 24 cabeceras jurisdiccionales. Cada una de éstas, conjuntamente con la cabecera nacional, diseña, organiza y lleva adelante la gestión de las propuestas de capacitación en su jurisdicción.

La capacitación no es ajena a los procesos de fragmentación que recorren el sistema. El credencialismo y la regulación profesional a través de las propuestas formativas son algunos de los principales problemas a resolver en un panorama nacional heterogéneo, en el cual la capacidad de gestión efectiva de las jurisdicciones es altamente desigual.

Además de la fragmentación de la oferta de formación y sus instituciones, otro de los problemas que enfrenta el campo de la formación docente es la debilidad de la regulación y el importante vacío de normativa en la mayoría de las provincias. En el caso de la formación inicial, en no pocas de ellas, las carencias tienden a resolverse aplicando normas antiguas o de otros niveles educativos, o formulando una larga lista de decretos que sólo resuelven situaciones coyunturales. En los pocos casos que existe alguna normativa específica, presentan lagunas y falta de reglamentación. En cuanto a las acciones de formación continua, se encuentran normadas por un conjunto de disposiciones que, al no conformar un corpus ordenado, dificultan el control del sistema, sesgan los estudios sobre las instituciones oferentes y limitan las posibilidades de sostener acciones de monitoreo público.

Sumada a la escasa articulación entre las cabeceras provinciales de la RFFDC, entre los institutos de formación docente no universitarios y las universidades, y al interior de éstos, entre departamentos, facultades y carreras, también se observa una escasa coordinación entre estas instituciones, las escuelas y las organizaciones sociales locales. La vinculación de los institutos de formación con estas dos últimas instancias daría la posibilidad de construir criterios consensuados con los niveles educativos para los cuales se forman docentes así como de acercar la formación del profesorado a su estratégica contribución social, cultural y educativa para el desarrollo educativo local.

## **I.2. LA DIMENSIÓN CUANTITATIVA**

En la actualidad, asisten a los niveles inicial, primario, medio y superior no universitario más de 10.500.000 alumnos distribuidos en más de 40.000 establecimientos y atendidos por más de 825.000 docentes. Para el año 2005, esa matrícula representaba alrededor del 25% de la población total. En cuanto al sistema superior universitario, en el país hay 100 instituciones universitarias a las que asisten 1.500.000 alumnos aproximadamente.

**Evolución reciente:** En el último cuarto de siglo, los mayores incrementos de alumnos correspondieron al nivel inicial y superior (el primero sextuplicó al poblacional y el segundo fue doce veces mayor) y el menor al nivel primario/EGB 1 y 2. Como consecuencia del cambio en la cantidad de alumnos, en veinticinco años el crecimiento acumulado de la matrícula total de todos los niveles y modalidades fue de más del doble.

En términos generales, a lo largo del último siglo el crecimiento de los alumnos en la educación no universitaria respondió, salvo en aquellos casos en que la población global creció influenciada por corrientes migratorias internas, a políticas de mejora de la cobertura de la escolaridad obligatoria, materializadas en una importante inversión en construcción de escuelas, en la provisión de equipamiento escolar y en la designación de personal docente y de apoyo para su funcionamiento.

En síntesis, uno de cada cuatro habitantes es atendido por el sistema educativo, lo que permite apreciar la magnitud y alcance del servicio. Sin embargo, esa cifra no refleja la dispersión provincial que se extiende desde un mínimo de uno de cada cinco habitantes en la ciudad de

Buenos Aires hasta uno de cada tres en Tierra del Fuego. Estos diferentes valores se deben a la diferente cobertura del servicio y a las distintas estructuras etarias de la población (mayor o menor proporción de población joven).

**Cobertura:** La cobertura total de la educación primaria argentina es un objetivo prácticamente alcanzado ya que sólo resta incorporar una pequeña franja (2%) del grupo de población en edad obligatoria. Los niños que se encuentran fuera del sistema, ya sea porque nunca ingresaron o bien porque lo abandonaron antes de su finalización, pertenecen a sectores socioeconómica y culturalmente desfavorecidos; en tal sentido, las soluciones para su escolarización no pueden ser pensadas aisladamente desde el sector. Por eso mismo, la incorporación de estos grupos de población al sistema educativo significará un esfuerzo marginal de elevar la escolarización más que proporcional al realizado en las últimas décadas para alcanzar los niveles actuales.

Durante los noventa creció la proporción de población escolarizada sobre el total para todos los rangos de edad relevantes. Sin embargo, el sistema educativo tiene todavía un importante desafío por delante: incorporar y retener a la población mayor de 13 años, generando la adquisición de capacidades y habilidades para su inclusión social y laboral (en el nivel medio, la tasa neta de escolarización es de poco más del 70%).

En la franja de edad de 13 a 19 años, la mayor parte del crecimiento de la escolarización se debe a la incorporación de los grupos menos favorecidos de la población (en términos de posición en la estructura de distribución del ingreso). En especial, los grupos que antes no accedían al nivel medio tienden actualmente a permanecer más años en el sistema educativo hasta alcanzar niveles (como el Bachillerato, por ejemplo) antes reservados exclusivamente a los hijos de las clases más favorecidas de los grandes centros urbanos.

Cabe señalar que, en el contexto de sociedades extremadamente desiguales, el aumento de la escolarización en el nivel medio se acompaña de una fuerte acentuación del carácter estratificado de la oferta institucional de enseñanza. Mientras las élites tradicionales o modernas escolarizan a sus hijos en colegios de jornada completa y con una oferta curricular bilingüe (por lo general español/inglés) al mismo tiempo más rica y más variada en contenidos, los sectores populares (ya sea de la ciudad o de ámbitos rurales) tienden a frecuentar instituciones con mayores carencias en términos de infraestructura, oferta curricular y recursos en general. El carácter territorial de la oferta educativa refuerza esta tendencia a la segmentación escolar. En ciertos contextos la fragmentación y jerarquización de los sistemas escolares ha alcanzado tal magnitud y calidad que resulta cada vez más difícil pensarlo en términos tradicionales como un "sistema" homogéneo que tiende a cumplir las mismas funciones y a alcanzar los mismos objetivos. La desigualdad de la escolarización en el nivel medio determina fuertemente la probabilidad de acceso y terminación de estudios en el nivel universitario.

**Acceso y permanencia por grupo de edad y provincias:** Los datos revelan que hay alrededor de 3,5 millones de niños y jóvenes entre 5 y 24 años, que deberían (o podrían) estar incluidos en el sistema educativo y no lo están. Sin embargo, hay que destacar que más del 80% de ellos son jóvenes de entre 18 y 24 años.

El acceso y la permanencia en el nivel secundario no es sólo una cuestión de adolescentes. La deuda educativa aparece aún más complicada cuando se observa que entre los jóvenes de 20 a 29 años los que tienen el secundario incompleto son más de la mitad: alrededor de 52%. Muchas debilidades caracterizan la oferta educativa en este nivel dentro del país: los centros de educación de jóvenes y adultos constituyen la oferta tradicional; el tema tiene escasa visibilidad pública y no existen estudios diagnósticos exhaustivos que pongan de manifiesto su situación general.

Para los diferentes grupos de edad, las cifras referidas al país en su conjunto se agravan cuando se analiza lo que sucede en algunas provincias. En varias de ellas, para los niños de 5 años, el porcentaje que no asiste a la escuela es superior al 30% y alcanza el 40% de la población de esa edad en algunas (30% y más: Misiones, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Mendoza, Salta, La Pampa, Catamarca). Por su parte, para el tramo entre 13 y 17

años, la proporción de jóvenes que no asisten supera el 20% en Santiago del Estero, Misiones, Tucumán y Chaco. Finalmente, más de las tres cuartas partes de la población en el tramo entre 18 y 24 años no está incorporada al sistema educativo en algunas provincias (Santiago del Estero, Misiones, Tucumán, Chaco, Corrientes, Formosa, Entre Ríos, San Luis, Salta y La Pampa).

**Acceso a los niveles educativos por quintiles de ingreso:** Pero las brechas no son sólo entre edades y provincias. En la Argentina, como en la mayor parte de la región, los alumnos provenientes de estratos sociales más bajos presentan un menor desempeño en relación con los niños de estratos sociales más altos. Esto se ve reflejado en mayores índices de repitencia, abandono, menores calificaciones, etc.

Las tasas de escolarización en el nivel primario permiten observar que el acceso a este nivel no establece diferencias significativas entre estratos de ingresos. Sin embargo, se pueden detectar síntomas de inequidad si se analiza la *finalización del nivel y el retraso escolar diferencial*. En efecto, la incorporación inicial a la escuela primaria presenta una cobertura casi universal, no obstante, su finalización en la edad teórica en que deben concluirse, varía notablemente de acuerdo al estrato social de pertenencia. Así, por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires, el 10% de los jóvenes de 13 a 17 años del primer quintil de ingresos se encuentra todavía cursando el nivel primario en tanto que los del quintil más alto que están en igual situación son sólo el 1%. Las cifras y brechas se acentúan en otros conglomerados urbanos (por ejemplo, en Mendoza, el 28% de ese grupo etáreo perteneciente al primer quintil se encuentra en situación de rezago escolar; en cambio, los del quinto quintil son sólo un 3,5%). Sobre el particular, la tasa de escolarización primaria para el tramo de edad de 13 a 17 años es particularmente significativa porque permite medir el retraso más allá del período social/idealmente esperado. Esta permanencia denota problemas tales como repitencia, ingreso tardío, abandono y reingreso al sistema educativo.

Otro hito de diferenciación en la población lo constituye el acceso al nivel secundario. En este caso, las diferencias según quintiles de ingresos sí son significativas ya que, salvo en el área metropolitana (en la que en el primer quintil accede el 80% de los adolescentes), en otras localidades sólo accede el 50% (o menos) de la población del estrato de menores ingresos, la cobertura para el quintil más alto es casi universal. Asimismo, las diferencias entre quintiles son igualmente significativas.

Estas brechas se amplían en el nivel superior: cuanto mayores son los ingresos familiares, la variación en la tasa de escolarización es sensiblemente mayor que en los otros niveles. Como resultado de ello, el porcentaje de alumnos respecto de la población de esa franja etaria perteneciente al último quintil es entre nueve y treinta veces más alta que la del primero según la ciudad. En síntesis, a medida que se asciende en el nivel educativo, se acentúa el acceso diferencial por estrato.

Estos datos abonarían a favor de la hipótesis de que existe relación entre clase social y participación en niveles de educación superior. Aun más, los hijos de padres pertenecientes a estratos más altos de ingresos parecen tener una mayor posibilidad de acceder a niveles más altos de estudios y, por esa vía, a mayores ingresos.

Más allá de estos diferentes grados de acceso a medida que se pasa de un nivel educativo a otro y de un quintil de ingresos a otro, llama la atención que ello no garantiza un buen desempeño de los estudiantes universitarios. En Argentina, uno de los mayores problemas de eficiencia interna de este nivel son sus altos niveles de abandono y rezago respecto del tiempo teórico de la carrera. Como consecuencia de esto, su duración real termina siendo un 60% más alta que su duración teórica y, en las universidades nacionales, de cada 100 alumnos que ingresan sólo se gradúan 20.

**La educación rural:** En el país, la población rural es de 3.800.000 habitantes lo que equivale a poco más del 10% de la población total. En lo que refiere a la población escolarizada, el 14% de los niños que cursan los dos primeros ciclos de EGB lo hace en áreas rurales, mientras que los que asisten a EGB3 y polimodal representan el 8% de la matrícula nacional.

Aproximadamente el 50% de las escuelas de EGB 1 y 2 del total del país son rurales. Este porcentaje asciende al 73% en la zona del Noroeste Argentino (NOA) y del Noreste (NEA). Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, las unidades de Nivel Inicial y de EGB3 pertenecen al mismo establecimiento educativo que las de EGB 1 y 2, y que el 30% de las unidades educativas rurales de EGB1 y EGB2 -unas 3400- cuenta con un solo maestro.

Las siguientes características de las comunidades, escuelas, docentes y alumnos que se observan con regularidad en las zonas rurales de la Argentina, dan cuenta de sus necesidades educativas, así como de las oportunidades y dificultades para resolverlas:

- En un alto porcentaje, los niños y jóvenes que concurren a las escuelas rurales pertenecen a los sectores más pobres de cada zona.
- Las escuelas rurales se constituyen en un lugar de referencia para las comunidades a las que pertenecen, siendo, en muchos casos, la única institución oficial de la zona. Es posible reconocer modelos organizacionales propios de estos contextos: cuando la matrícula es escasa, se agrupa a los alumnos de diferentes años de escolaridad en plurigrados, quedando constituidas unidades educativas uni, bi o tridocentes. La potencialidad pedagógica que ofrece el plurigrado coexiste con la complejidad para plantear situaciones de enseñanza en las que se dote de sentido a distintas formas de agrupamiento de los alumnos.
- Los docentes generalmente deben afrontar en soledad la toma de decisiones que su tarea requiere y es menos habitual que tengan la oportunidad de participar en instancias de encuentro con otros docentes. Por otra parte, son escasas las alternativas que contemplan específicamente a la ruralidad en la formación docente inicial, en las instancias de capacitación posteriores y en las iniciativas de desarrollo curricular.
- Además, en las zonas rurales es donde generalmente se localizan las comunidades aborígenes de diversas etnias.

En el ámbito rural, es frecuente que los niños ingresen tardíamente a la escuela, entre otros aspectos, por la escasa oferta educativa para el Nivel Inicial, por las condiciones de vida particulares de las familias y por las grandes distancias a recorrer para llegar a la escuela. En diferentes momentos del año, un importante número de niños y jóvenes se ausenta de la escuela por períodos prolongados, por razones climáticas, por incorporación a trabajos temporarios junto a sus familias o por tener que cuidar a sus hermanos menores en ausencia de sus padres.

**La educación privada:** A partir de la segunda mitad del siglo pasado, la educación privada se ha ido extendiendo en el país. Independientemente del origen de esa expansión, los diferentes gobiernos estuvieron presentes de uno u otro modo en su relación con el sector; ya sea, promoviendo ese desarrollo o interviniendo una vez que ésta se encontraba afianzada.

Los servicios educativos de gestión privada se encuentran sujetos al reconocimiento previo y a la supervisión de las autoridades educativas oficiales independientemente de que reciban subsidios estatales o no. En este sentido los agentes que tienen derecho a prestar servicio son la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las asociaciones, fundaciones y demás entidades con personería jurídica y las personas de existencia visible. Dichos agentes poseen el derecho a crear, organizar y sostener escuelas.

Entre sus principales obligaciones se encuentran la de responder a los lineamientos de la política educativa y brindar toda la información necesaria para el control pedagógico, contable y laboral por parte del Estado.



Las provincias reconocen la validez de los estudios y los títulos que expidan los establecimientos que, incluso, adoptan y desarrollan planes propios, siempre que estos incorporen los contenidos mínimos vigentes para los servicios educativos estatales.

Las escuelas privadas poseen mayores márgenes de acción que sus pares estatales para diseñar una oferta educativa que satisfaga a la demanda escolar y, a su vez, al seleccionar a los docentes pueden hacerlo a partir de su *ideario*. Este último se expresa a través de una serie de principios que representan el marco más amplio a partir del cual la institución construirá su proyecto educativo. No obstante, dicho proyecto debe estar encuadrado dentro de los lineamientos curriculares.

También, a diferencia de las escuelas estatales que están obligadas a recibir en la escuela al docente que la eligió, pueden seleccionar a sus docentes en función del perfil institucional del establecimiento. Cabe señalar que las escuelas que tienen el 100% de subsidio estatal y no cobran arancel están prácticamente en la misma situación de las estatales, ya que no tienen medios para pagar a los mejores ni echar a los que no se *adecuan* al perfil del establecimiento, aunque sí tienen la flexibilidad en la selección y contratación de su personal; situación que, aun así, marca una diferencia sustancial.

En la Argentina, uno de cada cuatro alumnos concurre a establecimientos privados no universitarios. Cerca de la mitad de estos estudiantes asiste al nivel primario, una tercera parte al nivel medio y el resto al inicial y al superior no universitario. La distribución de esos estudiantes entre las provincias no es homogénea: el grupo que forman las más desarrolladas concentra el 80% del total del país. A su vez, dentro de éstas, la ciudad de Buenos Aires es la que tiene la mayor participación de alumnos en escuelas privadas (el 50%); le siguen en orden de importancia Córdoba, la provincia de Buenos Aires y Santa Fe con alrededor del 30% cada una.

A medida que se avanza en los niveles educativos se observa una mayor tendencia hacia el consumo de la educación brindada por el sector privado. En el nivel superior no universitario se localiza la mayor participación de la matrícula privada. Le sigue el nivel medio y luego el primario. La única excepción la constituye el nivel inicial, con un porcentaje que lo ubica entre el nivel medio y superior no universitario. Esto último se debe, en gran medida, a la escasez de oferta estatal para ese nivel. Por su parte, para el conjunto del sistema, más de la mitad (57,1%) de los alumnos que estudian en escuelas privadas concurre a establecimientos católicos (no se dispone la información correspondiente a otros cultos religiosos).

En el país, la ayuda estatal y sistemática a las escuelas privadas existe desde hace casi 60 años y estos subsidios se hacen para financiar las plantas docentes de las escuelas. Estas transferencias representan, en promedio, poco menos del 15% del gasto público provincial en educación (alrededor de \$ 2.400 millones) y, de ese monto, el 85% se destina a los establecimientos de los niveles primario y medio. Sin embargo, como en otros indicadores, el promedio oculta las diferencias interprovinciales. Por último, esas asignaciones representan el 35% de los recursos de los establecimientos de gestión privada: el resto corresponde al pago que realizan las familias en concepto de aranceles, contribuciones, etc.

**Eficiencia Interna:** Durante la última década los indicadores de eficiencia interna han tenido una evolución despareja. Así, en primer lugar, la repitencia se incrementó en los tres niveles educativos. En cuanto a la tasa de abandono interanual, disminuyó levemente en la EGB 1 y 2, se redujo en más de un 50 % en la EGB 3 y aumentó en el nivel polimodal.

**La repitencia:** En la EGB 1-2 el porcentaje de los repitentes es del 6,5%. En el país, tradicionalmente, el mayor número de recursantes se verifica en el primer grado y tiende a disminuir a medida que se avanza en los distintos grados de estudio. Existen diferencias muy marcadas entre los alumnos de las distintas jurisdicciones: las provincias menos desarrolladas presentan hasta cinco veces más de repitentes en términos relativos que algunas de las más avanzadas.

En lo que atañe a la EGB 3 y al Polimodal, sus tasas de repitencia son del 9% y del 7% respectivamente, no existiendo disparidades significativas entre los distintos grupos de

provincias. A su vez, el porcentaje más alto de los alumnos que deben cursar nuevamente un año se encuentra en el octavo y noveno año de la EGB 3 (ó 1º y 2º de la educación secundaria) y el primero y segundo año del Polimodal.

**El abandono:** El 7,7% de los estudiantes que ingresaron a primer grado dejan sus estudios antes de finalizar la EGB. Aquí también las disparidades provinciales son significativas. Por eso, si bien la tasa de abandono es una medida tradicional de eficiencia interna, por lo que representa y las disparidades entre provincias que manifiesta, constituye, en verdad, un indicador de la inequidad de los resultados educativos en el país.

A su vez, el porcentaje de los estudiantes que comenzaron la EGB 3 y no lo finalizaron se aproxima al 15% y el del Polimodal al 20%. Al igual que con la repitencia, en este indicador las diferencias entre los grupos de provincias son poco significativas, aunque existen grandes disparidades entre las jurisdicciones individualmente consideradas como la ciudad de Buenos Aires con un abandono interanual en el Polimodal del 11% y la Provincia de Buenos Aires con uno del 23%. Como se puede ver, el comentario sobre la utilización de este indicador como una medida de la inequidad se mantiene, al tiempo que este problema se acentúa en este nivel.

Por su parte, los problemas más significativos que se detectan en las escuelas insertas en contextos rurales son la menor capacidad de retención y de promoción efectiva. Mientras que la tasa de abandono interanual en este medio alcanza el 11,6% en EGB1 y EGB2 -contra el 2,3% a nivel nacional- y el 28,3% en EGB3 -frente al 8% del total país-, la tasa de promoción es menor que la media nacional para todos los ciclos y niveles: en el caso de EGB3 el índice apenas supera 66 % -contra un 84,3% a nivel país- y se acerca al 75% en el caso del Polimodal -frente a casi 81% del total nacional-.

Con respecto a la tasa de graduación en el nivel universitario, si bien en las universidades estatales es del 20%, en el caso de las universidades privadas este porcentaje asciende al 25%. Sin embargo, si se compara este valor para los años 1999 y 2003, se observa una tasa de crecimiento medio anual del 10,6% para las universidades estatales y del 4,6% para las privadas.

**La eficiencia interna según condición socioeconómica:** Otra dimensión crítica del sistema educativo es la que se pone de manifiesto con el análisis de los datos sobre desempeño de los alumnos según su condición de pobreza. En este sentido, desde el punto de vista de la equidad, las disparidades de resultados en el rendimiento escolar expresan la desigualdad en las oportunidades de adquisición de aprendizajes efectivos. Los datos correspondientes a establecimientos educativos clasificados según la magnitud de matrícula escolar en condición de pobreza que asiste a ellos muestran la asociación inversa que existe entre pobreza y eficiencia interna.

Para el total del país, la tasa de repitencia alcanza a casi el 10% de los niños que concurren a las escuelas con alta presencia de matrícula escolar pobre, mientras que sólo representa el 2% en las de baja participación. En el mismo sentido, la promoción efectiva -esto es, el porcentaje de niños que no han repetido ni abandonado- se mueve en proporción inversa a la incidencia de la pobreza en las escuelas. A su vez, el abandono interanual casi se triplica en las escuelas con alta presencia de matrícula escolar pobre y la sobreedad afecta a uno de cada tres niños que asisten a aquéllas, mientras que esta última alcanza valores promedio del 8% en los establecimientos educativos entre los que predomina una matrícula compuesta por no pobres. Por último, los resultados de las pruebas de aprendizaje muestran las disparidades en los rendimientos escolares, con brechas similares tanto para Matemática como Lengua entre los tres grupos de establecimientos.

De este modo, las disparidades según la condición socioeconómica de la matrícula escolar sugieren que las instituciones escolares tienen serias dificultades para superar la influencia adversa de los factores externos sobre el rendimiento escolar, consolidando circuitos escolares diferentes y reproduciendo las desigualdades ya existentes entre los distintos grupos sociales.

**Las pruebas de aprendizaje:** La Argentina debe enfrentar dos problemas al mismo tiempo. Por una parte debe facilitar, como ya se ha dicho, la inclusión escolar de niños de 3 a 5 años y

de adolescentes de 13 a 18 años. Pero, por la otra, deben prestar atención al mejoramiento de la calidad de la educación. Todo parecería indicar que es más fácil avanzar en lo primero que realizar progresos significativos en materia de lo segundo.

Como resultado de las condiciones (sociales y pedagógicas) en que se llevó a cabo la masificación de la escolaridad, la distancia entre los títulos y certificados que distribuyen los sistemas educativos y los conocimientos efectivamente incorporados por los alumnos, tendió a ampliarse. Las diferentes pruebas de evaluación de la calidad de la educación que mostraron desigualdades profundas en los logros alcanzados por los estudiantes al terminar determinados niveles o ciclos.

**Los resultados en el país:** En el el primero y segundo ciclo de la EGB, las escuelas urbanas estatales presentan similares resultados a los de las rurales (alrededor de un 55% en los promedios de lengua y matemática). A su vez, las privadas superan a ambos tipos de establecimientos (66,7%). Por su parte, en el tercer ciclo de la EGB y en el Polimodal, los resultados de las privadas también son superiores a las estatales (51,5%).

Respecto de las diferencias provinciales en el interior del país, en los dos primeros ciclos de la EGB, las disparidades no son significativas. Sin embargo, éstas se tornan marcadas para niveles más altos de estudio: la diferencia en el rango entre las provincias con más altos y más bajos puntajes es de más de diez puntos en EGB 3 y Polimodal.

**Los resultados locales en el contexto internacional:** Por su parte, los resultados de las evaluaciones internacionales permiten, también, ubicar al país en el contexto internacional. Los datos disponibles de los países que participaron del estudio *Programme for International Student Assessment* (PISA), que comparan el desempeño de los alumnos, parecen apuntar hacia la idea de que los países más ricos, aunque con algunas excepciones, son los que han logrado reducir en mayor grado las desigualdades, alcanzando un mayor nivel en los resultados.

La diferencia entre el puntaje de Argentina y el promedio de los países de la OECD es significativa: casi 80 puntos por debajo en las pruebas de Lectura, y más de 100 puntos por debajo en las pruebas de Matemática y Ciencias.

**Las condiciones sociales del aprendizaje:** Los resultados de la reforma educativa argentina no fueron satisfactorios. La pobreza material de las familias y sus consecuencias en el plano de los comportamientos, los valores y otros recursos culturales disminuyó drásticamente su capacidad para acompañar la escolarización de sus hijos. En la mayoría, el empobrecimiento de las familias limita las oportunidades de aprendizaje de los niños y jóvenes, los cuales, pese a permanecer en la escuela no aprenden lo que se supone deben aprender de acuerdo al programa escolar. En otros casos -por ejemplo los jóvenes y los adolescentes de los sectores en mayores condiciones de pobreza- la consecuencia fue la lisa y llana exclusión escolar (Tenti Fanfani, 2007).

En este contexto, varios países de la región (Chile y Argentina son casos paradigmáticos) no sólo vivieron la experiencia de reformas educativas muy ambiciosas, sino que también incrementaron el monto absoluto de la inversión educativa. Pero este relativo aumento no pudo compensar el empobrecimiento de la demanda. Esto explica, en gran parte que los resultados de las pruebas de evaluación de rendimiento educativo no muestren mejoras sustantivas y sostenidas a lo largo del período. Por otra parte tampoco se producen reducciones de peso en las desigualdades que se observan en los aprendizajes logrados. Esta contradicción objetiva entre las inversiones y los esfuerzos desplegados en el marco de las reformas educativas y los pobres resultados alcanzados tiende a deteriorar el clima de optimismo pedagógico que prevaleció durante la última década del siglo pasado (Tedesco y Tenti Fanfani, 2004).

Para no adjudicar a la política educativa y la escuela toda la responsabilidad del comportamiento de los resultados de aprendizaje se recurre, muchas veces a explicaciones ya clásicas en ciertas corrientes de la sociología de la educación de los años sesenta, al señalarse que el aprendizaje no depende sólo de los factores escolares sino que los factores sociales que básicamente se resumen en los diferentes tipos de capital (cultural, económico, simbólico,

social, afectivo, etc.) que las familias están en condiciones de invertir en la educación de sus hijos se encuentran relacionados con los resultados obtenidos (Brunner, 2003).

La calidad del aprendizaje es siempre el resultado de una combinatoria de factores escolares y sociales relacionados entre sí. Además de las condiciones sociales y familiares, hay condiciones de aprendizaje que son fundamentales, como el interés o la motivación por aprender que no pueden colocarse lisa y llanamente en el campo de la demanda, ya que en gran medida (en especial en el caso de los sectores más desposeídos de capital cultural) son un producto de una buena práctica escolar. A ello se suman otros factores sistémicos (recursos edificios, equipamiento, condiciones laborales docentes, diseños curriculares actualizados y pertinentes) como una buena escuela, docentes con una buena formación, estrategias y métodos didácticos adecuados a las características de la población de estudiantes, etc.

### **I.3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FINANCIAMIENTO SECTORIAL**

El criterio dominante -aunque no único- de asignación general de recursos a la educación entre niveles educativos que permite explicar la magnitud de recursos para la educación en la Argentina, es la restricción presupuestaria. En los últimos años, las provincias destinaron al sector educativo, en promedio, entre el 25% y el 30% del gasto público total. En la actualidad, el gasto público educativo consolidado asciende a alrededor de \$32.600 millones (poco más del 5% del PIB).

**La asignación de recursos del Estado Nacional:** Como resultado de la reforma educativa y la transferencia de las escuelas en los noventa, la asignación de los recursos del ministerio nacional destinados a la educación no universitaria varió sustancialmente en los últimos lustros. De solventar (parte de) los gastos recurrentes del sistema, comenzó a financiarse acciones específicas que no se vinculan con la prestación corriente (al menos en un sentido tradicional), del servicio educativo. Sin embargo, a partir de 1999, como resultado de un largo conflicto docente, el Estado Nacional comenzó, nuevamente, a financiar gastos salariales provinciales a través del llamado Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID).

A pesar del significativo crecimiento de los recursos públicos del Estado Nacional para el sector, la mayor parte de su presupuesto se destina al pago de nóminas salariales de los diferentes niveles. Con el objetivo de coadyuvar a la gobernabilidad del sistema, complementando los deteriorados salarios de los docentes provinciales e incrementando los de las universidades, esas necesidades restaron margen de acción financiera para la prosecución de acciones de política más activamente.

Además del Fondo citado, el mayor esfuerzo del gobierno nacional durante los últimos años se volcó a incrementar la nómina salarial de la enseñanza superior universitaria, a acciones en ciencia y tecnología y, a partir del 2006, a la educación técnica (en cumplimiento de la ley sancionada a tal fin). Cabe recordar que en la Argentina la mayor parte del presupuesto de las universidades es atendido con recursos del Tesoro Nacional. A su vez, la mayor parte de las erogaciones de ese nivel de estudios se asigna a la partida de personal (docente y no docente). En síntesis, estas cuestiones explican que, aunque el Ministerio Nacional aparece financiando diversos tipos de programas, en los hechos, buena parte de sus recursos tienen por destino último el pago de salarios (esencialmente, FONID y Universidades).

Mientras, ello restó recursos al gobierno nacional para desarrollar acciones educativas del resto de los niveles y modalidades que requieren de financiamiento. Entre éstas, se pueden destacar la distribución de recursos materiales y pedagógicos que buena parte de las provincias, por la carga que significa el sostenimiento recurrente de sus sistemas educativos o por, directamente, insuficiencia de recursos monetarios, no pueden solventar. En la actualidad, el ministerio de educación nacional asigna anualmente alrededor de \$ 900 millones (un 10% del presupuesto nacional, pero menos del 3% del total de los recursos destinados a la educación en el país) a becas escolares, infraestructura, libros, material didáctico, equipamiento informático y capacitación docente.

**La asignación de recursos de las provincias:** Dentro del gasto sectorial, el 50% del financiamiento público provincial al sector se destina a la educación pre-primaria y primaria, el

32% a la educación media y el 5 % a la educación terciaria no universitaria. El resto del gasto público provincial sectorial se encuentra imputado a gastos sin discriminar.

El gasto público educativo está concentrado en el pago de salarios: tradicionalmente, el rango de la participación de los gastos en la partida de Personal del sector ha oscilado entre un 80% y un 90% (según la provincia). En cuanto a los gastos de capital, representan -aunque con significativas variaciones entre años y provincias- menos del 5% del gasto público educativo total. Su evolución evidencia la oscilación de los gastos de capital como consecuencia de la restricción presupuestaria y/o escasa o nula programación de la inversión educativa en edificación escolar.

La relación del gasto educativo estatal con la demanda permite observar un promedio actual para el total del país de casi \$ 3.000 anuales por alumno. En particular, cabe resaltar el hecho de que el gasto en el nivel superior no universitario es levemente mayor que el universitario. En principio, esto se encontraría asociado a que no pocos de los institutos (de formación docente y técnicos) que conforman a aquél nivel tienen una muy baja matrícula que torna, de ese modo, el gasto por establecimiento (y por alumno), muy alto.

Aun cuando se trata de un coeficiente precario, el gasto por alumno es uno de los indicadores por antonomasia para analizar el esfuerzo financiero en educación. Cuando comparamos los datos provinciales podemos ver que en la Argentina: a) no existe una correlación clara de este indicador con la densidad poblacional ya que hay provincias con características poblacionales similares con dispersiones significativas y, b) no hay una correlación clara entre el grado de desarrollo de una provincia y su costo por alumno.

**El gasto por alumno y el esfuerzo financiero:** Esta aparente contradicción se debe a que los indicadores tradicionales del financiamiento educativo -tales como el gasto por alumno-, considerados aisladamente, no toman en cuenta las posibilidades provinciales de asignar (mayores) recursos al sector. Así, por ejemplo, si se considerase solamente la relación del gasto por alumno con el ingreso per capita de cada jurisdicción se podría observar su inadecuación para describir el esfuerzo financiero provincial en educación en el país. Esto se debe a que los recursos públicos de que dispone cada provincia -que, en última instancia, son los que solventan los sistemas educativos- no se encuentran vinculados con la actividad económica y, por lo tanto, con el nivel de ingresos promedio de la población. Dado que el reparto de los recursos de origen nacional tiene un claro sesgo redistributivo que beneficia a las jurisdicciones con escaso desarrollo económico, las provincias más rezagadas económicamente ven más que compensadas la disponibilidad de fondos brindada por sus limitados recursos propios. En síntesis, esas situaciones se explican, en definitiva, por la relación que existe entre los recursos públicos y el PIB en cada provincia.

De ese modo, se encuentra configurada una situación en la que provincias pobres disponen de mayor cantidad de recursos fiscales por habitante que provincias más ricas. Por eso, en no pocas de ellas la asignación de recursos per capita (medida a través del gasto por alumno) para la prestación de servicios puede ser más alta en las primeras que en las segundas.

Las jurisdicciones más avanzadas económicamente se encuentran entre las que menor porción del ingreso per capita destinan al sector. Por el contrario, las más rezagadas son las que, desde esta perspectiva, más esfuerzo estarían realizando. Sin embargo, cuando el gasto por alumno se relaciona con la cantidad total de recursos fiscales de que dispone cada provincia por habitante, se observa que el desempeño mejora notablemente para las primeras y se deteriora para las últimas. Desde esta perspectiva, la ausencia de relación es un aspecto de la asignación de recursos en educación (quizás de los pocos) que corresponda evaluar positivamente.

Por último, se debe tener presente que el gasto por alumno es un indicador del gasto promedio y, como tal, supone un vínculo con el tamaño de la matrícula. Por lo tanto, no es extraño que, además, las que más se estarían *esforzando* según esta medida sean las provincias con menor cantidad de habitantes y mayores recursos fiscales per capita del país. Por eso, incluso destinando menores porcentajes de sus presupuestos al sector, pueden invertir por alumno más que el resto. En sentido inverso hay provincias que deben asignar una mayor porción de

su gasto total al sostenimiento del sistema y, aun así, esas sumas son insuficientes para la atención de su mayor demanda educativa en términos relativos (los casos extremos que ilustran estas consideraciones son las provincias de Tierra del Fuego y Buenos Aires, respectivamente).

Ahora bien, debemos recordar que ese mayor esfuerzo tiene por destino principal el financiamiento de la partida Personal por la vía de mayores salarios y/o cantidad de docentes. En otras palabras, se está aludiendo al gasto como expresión o resultado de la capacidad para sostener el funcionamiento *tradicional* del sistema. Si se considera la pareja tasa de escolarización en las provincias (salvo casos excepcionales) y que las relaciones alumno/docente también son más o menos estables, las mayores diferencias se observan en los salarios docentes y, por lo tanto, cuando aludimos a la capacidad estamos, básicamente, refiriéndonos a la capacidad de pagar mayores salarios al personal docente.

Diversos factores pueden concurrir para que los niveles salariales provinciales no se correlacionen *vis à vis* los ingresos públicos provinciales. Entre ellos -y los más tradicionales- se pueden señalar el poder de negociación de los sindicatos docentes provinciales, proyectos políticos de algunos gobernantes que focalizan su interés en el sector y determinantes y características propias de cada provincia (v.g. costo de las canastas familiares; sistemas educativos más *pequeños*, etc.). Como resultado, el esfuerzo financiero en la asignación de recursos al sector presenta contrastes significativos entre las jurisdicciones.

En síntesis, el resultado de la práctica del federalismo *fiscal-educativo* en la Argentina es: a) una disparidad de asignaciones de recursos a los sistemas educativos provinciales que, b) no se encuentra asociada al nivel de riqueza de cada jurisdicción sino a su disponibilidad de recursos fiscales que, a su vez, permite, c) definiciones de niveles salariales docentes con una significativa dispersión.

#### **I.4. A MODO DE SÍNTESIS DE LA PRIMERA PARTE: PROBLEMAS CRÍTICOS QUE ENFRENTA LA EDUCACIÓN**

En líneas generales, se podría sintetizar el diagnóstico realizado señalando que, si bien la educación argentina se encuentra mejor que la de otros sistemas de la región, se presume que su calidad se ha deteriorado en relación con algunas décadas atrás y se encuentra muy por debajo de los países más desarrollados.

La educación nacional enfrenta desafíos de diverso tipo. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos lustros, todavía quedan pendientes, entre otros, problemas de acceso, repitencia, sobreedad, abandono y calidad de los aprendizajes en algunos grupos de edad y sociales. En tal sentido, se consideran insuficientes y, a veces, inadecuados: la infraestructura, el tiempo escolar, el equipamiento, la formación docente inicial y continua, los modelos institucionales y pedagógicos, los programas de apoyo a la población en riesgo y, ya en un nivel más amplio, algunos aspectos de la macro administración del sistema.

En cuanto a la demanda, las condiciones socioeconómicas y culturales de la población en edad escolar también presentan serios déficit que estarían dificultando el aprovechamiento de los esfuerzos que se hacen desde el sistema educativo para garantizar una escolarización plena que asegure una efectiva igualdad de oportunidades. Entre ellas, cabe señalar la alimentación, la vestimenta, las condiciones sanitarias y el capital educativo de sus hogares.

En este escenario, uno de los principales problemas que debe afrontar el sistema educativo argentino es la escolarización de los sectores más pobres, fundamentalmente en el nivel inicial y medio de educación. Las probabilidades de ingreso temprano y de continuidad en los estudios secundarios tendrían una relación directa con el clima educativo del hogar y el lugar de las familias en la estructura social en términos de la distribución del ingreso. De esta manera, se presenta el desafío de ampliar oportunidades de acceso temprano a los niños de 3 a 5 años así como de incorporar y retener a la población de más de 13 años proveniente de los sectores más vulnerables.

A su vez, los altos índices de repitencia, sobreedad y abandono de los niños y jóvenes provenientes de estratos sociales bajos constituyen una fuerte evidencia de los problemas

presentes en el sistema para garantizar una educación plena. Estas poblaciones encuentran dificultades para transitar la escolaridad con éxito y permanecer el tiempo estipulado que requiere la adquisición de competencias básicas. Por eso, es necesaria una educación que permita superar las desigualdades en el punto de partida adecuando las estrategias y modelos pedagógicos empleados, de manera que ofrezcan una oferta educativa tan variada como lo son las condiciones de vida y existencia de las nuevas generaciones.

A esas dificultades, se agregan las falencias y diferencias en los logros de aprendizaje que también se relacionan con las desigualdades en la calidad de la oferta. Esto no sólo afecta a los sectores pobres: abarca al sistema educativo en su totalidad. Los programas internacionales de evaluación de aprendizajes muestran que la Argentina se encuentra por debajo del promedio de los países desarrollados. Asimismo, en el interior del sistema, los operativos nacionales ponen de manifiesto peores resultados para las escuelas públicas en comparación con las privadas.

Otros dos problemas de mayor especificidad lo conforman la escolarización secundaria de jóvenes y adultos y el acceso al nivel primario de sectores rurales e indígenas. Los altos porcentajes de jóvenes de más de 18 años que no completaron sus estudios secundarios constituyen a la educación de jóvenes y adultos en un reto educativo. Del mismo modo, la escolarización primaria y post-primaria en ámbitos rurales e indígenas es otro de los desafíos, fundamentalmente en las zonas del NEA y NOA. La complejidad y las condiciones de pobreza extrema de estos contextos ubican a esta población en una fuerte situación de desventaja para el ingreso temprano a la escuela, la permanencia y la posibilidad de continuar los estudios hasta los niveles considerados social y legalmente obligatorios.

Como se sabe, los factores que confluyen para conformar una educación de calidad son diversos. Por un lado, están aquellos relacionados con los recursos económicos, materiales y temporales. Con respecto a este grupo de factores, en la Argentina pueden encontrarse, entre otras, carencias en infraestructura y equipamiento, en la duración de la jornada y en la extensión efectiva del ciclo lectivo.

Por otro lado, están los factores vinculados a los recursos humanos y a las condiciones materiales y simbólicas del trabajo de enseñar, como, por ejemplo, las condiciones laborales y salariales, la jerarquización de la profesión, la formación docente inicial y continua y la movilidad en la carrera docente.

Uno de los problemas relacionados con este segundo grupo de factores es que los jóvenes que hoy eligen la docencia no poseen los perfiles más adecuados para esta tarea debido a la baja calidad de la educación secundaria y al escaso atractivo que ofrece la carrera docente. Aunque los salarios se han venido recuperando durante los últimos años, la caída del prestigio social de esta profesión y su escasa movilidad laboral hacen que sea una opción poco atractiva para los de mayor nivel cultural.

Con respecto a los contenidos de la formación inicial, si bien en la década pasada fueron reformulados, los programas curriculares continúan privilegiando el enfoque de contenidos más que la formación para el desempeño docente. Debido a ello, los egresados no cuentan con las capacidades y competencias necesarias para afrontar la complejidad de los actuales escenarios educativos. Asimismo, los planes tienen debilidades o ausencias en ciertos contenidos que se consideran estratégicos para la enseñanza. Esto se presenta como un tema relevante dado el impacto de esos aprendizajes sobre la trayectoria escolar de los niños.

**Algunos desafíos de política educativa:** La experiencia de los últimos años demuestra que las políticas educativas han sido más eficaces para escolarizar a la población que para mejorar la calidad de los aprendizajes. En el largo plazo, el crecimiento de la matrícula en el nivel preescolar y en el nivel medio básico y superior no fue acompañado por un crecimiento proporcional de la inversión pública en educación. La pobreza de las poblaciones escolarizadas tendió a corresponderse con la pobreza de la oferta de educación pública. En tal sentido, sobresalen los siguientes retos:

- Cuando se han alcanzado tasas significativas de cobertura, especialmente en la educación

básica, los progresos en la cobertura son más difíciles ya que son más complejos los desafíos que hay que resolver. Los próximos pasos deben estar orientados a asegurar que los niños concluyan este nivel, que las brechas en términos de resultados tiendan a reducirse y que los niños que egresen hayan adquirido los conocimientos requeridos para continuar con su trayectoria escolar.

- Los próximos niveles de expansión de la escolarización (tanto en el nivel inicial como en el ciclo medio superior) requerirán esfuerzos mayores tanto en materia de expansión de la oferta (infraestructura, materiales didácticos, formación de docentes, etc.) como de adecuación de estrategias y modelos pedagógicos empleados.
- Es probable que la expansión de la escolarización en el nivel medio se haya registrado en un tiempo corto y el sistema educativo no haya estado siempre en condiciones de dar una respuesta adecuada a esta demanda.

En este contexto, “la cuestión pedagógica” adquiere una importancia estratégica fundamental. La educación secundaria deberá innovar sus estrategias y procedimientos de enseñanza y aprendizaje para superar los viejos modelos organizativos hacia otros orientados al desarrollo del aprendizaje de herramientas y lenguajes (lógica, lenguas, matemáticas, etc.) que habilitan para el trabajo y la ciudadanía activa.

- A la luz de la experiencia de los programas compensatorios, deberá tenerse en cuenta que el compromiso de las escuelas con la creación de condiciones básicas para sostener el proceso de aprendizaje en muchos casos ha deteriorado las capacidades y recursos con que cuentan esas instituciones para orientar específicamente a las actividades educativas. Esta función asistencial asumida por la escuela corre el riesgo de desnaturalizar su función y al mismo tiempo, de afectar la misma identidad profesional de los docentes. Durante los próximos años, las políticas educativas deberán resolver cómo articular mejor sus compromisos pedagógicos y sociales, ya sea a través del desarrollo de una oferta enriquecida (en tiempo escolar, recursos, etc.) o bien a través de una mejor vinculación con otras políticas sociales y recursos locales/comunitarios específicos. Dadas estas tendencias es probable que, en mayor o menor medida, el país tenga que enfrentar durante los próximos años al menos dos desafíos fundamentales y tendrán que resolverlos al mismo tiempo. El primero tiene que ver con la incorporación de los excluidos, es decir, de aquellos niños que ingresan al sistema educativo pero permanecen en él menos del tiempo necesario para desarrollar competencias básicas para la vida. Por otro lado, cuando se trata de los adolescentes de las áreas rurales y urbanas más pobres que logran prolongar su escolaridad e ingresar al nivel medio es preciso articular una política de sostén de la demanda y una mejora sustantiva de la oferta escolar que se destina a estos grupos sociales socialmente subordinados.
- En relación con la educación superior, la cuestión del conocimiento ha asumido un rol estratégico en el mundo contemporáneo en la medida en que, para su desarrollo, las sociedades dependen cada vez más de la producción y difusión de conocimientos en las áreas más diversas. Ya que las universidades siguen siendo el locus privilegiado para la producción del conocimiento, la existencia de sólidas instituciones de enseñanza superior es una condición indisociable de la soberanía de las naciones. Más que principios fundadores o características intrínsecas a la experiencia universitaria, la búsqueda de la excelencia, la pertinencia social, la inserción internacional, la sensibilidad para con medidas de inclusión, la vinculación al desarrollo nacional, la capacidad de innovación y transferencia de tecnologías de base física y social, y la apuesta en el humanismo que siempre ha acompañado la tradición universitaria occidental, constituyen hoy metas de las cuales depende el desarrollo sostenible de América Latina.

Todo parece indicar que es necesario revertir ciertas consecuencias no intencionales de la política educativa de los últimos lustros, en especial de aquellas que tendieron a transferir servicios a las provincias sin el correspondiente desarrollo local de capacidades de gestión. El vacío de orientación nacional y el incumplimiento de las promesas de transferencia de mayores recursos (fruto de la crisis económica y la decisión política) contribuyeron a ampliar la fragmentación institucional y la diferenciación social de la educación. En consecuencia, el



sistema educativo tiende a constituirse en una realidad cada vez menos integrada y homogénea para convertirse en un agregado de redes diferenciadas y jerarquizadas en función de las características territoriales, económicas, sociales y culturales de las poblaciones que atiende.

## **II. GOBERNABILIDAD Y EDUCACIÓN EN ARGENTINA**

El término gobernabilidad está rodeado de incertidumbre. Como es sabido, en un principio se lo vinculó con las dificultades que afrontaban las democracias para hacer frente a las crecientes demandas sociales, para derivar posteriormente en otras cuestiones relacionadas con la gobernabilidad pero sustancialmente distintas a ella, como la eficacia. La preocupación se centraba en la efectividad con la cual los actores políticos arribaban a decisiones y en la capacidad institucional y gubernamental para aplicarlas. La gobernabilidad era así un atributo sistémico, en principio, del poder ejecutivo del gobierno y, más ampliamente, del gobierno en su totalidad y el sistema político en su conjunto.

Sin embargo, la discusión actual sobre la gobernabilidad ha dejado atrás la concepción de que las decisiones estatales son el factor principal que define las condiciones de legitimidad y eficacia, para aceptar la existencia de otras importantes influencias. Así, “hay vida más allá del gobierno. Además de la regulación y acción del gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de autorregulación y autogobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social” (Aguilar Villanueva, L.F., citado por Cruz, C., 2001).

Surge entonces el concepto de gobernanza: el conjunto de instituciones -patrones, estructuras y reglas de juego- que condicionan y posibilitan la acción política y social. Este giro redefine los protagonistas relevantes, que pasan de ser no solamente los actores políticos y sociales estratégicos que actúan en el nivel nacional y subnacional -poderes ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, sindicatos, movimientos- para incluir también ONGs, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas y diferentes redes de actores. De este modo, muy lejos de una estructura jerárquica, una variedad de participantes pueden obstaculizar o cooperar con la formulación e implementación de las políticas públicas.

Así, la gobernanza contribuye a la gobernabilidad, pero la ausencia de ésta puede modificar, reforzar o aun suprimir las reglas de juego y las estructuras de interacción sociopolítica (Cruz, C., 2001). Aquella, implica la existencia de algunas precondiciones institucionales y estructurales, entre las cuales se distingue la de un mínimo de identidad común entre los diferentes grupos y organizaciones sociales, que evite una lucha permanente que ninguno puede ganar (Maintz, 1999).

Además, el poder debe estar distribuido en la sociedad, pero no de manera fragmentada o ser inefectivo. Las autoridades políticas deben ser razonablemente consideradas como guardianes del bienestar público. Deben contar con los recursos necesarios para llevar a cabo las decisiones que tomen, y estos deben ser suficientemente diversificados para hacer frente a una variedad de necesidades de regulación. A su vez, se espera que tengan competencias especiales en sus respectivos campos de acción. Del lado privado, se requiere una fuerte, especializada y bien organizada sociedad civil, integrada por grupos que cuenten con recursos y que no estén controlados políticamente.

Esta descripción, por supuesto, se refiere a una sociedad ideal, pero algunos países se le aproximan más que otros. En ellos, la cooperación entre actores públicos y privados no ocurre solamente al nivel central, sino que empieza en el gobierno local, donde hay tanta o más tradición de asociaciones público-privadas.

La existencia o no de estas asociaciones remite, inevitablemente, a la cuestión de la voluntad de participar; esto es, a cómo se decide ejercitar la ciudadanía. Las alternativas pueden sintetizarse en una actuación limitada a la emisión del voto que habilita la representación, o una más amplia a través de un compromiso activo en la gestión de los asuntos públicos.

Así, aunque los cambios en el contexto político y social tienen primordial incidencia, en la actualidad existiría una fuerte renuencia no sólo respecto de la participación en política sino también en actividades vinculadas con algún tipo de compromiso colectivo. De realizarla, se hace de manera intermitente, especialmente orientada a intereses concretos y puntuales; la activación de la sociedad no parecería ser perdurable en el tiempo (Castiglioni y Escolar, 1996). Por otra parte, esto parece tener relación, con la percepción de los problemas y su apropiación, con la convicción de una posible solución y de la importancia de la intervención del interesado para su logro.

Algunos teóricos distinguen la situación en que las acciones de los participantes inciden efectivamente en todos los procesos de la vida constitucional y en la naturaleza de las decisiones, mientras que en otras no se consigue alterar el monopolio de la toma de decisiones, enmascarando situaciones de verticalismo autoritario. Otros autores prefieren plantear una gradación: la alternativa más baja, la posibilita al nivel informativo; otra supone que los involucrados pueden emitir opinión, la cual podrá o no modificar decisiones o acciones y; por último, la más compleja, en la que los participantes pueden decidir sobre sus propios asuntos. Ciertos análisis se enfocan en el objeto de la participación: qué decisiones están incorporadas, si incluye o no acciones y políticas de gobierno, si implica la determinación de objetivos y líneas de acción y si la intervención incorporará el planeamiento, la programación, la ejecución y el control, o solamente alguna o algunas de estas funciones. Se señalan, asimismo, algunos factores críticos, como el control de los recursos financieros, la disposición de elementos y mecanismos que permitan el seguimiento de la ejecución y el reconocimiento de los órganos institucionales con los cuales se interactúa.

Por último, también se ha relacionado la participación con el grado en que los posibles actores están organizados y, cuando lo están, se ha discutido la representatividad de los que se incorporan a este tipo de procesos, la existencia de rendición de cuentas a las bases que buscan defender y en qué medida es válida la eficacia que se les atribuye para gestionar.

En este punto, conviene vincular estos aportes con el discurso de la descentralización, según el cual el proceso sería la solución final de las falencias de los mecanismos de representación política y el instrumento adecuado para aumentar la eficiencia del Estado. La descentralización es presentada, también como el medio idóneo para estimular la iniciativa, el instrumento privilegiado de todo proceso de cambio, para lo cual sería imprescindible la participación ciudadana. Se aduce también que las administraciones más pequeñas tendrían ventajas respecto de la innovación, por su mayor permeabilidad a las señales y demandas de la sociedad.

La existencia de alguna congruencia entre la política descentralizadora y el aparato que la implementará, es considerada una cuestión crítica para su éxito. Esa congruencia debe incluir, entre otras, la capacidad de la instancia central de *reconocer las diferencias* y de aplicar, en consecuencia, políticas no homogéneas ya que, en la medida en que cada uno de los receptores tiene condiciones de partida y/o dinámicas diferentes, su carencia podría derivar en mayor inequidad.

En este marco, el análisis que sigue apunta a detectar en qué medida pueden aplicarse estas concepciones en el sector educativo argentino, en qué grado se presentan los modelos ideales. Para ello se presentan los actores del sector educación, qué intereses defienden, con qué recursos cuentan, cuánto poder ejercen, qué rol les asigna el Estado y cuál es el que adoptan, y en lo posible, cuál es su grado de organización, especialización y autonomía. Sobre todo, permitirá entrever si comparten una definición de interés público o por el contrario, manipulan el proceso a favor de sus intereses particulares y si es posible lograr soluciones cuando los problemas económicos disminuyen los incentivos para alcanzar acuerdos que supongan sacrificios para los involucrados.

## **II.1. EL ESTADO: Los efectos de la descentralización**

Como es sabido, en los noventa se introdujeron transformaciones en los patrones tradicionales que estructuraban el gobierno de la educación, que acentuaron la descentralización y en algunos casos modificaron las estrategias de financiamiento sectorial.

Estos procesos derivaron en un diseño institucional en el que los estados provinciales quedaron a cargo de las funciones más complejas y de mayor conflictividad social, como educación y salud; y un proceso sociopolítico que genera problemas y resultados diferenciales según el ámbito o sector, con la consecuente necesidad de estudios y políticas particularizadas.

En el caso del sector educativo, el Estado central transfirió una serie de responsabilidades y asumió funciones nuevas tales como la innovación pedagógica, la asistencia técnica, la evaluación, la producción de conocimientos e información, la acreditación de instituciones, la definición de programas curriculares nacionales y la compensación de diferencias. Se liberó de la pesada carga de la administración docente, en algún grado flexibilizó y profesionalizó sus recursos humanos y logró algunas condiciones para operar con mayores grados de libertad. Como contrapartida, las definiciones de política educativa y/o su puesta en práctica, son mayoritariamente llevadas a cabo por cada provincia.

Así, en tan sólo unos años se pasó de un federalismo que se asemejaba más a un Estado centralista a uno con pretensiones de responder a la concepción clásica de una "convivencia pluralista de centros autónomos" (Falleti, 2001). El gobierno de los sistemas educativos se presenta cada vez más policéntrico, y con diferentes capacidades y recursos, heterogeneidad ésta que quizás se deba menos a asimetrías legítimas o propias del federalismo -territorio, población, economía y cultura- que a una diversidad producto de la vertiginosidad y simultaneidad de los cambios verificados en los noventa (Ornelas, 2003).

Es importante señalar que las sucesivas transferencias de escuelas que se produjeron en el país nunca fueron iniciativa de las provincias sino del gobierno nacional y, aunque discutidas y analizadas al interior de los órganos de gobierno de la educación, estaban motivadas por razones de índole fiscal e impulsadas por las autoridades económicas nacionales.

Las menguadas capacidades del Estado al momento de la transferencia constituyeron, seguramente, otra razón para emprenderla. Se entiende por tales, además de los aspectos instrumentales, el tipo de regulación e intervención que el aparato estatal puede abordar; y sus posibilidades de obtener y procesar información para interpretar, política y administrativamente, las señales que envía la sociedad y los impactos sociales de sus acciones.

Con relación a esto, conviene introducir la idea de *descentralización por desesperación* (Arango, 1993). Esto significa que ante un deterioro extremo de las capacidades del sector público, es mejor transferir sus funciones -a las provincias, al mercado- que embarcarse en el complejísimo proceso de reconstruirlas. Palermo y Novaro (1996), coincidiendo con dicho deterioro, afirman que aunque en algún periodo de los 90 existieron posteriormente acciones de reconstitución del Estado, "la expansión de capacidades institucionales y de gestión es limitadísima. La estrecha capa de personal de alta calificación no trasciende las esferas de gestión macroeconómica y tributaria, se ha avanzado muy poco en otras áreas de la administración, y dicha capa actúa y debe considerarse más como parte de un equipo de gobierno que como elite de una burocracia permanente". En cuanto al nivel sub-nacional, esta reconstitución de las capacidades y autonomía del Estado se inició con posterioridad a la del nivel nacional y con características y resultados no homogéneos.

El proceso descrito remite a la necesidad de congruencia entre la política descentralizadora y el aparato que la implementará. Al respecto, Crozier (citado por Chumbita, 1997) ha recomendado invertir la concepción tradicional, -determinar los objetivos y olvidar los inconvenientes y los recursos-. A su juicio, corresponde partir de los recursos con que se cuenta, en especial los recursos humanos, y observar con atención los obstáculos. De esa contrastación podría surgir, y a menudo sucede, un cambio en los propósitos originales.

De este modo, al momento de la transferencia, las provincias contaban con muy estrechos márgenes para sobrellevar las dificultades que surgieron del proceso (y, más aún, de la posterior Ley Federal de Educación). Además, debieron hacer frente a las nuevas responsabilidades sin que hubiera mediado una etapa de transición y adaptación y sin apoyo técnico efectivo del

entonces Ministerio de Cultura y Educación de la Nación que, por su parte, no reunía capacidades para *reconocer las* diferencias ni aportar asistencia técnica de mayor envergadura.

Pese a esto, el último traspaso se realizó en sólo dos años y sin mayores conflictos con una, finalmente, mansa aceptación por parte de las provincias y en un marco signado por la indiferencia de la sociedad.

¿En qué medida la transferencia de servicios educativos y la Ley Federal de Educación indujeron a una fragmentación del sistema al delegar en las provincias las *decisiones* de aplicación de la reforma? Algunas opiniones sostienen que, dado que esa *autonomía* en la implementación en realidad se encontraba sujeta a las posibilidades financieras y las capacidades de gestión de cada jurisdicción, la transferencia contribuyó a acentuar las diferencias provinciales en la calidad y equidad del servicio brindado. El contra argumento es que el sistema educativo se hallaba fragmentado con anterioridad a la transferencia y a la reforma educativa y, en este sentido, ya se encuentran referencias a la desarticulación existente -no sólo entre jurisdicciones sino entre niveles- en un diagnóstico de la administración central publicado por el Ministerio de Educación a fines de los 80 (Paviglianiti, 1988).

Entonces, no podría imputarse todo a la transferencia. Hacía tiempo que las escuelas medias habían sido abandonadas a su suerte: las competencias provinciales no las incluían y las instancias nacionales, inmersas en la crisis, habían renunciado de hecho a gobernarlas. La transferencia sirvió al menos para blanquear el abandono e intentar una nueva etapa, y en este marco, las menores distancias para el acceso, no sólo geográfico, deberían significar una mejoría.

## II.2. FAMILIAS

Las asociaciones cooperadoras constituyen una experiencia asentada de cooperación público-privada al nivel de la escuela, en su carácter de instancia no discutida a través de la cual se involucran las familias en el sector educativo argentino, mediante aporte de recursos y actividades de apoyo. Su origen no respondió al impulso del Estado sino que surgieron por iniciativa privada. Como se verá más adelante, las políticas gubernamentales apuntaron a limitar su esfera de acción y autonomía y, en un caso particular más reciente, a potenciar su rol al adjudicarles tareas de gestión.

El análisis se limita a la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, en principio, porque el encuadre normativo es similar en el resto de las provincias y, en segundo lugar, porque en ambas existen o se han registrado algunas diferencias de interés.

También se presentarán los “consejos de escuela”, instancia que permitía un mayor grado de intromisión de las familias en el gobierno escolar, y que se instauró en 1988 en la Provincia de Buenos Aires. Aunque incorporada por algunas jurisdicciones, nunca alcanzó una presencia masiva en el país.

La descripción del proceso que medió entre su instauración y posterior dilución permitirá -al contrastar el rechazo que despertó en diversos grupos sociales con su finalmente inofensivo accionar- reflexionar sobre la tolerancia de la sociedad al involucramiento de la comunidad educativa en el gobierno de la escuela, así como la capacidad de los actores que la componen para sostener este esfuerzo en el tiempo.

**Las Cooperadoras:** Durante el proceso de constitución del Estado Nacional en la Argentina, la educación fue considerada una cuestión principal como elemento de integración social, por lo que esta política pública adquirió un carácter eminentemente centralizado. Pero, paralelamente, surgieron distintas asociaciones que se orientaron básicamente a la asistencia a los niños y al seguimiento de los padres para que los enviaran a la escuela. En 1884, la Ley 1420 que consagró la educación obligatoria y común les da reconocimiento formal en su artículo 42, inciso c).

A partir de 1930 la intervención estatal se acentuó no solamente en lo económico sino en la regulación de las prestaciones sociales. En este último ámbito, además de aumentar su control

sobre las actividades que desarrollaba el sector privado, institucionalizó actividades iniciadas espontáneamente por la sociedad civil, las homogeneizó y fomentó su creación.

En ese marco, el Consejo Nacional de Educación reglamentó en ese año la actividad de las cooperadoras escolares, estableciendo como requisito el reconocimiento estatal, un Reglamento de funcionamiento y un "Fondo Común de Cooperación Escolar". Este Fondo, que limitaba el uso autónomo de los recursos que ellas mismas aportaban, sería distribuido por un directorio presidido por el Consejo Nacional de Educación y delegados de los distritos escolares de la Ciudad de Buenos Aires. La normativa generó una gran reacción por parte de las cooperadoras, que reivindicaron sin éxito su carácter de *actividad privada*.

La normativa de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires también restringen su esfera de su acción y su autonomía. Su objeto principal es definido como la realización de actividades asistenciales y su rol como sostén subsidiario de la escuela. Se establece al Director como su asesor natural, el reconocimiento formal del aparato gubernamental y el poder de fiscalización sobre el manejo de los fondos que recaude.

Asimismo, en ambas jurisdicciones se las excluye explícitamente de cualquier pretensión de intervenir en la organización y funcionamiento de la escuela, incluyendo los temas pedagógicos y el desempeño docente.

Los recursos de las asociaciones cooperadoras provienen de la cuota societaria no obligatoria que aportan los padres de los alumnos, y con ellos financian parcialmente la limpieza y mantenimiento del edificio escolar, material didáctico y en algunos casos, actividades a contra turno. El papel de las AC como aportantes de recursos para el funcionamiento de las escuelas se potenció durante la década del 80, en la que se verificaron restricciones presupuestarias crecientes.

En la Ciudad de Buenos Aires en particular, además de estos fondos, las cooperadoras cuentan con subsidios para fines determinados que les otorga el Gobierno. Se trata de aproximadamente \$ 9 millones para gastos corrientes (transporte y material didáctico) y casi \$ 40 millones para gastos de capital (mantenimiento y equipamiento escolar). El destino de estos últimos se define en la Comisión Distrital de Cooperadoras (CO.DI.CO). No se han detectado registros o estimaciones en la Provincia de Buenos Aires.

En esa provincia, la decisión de implementar la Educación General Básica en los 90 significó agregar el octavo y noveno año al anterior Nivel Primario de siete años de duración, con la consiguiente necesidad de construir nuevas aulas. Para ello, fundamentado en razones de eficacia y control social más que en objetivos de democratización, el gobierno de la educación estableció una modalidad por la cual unas 3.600 cooperadoras debieron agregar funciones de *gestión* a su rol tradicional.

Éstas recibieron con buena disposición esta responsabilidad que, si bien no era nueva, representaba un cambio importante de escala con respecto a la tradicional. Así, durante 1997 y 1998 esas asociaciones apoyaron la construcción de 3.870 aulas, 3.160 ampliaciones y refacciones, y 2.131 obras de otro tipo (Prodymes, 1998).

Básicamente, la responsabilidad de las cooperadoras se circunscribió a la gestión y administración de los fondos públicos previstos para la ejecución de las obras y a su rendición ante la instancia central que era la que elaboraba y aprobaba cada proyecto de obra. La cooperadora respectiva podía hacer llegar su opinión o sugerencia, pero en ningún caso modificar en forma unilateral el proyecto ejecutivo y/o los materiales previstos. Sobre esta base, cada una de ellas realizó una compulsa de precios con el asesoramiento del Director/a del establecimiento y del Inspector de Obra, delegado distrital del área competente de la instancia central. Este último estuvo a cargo del seguimiento y de la firma de la certificación de avance junto con la cooperadora y la empresa contratista.

La Cooperadora tenía la opción de obviar al contratista y hacer la obra *por administración*, una modalidad de mayor complejidad, en cuyo caso podía incorporar a sus fondos la diferencia entre el *presupuesto oficial* del proyecto y el que resultaría de una compulsa de precios.

Aproximadamente el 13% y 9% de las aulas para 8º y 9º respectivamente fueron ejecutadas bajo esta modalidad.

La operatoria excluyó virtualmente a los Consejos Escolares. Estos Consejos son una particularidad de la Provincia de Buenos Aires: se trata de órganos colegiados, integrados por ciudadanos elegidos por el voto popular y están a cargo de la administración de los servicios educativos en el ámbito de la competencia territorial distrital -que coincide con la municipal y electoral, en 134 distritos- con exclusión de los aspectos técnico pedagógicos. Los Consejos Escolares datan de 1875 y existe un histórico forcejeo con la instancia central quien persistentemente les ha quitado atribuciones. El cargo de consejero escolar constituye el escalón más bajo de la carrera política.

En este marco, Tiramonti (1996) al destacar el papel de espacio privilegiado que desempeñaron las cooperadoras, señaló también la existencia de una completa trama relacional para la asignación de recursos que articulaba, por un lado, las cooperadoras de las escuelas con los consejeros escolares distritales y éstos, a su vez, con los organismos provinciales proveedores de los recursos. Paralelamente, se verificaban también nexos directos entre estos últimos y las cooperadoras de las escuelas, así como entre gobierno y familia.

La incorporación de las cooperadoras a la gestión de las obras fue exitosa. Las obras se realizaron con una agilidad que difícilmente se hubiera logrado por otros métodos y, del total de las involucradas, solamente alrededor de un 10% llegó al nivel central como casos *problema*, sin que los ilícitos alcanzaran mayor relevancia.

**Los Consejos de Escuela:** Fundamentados en propósitos democratizadores, estos Consejos se iniciaron en la Provincia de Buenos Aires y posteriormente, entre otras jurisdicciones, en Mendoza y Río Negro, con algunas modificaciones. Aunque subsisten experiencias aisladas, no han alcanzado una institucionalización masiva. Dado que la inclusión de esta experiencia apunta a presentar dos modelos distintos de cooperación público-privada, se expondrá solamente la experiencia de Buenos Aires y no se hará referencia a su situación actual en el país.

Los Consejos de Escuela fueron autorizados en esa provincia en 1988, como instancias al nivel del establecimiento escolar, a integrarse con representantes de los sectores involucrados - directivos, docentes, padres, alumnos, no docentes, asociaciones cooperadoras y, en el caso de la enseñanza no oficial, el representante legal-, elegidos democráticamente entre sus pares. Las entidades intermedias podían ser invitadas a sus debates con voz pero sin voto. Si bien el personal directivo era responsable de la difusión del Decreto en la zona de influencia de la escuela, la promoción o creación de los Consejos podía ser realizada por cualquier persona que reuniera las condiciones que la norma establecía para integrarlos.

Se les atribuyeron funciones de fortalecimiento de la organización de la comunidad educativa y su zona de influencia, pero también podían elevar propuestas ante las autoridades competentes en todo lo concerniente a lo técnico pedagógico y docente.

En principio, la normativa no estableció la obligación de informar al Consejo, ya sea sobre la situación del establecimiento, el programa curricular o las políticas educativas. En cambio, es importante el componente de opinión, ya que podían participar en el análisis y tratamiento de las necesidades educativas del establecimiento y de la zona, gestionar propuestas de cambios en cuestiones técnico pedagógicas ante la autoridad respectiva y proponer criterios para la realización de los actos que se realizaran dentro o fuera de la escuela.

En los aspectos que se refieren más específicamente a decisiones, se le atribuían generosas posibilidades para la realización de actividades extra curriculares en interacción con la comunidad, así como sobre la infraestructura y medios auxiliares de educación, sin mención alguna al origen de los recursos que serían necesarios para la realización de las acciones. Más aún, en el caso que se dirigieran donaciones o subsidios al Consejo, éste sólo podría proponer su destino y afectación a través de la cooperadora, quien debía formalizar la rendición de cuentas. Los consejos mendocinos, en cambio, contaron con asignación de recursos pero su percepción fue irregular.

Uno de los aspectos más interesantes de la experiencia fueron las duras críticas que recibió. Algunos medios periodísticos conservadores la tildaron de populista, izquierdizante y la acusaron de la pretensión de introducir elementos ajenos a la educación dentro de las escuelas. El Consejo de Educación Católica de la Provincia de Buenos Aires, la Asociación de Entidades Educativas Privadas argentinas y la Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada -en forma separada pero con planteos similares-, rechazaron el proyecto por considerar que esa forma participativa comprometía el patrimonio de los establecimientos y cuestionaron la ingerencia del gobierno provincial en su organización interna. Los resultados del proceso contrastan fuertemente con las críticas recibidas, ya que la propuesta atrajo muy limitadamente a los padres.

Como en otros intentos participativos, los Consejos se integraron con los pocos que estaban dispuestos a incluirse. Así, al no surgir de una elección entre varios postulantes su representatividad resultó cuestionable. Pese a algunos emprendimientos desde el centro, la promoción quedó a cargo de los Directores y, consecuentemente, la constitución del Consejo dependió de la voluntad del actor que sufriría la mayor pérdida de poder si el proceso resultaba exitoso, y que afrontaba el riesgo de no poder manejar posibles conflictos. Asimismo, como el discurso de participación, democracia y movilización comunitaria llegó a las escuelas a través de las vías encargadas de transmitir directivas, la recepción fue, fundamentalmente, burocrática.

Los grupos tuvieron dificultades para encontrar el equilibrio en cuanto a la formulación de demandas, ya que fluctuaron entre la ausencia de presentación y requerimientos que superaban las posibilidades de su rol. El nivel central, por su parte, demostró carencias para incorporar, procesar y devolver las sugerencias de los Consejos, lo cual seguramente aceleró su decepción.

El costo de la participación quedó a cargo de los propios involucrados. Para los docentes, el Consejo de Escuela representó una carga extra de trabajo que, salvo en el caso de una especial disposición personal, sólo podría compensarse con las inciertas satisfacciones derivadas de la actividad comunitaria. Por su parte, el rol de los alumnos dentro del Consejo no debió ser cómodo, flanqueado por la autoridad de los padres y de los docentes<sup>1</sup>.

Por último, las fuentes disponibles señalan la excesiva rotación de los docentes, la falta de información sobre el sistema educativo y sobre la actividad de los mismos Consejos como algunos de los problemas que afectaron la actividad de estas instancias.

### **II.3. SINDICATOS**

Los gremios docentes, al igual que en otros países de la región, han sido protagonistas del proceso de institucionalización del sistema educativo: los movimientos magisteriales se transformaron en sindicatos y se incorporaron a la trama de poder en la mitad del pasado siglo cuando el país se embarcaba en un proceso de transformación de casi todas las dimensiones del orden social.

A diferencia de otras asociaciones gremiales, orientaron sus objetivos hacia la regulación de una carrera docente con independencia de los favoritismos políticos y reivindicaron el carácter nacional y laico de la educación. Esta integración no estuvo exenta de situaciones de conflicto que se desarrollaron básicamente alrededor de los salarios docentes y de las mejoras en las condiciones de trabajo.

El mapa sindical es de notable complejidad tanto al nivel nacional como provincial, y se relaciona no solamente con la diversidad de entidades y sectores a los que representan sino con el entramado de alianzas existente. Esto requiere, por parte del gobierno nacional, de conocimiento y análisis de las realidades locales, y le genera dificultades en su estrategia de recentralizar en algún grado la problemática salarial.

---

<sup>1</sup> Resulta ilustrativo el comentario de un niño que integraba el Consejo de Escuela de un establecimiento primario "yo no me siento bien en el Consejo, yo llevo lo que mis compañeros me dicen, pero los grandes se ríen" (citado por Arango, 1993)

Existen varias entidades con alcance nacional que representan docentes no universitarios del ámbito público y privado de todos los niveles y modalidades.

**CTERA (Confederación de trabajadores de la educación de la República Argentina).** Esta confederación se crea en 1973 en un contexto de gran agitación social, y orgánicamente pertenece a la Central de Trabajadores Argentinos, CTA.

Actualmente es el sindicato docente más importante del país. Se encuentra constituido por entidades de base provincial que preservan un nivel importante de autonomía con respecto a la entidad central. Desde su creación, la actividad sindical docente se fue conformando sobre la base de una modalidad de negociación similar al resto de los trabajadores, caracterizada por el predominio de estrategias de resistencia y concesiones coyunturales que superan los conflictos de manera provisoria.

**CONTEDEC (Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación).** Su creación es relativamente reciente, ya que logró reconocimiento en el año 2004. Congrega entre otros, a SADOP (Sindicato argentino de los Docentes privados), AMET (Asociación de Magisterios de Enseñanza Técnica) y UDOCBA (Unión Docentes de la Provincia de Buenos Aires). Pertenecer a la Confederación General del Trabajo, CGT.

**C.E.A (Central de Educadores Argentinos).** Esta confederación creada en 1990 está integrada por la Federación de Educadores Bonaerenses (F.E.B), SEDEBA, la Unión Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP), Asociación correntina de docentes provinciales (ACDP); DISADEMS de Santiago del Estero, SITRAED de Chubut y Voz Docente de Formosa

**FETE (Federación de trabajadores de la Educación).** Adherida a la CGT, la integran UDA (Unión Docentes Argentinos), la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), Asociación de Directivos de la Educación (ADICO-ADIE), la Unión Docentes de la Provincia de Corrientes (UDPC), la Asociación de Profesionales de la Educación de Formosa (APEF), el Sindicato de Maestros de Santiago del Estero, el Sindicato Argentino de Empleados y Obreros de la Enseñanza Privada (SAEOEP) y el Sindicato Docente de Formosa (SI.DO.FOR).

En particular, la **UDA**, inició su actividad en la década de los 40 y nuclea en su mayoría a docentes de nivel medio y especialmente a los de escuelas técnicas. Esta entidad ha participado activamente en el anteproyecto de Ley de Educación Técnico profesional. Está adherida a la CGT.

En cuanto a **AMET**, su origen es la Federación Argentina del Personal de Enseñanza Técnica (F.A.P.E.T.), entidad que agrupaba a todo el personal docente y no docente que se desempeñaba en el ámbito de la Enseñanza Técnica y que obtuvo personería gremial nacional en 1946. En 1954 se reorganiza bajo la sigla A.M.E.P. (Asociación de Maestros de Enseñanza Práctica) y en 1974 se transforma en la "Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica".

**FACTEC (Federación Argentina de Colegios de Técnicos).** Esta federación creada a partir del impulso del Colegio de Profesionales y Maestros Mayor de Obra de Santa Fe constituye un actor relevante en la interlocución con el Ministerio de Educación. Participó junto con la Unión Docentes Argentinos en la redacción de la Ley de Educación técnico profesional. Otra entidad de relevancia es FNPT (Foro Nacional de Profesionales Técnicos)

En el caso particular de la educación rural, algunas Federaciones que nuclean a institutos educativos de gestión pública o privada constituyen asociaciones de la sociedad civil con incidencia cada vez mayor en la formulación de demandas hacia sistema e interlocución con el Estado. Entre ellas se destacan:

**FACEPT (Federación de Asociaciones Centros Educativos para la Producción Total).** Es una asociación civil que se propone promover el desarrollo local de las comunidades rurales a través de los CEPT (Centros Educativos para la Producción Total). Estos Centros son establecimientos de gestión pública, con modalidad de alternancia, que se iniciaron en la Provincia de Buenos Aires y se replicaron en algunas jurisdicciones.



**Fundación Marzano**, que también tiene como objetivo la promoción del medio rural a través de la formación de los jóvenes y de las familias en las escuelas de alternancia

**FEDIAP (Federación de Institutos Agrotécnicos Privados de la República Argentina)**, asociación creada en 1974 que nuclea a distintos establecimientos públicos de gestión privada, entre ellos Escuelas e Institutos Agrotécnicos, Centros de Formación Rural y Escuelas de la Familia Agrícola. Se vincula con el CONSUDEC (Consejo Superior de Educación Católica)

De todos estos, los más importantes son cuatro. En efecto, CTERA, UDA, AMET y SADOP conducen, junto con tres representantes del Ministerio de Educación de la Nación y tres síndicos -uno por los gremios, uno por los jubilados y uno por el Ministerio de Educación- la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente. En marzo de 1975 se creó la Caja Complementaria de jubilaciones y pensiones del personal docente, cuya continuación es la señalada Caja Complementaria, instaurada en el año 1983 con la promulgación de la Ley 22804 con el fin de extender los beneficios a mayor cantidad de docentes.

La Caja funciona como entidad no estatal de derecho público sin fines de lucro, con personería jurídica y capacidad administrativa y financiera. El complemento se otorga a todos los docentes y pensionados del sector comprendidos en la Ley, y su monto, de acuerdo al sistema de reparto, se ajusta a los ingresos disponibles. Se dirige a los docentes con servicios nacionales, sean o no transferidos a las provincias o Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los que se desempeñen en institutos privados incorporados a la enseñanza oficial, así como también aquellos incorporados por medio de convenios, como la Universidad de Buenos Aires, de Luján, de Catamarca, Consejo del Menor y la Familia, Servicio Penitenciario Federal y COMFER.

### **El conflicto docente no universitario**

Los gremios docentes tienen alta relevancia en cuanto al planteo de opiniones y demandas al sistema educativo, y son los actores con mayor capacidad de incidencia en la orientación e implementación de reformas. Esto se vincula también con los niveles relativamente altos de concertación que adquieren las políticas públicas en términos de estrategia de gobernabilidad.

Aunque históricamente su actuación se relacionó con la experiencia organizada de los trabajadores de la educación, cabe destacar que una cualidad de las organizaciones gremiales docentes ha sido la capacidad de articular en sus luchas la defensa de los derechos laborales con el interés explícito de mejorar, en un sentido más amplio, los sistemas de enseñanza.

En la mayor parte de la década pasada, y con el trasfondo de los procesos de reforma, la relación entre el sindicalismo docente y el gobierno se caracterizó por un vínculo de confrontación, sobre aspectos de tipo laboral, demandas de participación y cuestionamientos a los lineamientos de la política y a los efectos que generaba su implementación. En este contexto, el sindicalismo docente centró su accionar en la defensa de los derechos laborales con el interés de mejorar, en un sentido más amplio, los sistemas de enseñanza. El gremio docente adoptó una postura de confrontación, colocando en primer plano la lucha por conquistas salariales y la estabilidad docente.

Debe señalarse que mientras en los '80 los conflictos se instalaban en el nivel nacional, en los '90 se provincializaron, ya que la descentralización dejó las decisiones salariales y laborales a cargo de las jurisdicciones. Sin embargo, los gremios resistieron este proceso mediante diversas acciones que intentaron nacionalizar sus demandas, como "la carpa blanca", que se expuso durante 1.003 días en la Ciudad de Buenos Aires, frente al edificio del Congreso.

En la actualidad, se asiste a una etapa de apoyo de los grupos sindicales hacia algunas de las acciones emprendidas por el gobierno nacional. Entre las iniciativas que se acompañaron pueden destacarse la sanción de la Ley de Educación Técnica, la de Financiamiento Educativo y la de Educación.

Debe señalarse que también apoyaron la Ley Federal de Educación, que hoy repudian: "En el momento de la sanción de la ley, los dirigentes sindicales docentes la saludaron casi como una

conquista. En un artículo publicado en 1994, Marta Maffei (por entonces secretaria adjunta de CTERA) describe la norma como “*un modelo de concertación, en la cual se dio satisfacción a cada una de las partes*” (citado por Tedesco y Tenti Fanfani, 2004).

En particular, en los últimos años, las principales reivindicaciones docentes apuntaron a mejoras retributivas y al blanqueo de las sumas en negro. Esta última cuestión tiene efecto multiplicador en la masa salarial.

### **Las estrategias del gobierno nacional**

Frente a estos reclamos, el gobierno nacional encaró diversas líneas de acción. Veamos las principales:

Pago del FONID. A partir de 2003, se realizó un considerable esfuerzo no solamente para garantizar el pago mensual del FONID sino para incrementarlo (en el 2007 habrá sido casi cinco veces superior en términos reales que el presupuestado en el año 2003), que puede interpretarse como la voluntad de generar condiciones de gobernabilidad y de complementar los deteriorados ingresos docentes.

La Ley 25864 de garantía del salario docente y 180 días de clase. En julio de 2003 se sancionó la Ley N° 25864 de garantía del salario docente y 180 días de clase, que en su artículo 4° establece que “... las jurisdicciones provinciales que... no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, podrán solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional quien... procurará brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa...”; y en su artículo 8° el convenio nación/provincias para la instauración de un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días, que deberían compensarse en caso de no haber sido cubiertos en su totalidad.

Con relación a esto, según lo informado por los establecimientos escolares en los Relevamientos Anuales que realiza el MECyT, en 2004 20 jurisdicciones no alcanzaron los 180 días, disminuyendo a 18 en 2005. A su vez, según información provisoria (no publicada) del Ministerio de Educación nacional, las huelgas -aunque no por deudas salariales como las que requería esa ley para la intervención en el conflicto por parte del gobierno nacional- explican el 60,2% de los días de clase no dictados, con máximos en Salta (87,8%); La Pampa (82,2%); y Chaco (82%), que presentan valores absolutos muy diversos: 8,56 días, 3,27 y 14,52 respectivamente.

La Ley N° 26075 de Financiamiento Educativo. Esta norma, en su artículo 10°, dispone la creación de una comisión nacional para definir, entre el Ministerio de Educación de la Nación, el Consejo Federal y los gremios con representación nacional, diversos aspectos vinculados con la situación laboral docente. Uno de estos aspectos es la fijación de un salario mínimo inicial para todos los docentes del país. En 2003 la diferencia de los salarios iniciales entre algunas provincias alcanzaba una relación de uno a tres (\$240 a \$750). Actualmente esta relación es de uno a uno y medio. En ese marco, en 2005 se fijó un salario mínimo de \$700 pesos para el cargo de maestro inicial de jornada simple, que pasó a \$840 en el 2006 y \$1040 en el 2007.

La Ley además prevé la constitución de un Fondo Nacional de Compensación Salarial para que el Estado Nacional apoye a las provincias más pobres a llegar a la cifra acordada anualmente. En la actualidad, el Estado transfiere los recursos a once provincias que cumplen los requisitos que plantea la Ley. Este año se incorporó la provincia de Buenos Aires, a la que le fueron transferidos 300 millones de pesos para cumplir con el acuerdo.

En el mes de febrero último, cuando se definió el nuevo mínimo salarial, ocho provincias (principalmente las del sur y algunas de las grandes) estaban igual o por encima de este piso, por lo que no se rigieron por este acuerdo. Cuatro provincias llegaron al piso con sus propios recursos y las otras doce recibieron apoyo del Estado Nacional.

Así, ante el aumento del salario mínimo Santa Cruz, Tierra del Fuego, Salta y Neuquén redoblaron su histórico reclamo por recomponer el salario básico, sobre el cual se calculan

beneficios, como la jubilación y el presentismo. Señalan asimismo que si bien los salarios mínimos de bolsillo superan la media nacional, también lo hace la canasta básica local (y seguramente también los salarios del resto de la economía).

Buenos Aires tampoco pudo afrontar el aumento y debió negociar la ayuda del Gobierno nacional y presenciar la salida del ministro de economía. Días antes renunció el Ministro de Educación de Corrientes, y el conflicto se agudizó en la Patagonia, La Rioja, Santa Fe, La Pampa y Córdoba. ¿Se trató de una medida equivocada o el proceso pone a la luz las dificultades de nuestro, cuando menos extraño, federalismo? Ante la pregunta del diario La Nación al Ministro de educación nacional ¿"Dónde radica entonces el conflicto docente?", el éste señaló que *"Hay conflictos puntuales en los temas que tienen que ver con la escala salarial. Cada provincia es un mundo"*. El periodista insiste *"¿Pero en ese punto el gobierno nacional no puede hacer nada? ¿Ni siquiera cuando se pierden días de clases o se agrava la situación con una muerte?"* y la respuesta es *"No, la ley no nos permite hacer nada. Sólo podemos ayudar a las provincias pobres"*.<sup>2</sup>

En Santa Cruz, el paro docente que afectó a unos 6.400 docentes, se resolvió luego de 12 semanas de huelga y 41 días de clase perdidos, con la elevación a \$ 500.- del salario básico, cuyo monto anterior era de \$ 161.- El dirigente de la asociación gremial, sin embargo, afirmó *"... que esto no termina, recién empieza, porque debemos avanzar en los temas que quedaron pendientes"*, para lo cual ha comenzado una mesa de diálogo que se extenderá por varios meses.

Ley 26206 de Educación Nacional. La ley, promulgada el 27-12-2006, en su artículo 115 inciso f) introduce una nueva competencia del Ministerio nacional, al darle la posibilidad de declarar, en acuerdo con la jurisdicción y el Consejo Federal de Educación, y con comunicación al Poder Legislativo Nacional, la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario a la jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación en los niveles de carácter obligatorio.

Decreto PEN 137/2005. Remite en varios aspectos a la Ley 24016 "Régimen Especial Previsional para el Personal Docente comprendido en la Ley 14473 (Estatuto del Docente) dictada el 13/11/1991, que había sido dejada sin efecto a partir de la entrada en vigencia de la Ley 24.241 "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones" del año 1994, cuando dejaron de efectuarse las cotizaciones establecidas por la Ley 24.016 y por ende dejaron de otorgarse las prestaciones previsionales allí dispuestas.

Se aplica al personal docente de nivel inicial, primario, medio técnico y superior no universitario de establecimientos públicos o privados, en las Provincias que han transferido sus Cajas Jubilatorias a la órbita nacional. Las que no hicieron tal transferencia continúan con sus regímenes propios.

La edad jubilatoria pasa a 57 años para las mujeres y 60 para los varones. La norma crea el "Suplemento Régimen Especial para Docentes" a fin de abonar a sus beneficiarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la Ley 24.241 y sus modificatorias y el porcentaje establecido en el art. 4 de la Ley 24.016. De este modo, el haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal docente será equivalente al 82% de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignado al momento del cese. En cuanto a la movilidad, el 28 de julio de 2005 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en autos "Gemelli Esther Noemí" (G 402 XXXVII) considerando procedente que las jubilaciones y pensiones otorgadas por la Ley 24.016 se reajusten conforme el incremento de las remuneraciones de los trabajadores activos.

### **El conflicto docente universitario**

La federación nacional de docentes universitarios se dividió en 1998. Dos años después, tras la intervención del gremio por el Ministerio de Trabajo, por fuera de la **CONADU**, con reconocimiento oficial, se formó la CONADU Histórica, a las que en marzo de 2005 se agregó

<sup>2</sup> La Nación 8-4-2007. Política, p. 7: Verón, M. *Yo no juego cuatro años de gestión por una campaña*; Obarrio M. El anuncio salarial que hizo tambalear el mapa político del país.

una entidad paralela, la FEDUN (Federación Nacional de Docentes de las Universidades). Las dos primeras integran la CTA y la última la CGT.

La CONADU Histórica está solicitando el otorgamiento de la personería gremial desde el 16 de diciembre del 2003.

Los gremios de base que conforman la CONADU son los de Rosario, Mar del Plata, Córdoba, La Plata, San Luis, Río IV, Formosa y Santiago del Estero, mientras la CONADU Histórica reúne a más de veinte: los del Litoral, Catamarca, Cuyo, Misiones, Patagonia, San Juan Bosco, Luján y Comahue, entre otros, incluida la AGD-UBA, uno de los dos gremios que existen en la Universidad de Buenos Aires. Por su parte, FEDUN agrupa a San Martín, el IUNA, Villa María, Lomas de Zamora, UTN Avellaneda, Entre Ríos, San Luis, ADUBA (el otro gremio de la UBA) y uno de los dos gremios de Tucumán.

A su vez, los no docentes se nuclean en **FATUN** (Federación Argentina de Trabajadores Universitarios no Docentes)

Además del salario, existen varias cuestiones conflictivas en este nivel educativo. Una de ellas es la de los docentes *ad honorem*. En 2004, según datos oficiales, alcanzaban a unos 11.000, pero fueron creciendo en el marco del crecimiento de la matrícula y los problemas presupuestarios. Con diferencias de grado, la práctica está extendida a todas las universidades, y según algunas fuentes, en la actualidad ascienden a unos 32.000 de una planta de 130.000 docentes en el sistema universitario nacional<sup>3</sup>.

Después de varios intentos frustrados, la discusión entre las federaciones docentes, los rectores agrupados en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) para que se pague a todos los profesores comenzó a prosperar en 2006 y avanzó en los primeros meses de este año, sobre la base de un relevamiento que requirió la SPU a las universidades, con vistas a instrumentar un programa que comenzaría a rentar a los *ad honorem* desde mediados de año, según requisitos aún en discusión.

En cuanto a los *ad honorem*, con una partida de 30 millones de pesos, la SPU apunta a instrumentar un programa de rentas paulatino que se iniciaría en agosto y que en principio alcanzaría a los docentes frente a alumnos con antigüedad mayor a 1 año al 31-12-06, con nombramiento formalizado.

#### II.4. OTROS ACTORES

Si bien el involucramiento y/o la incidencia en las políticas educativas de otros actores no tiene la relevancia de los que se describieron hasta aquí, es necesaria su presentación porque ello permitirá, remediando la cita de Aguilar Villanueva, completar la determinación de cuánta vida hay más allá del gobierno, y mencionar ciertas estrategias de la gestión en su relación con algunos de ellos.

Los **alumnos** no universitarios de nivel medio cuentan con cierto grado de organización a través de los Centros de Estudiantes, los que desempeñan un rol pasivo salvo en contextos de extrema movilización social. En la universidad, en cambio, se registra una importante politización. Su actividad se enmarca en la Ley 24521 de Educación Superior, que les otorga el derecho de asociarse libremente en centros de estudiantes federales, nacionales y regionales, a elegir sus representantes y a participar en el gobierno y en la vida de la institución conforme a los estatutos y, de corresponder, las normas legales de las respectivas jurisdicciones. El reconocimiento de las asociaciones de estudiantes y la consecuente personería jurídica es competencia de las universidades según el artículo 29 inciso ñ) de la Ley. La integración de los órganos colegiados de gobierno está determinada por el estatuto de cada universidad, norma

---

<sup>3</sup> La UBA cuenta con 21.981 docentes sin salario, y 9.494 (43,2%) se concentran en Medicina, ya sea en la Facultad misma o en los hospitales universitarios. Le sigue Derecho, con 2641; Arquitectura (2402, 216 de ellos investigadores), Ciencias Económicas (2350, los investigadores son 10), Ciencias Sociales (1433), Psicología (1324, con 238 investigadores y 166 en tareas de extensión), Filosofía y Letras (664), Odontología (530), Farmacia y Bioquímica (338, con 11 en extensión), el Ciclo Básico Común (259), Agronomía (233), Ciencias Veterinarias (169) e Ingeniería (144). Sólo una facultad no tiene ningún docente sin rentar: Ciencias Exactas y Naturales.

que debe asegurar que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobadas, por lo menos, el 30% de las asignaturas de la carrera que cursan.

Por su parte, las **empresas privadas** tienen una larga historia de micro cooperación con el sector educativo, que varía desde la contribución puntual a emprendimientos escolares por parte de las firmas del barrio, hasta la financiación de proyectos diversos por grandes sociedades. En lo referido a la educación básica, su aporte se ha limitado tradicionalmente al padrinazgo de escuelas o al desarrollo de actividades con objetivos focalizados en premios, becas de estudio, etc. (además de la capacitación que puedan ofrecer en sus propios ámbitos de trabajo; pero aquí nos estamos refiriendo a su ayuda a la educación formal). En tiempos recientes, al menos en los países más desarrollados, parecería haber crecido el interés de las firmas -sobre todo las medianas y las grandes- por la educación básica. En el plano local, es poca y dispersa la información que se dispone sobre la contribución empresarial a la educación.

La UIA (Unión Industrial Argentina) cuenta con un Departamento de Educación, Ciencia y Tecnología. A través de una nota de sus titulares formalizó su acuerdo con el proyecto de Ley de Educación y solicitó la inclusión de algunos puntos, entre ellos la evaluación de la calidad de la preparación de los jóvenes; que el Estado supedite subsidios y planes sociales a la obligación de los padres a enviar sus hijos a la escuela; la concreción de convenios de pasantías de docentes y alumnos con empresas de la zona; la realización de visitas periódicas de profesores y directivos para detectar los requerimientos de formación y la selección, capacitación y promoción de los buenos docentes.

La **Iglesia Católica** ejerce su influencia a través del CONSUDEC (Consejo Superior de Educación Católica), organismo que pertenece a la Conferencia del Episcopado Argentino y se propone representar a la educación católica de la Argentina. Más arriba ya se había señalado la crítica intervención del Consejo de Educación Católica de la Provincia de Buenos Aires ante la propuesta de Consejos de Escuela.

Por su parte, el CECE (Consejo de Educación Cristiana Evangélica) viene desarrollando desde hace algunos años acciones educativas, en el nivel básico, muy preponderantemente en contextos rurales. En forma progresiva viene estableciendo vinculaciones con los Ministerios de educación.

Ambas entidades integran la COORDIEP, (Junta Coordinadora de Asociaciones de Enseñanza Privada). Es de interés señalar que como aporte al Debate por la Ley de Educación, la entidad señala lo siguiente: *“Rescatamos el texto ‘Las familias tienen el derecho de elegir el tipo de educación para sus hijos que responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas’ -la frase fue recogida por la Ley en su artículo 128 inciso c)- contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París, 1950) y ampliado luego en la Declaración de San José de Costa Rica. El Estado garantizará el financiamiento necesario para el pleno ejercicio de este derecho”*. El artículo 65 de la Ley menciona *“la asignación de aportes financieros por parte del Estado”*, los limita a *“el pago de los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales”* y basa su asignación a criterios de justicia social, vinculados con *“la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca”*.

La Junta solicitó asimismo *“... que se garantice el derecho a la presencia y la participación sistemática, equitativa y proporcional de la Educación Pública de Gestión Privada en los distintos consejos, acuerdos y ámbitos de planificación, financiación, capacitación y evaluación del sistema educativo”*. El artículo 66 de la Ley las incluye en el Consejo de Políticas Educativas.

En cuanto a las **organizaciones de la sociedad civil** (OSC), aunque se verifica, su participación en el sector educativo no es una práctica extendida. La actual conducción del Ministerio de Educación nacional las está promoviendo como entes de gestión para la creación de Centros de Alfabetización, a través de convenios con organizaciones sin fines de lucro,

asociaciones gremiales y diversos organismos del estado nacional y provincial, que implican la provisión por parte del ministerio de materiales, capacitación y viáticos para el alfabetizador.

El Gobierno nacional también impulsa una red de organizaciones sociales de aquellas provincias con mayor cantidad de niños y jóvenes de entre 6 y 18 años que se encuentran fuera del sistema educativo, que reciben un subsidio para la promoción de la inclusión educativa en sus comunidades.. Esto se desarrolla a través de un programa que otorga becas a los jóvenes que vuelven a la escuela. Además, a aquellos establecimientos educativos que, como mínimo, cuenten con 10 alumnos becados, se les asigna un Fondo para material didáctico y equipamiento y "plus horario" para el docente facilitador. Las decisiones sobre estos recursos se adoptan en la Mesa de Coordinación Local.

En lo que se refiere a los **medios de comunicación**, Feijoó (2004) ha señalado su importancia como actor, en cuanto hilo conductor de la presentación pública de lo que pasa en la escuela. Destaca asimismo, que su accionar no apunta a la discusión de los complejos problemas de la educación ni a la responsabilidad de los mensajes de los medios en la cultura estudiantil, sino a lograr la atención de la opinión pública con denuncias sobre los déficit de infraestructura de las instituciones.

Mayoritariamente, el mensaje de los medios no va más allá de lo políticamente correcto. El docente es presentado como una figura abnegada, en especial el maestro rural. Las huelgas encuentran relativa comprensión, ya que se consideran justificadas a causa de las condiciones de trabajo y pocas veces se discute el ausentismo.

Otro actor que ha jugado un rol de relativa importancia en determinadas etapas de la historia del sector educativo argentino es el constituido por los **organismos financieros internacionales**. Si bien el financiamiento que proveen es marginal (representan menos del 1% anual del presupuesto educativo del sector público argentino consolidado), es oportuno recordar que de 1989 a 1991, la transferencia de las escuelas secundarias a las provincias figuró repetidamente entre los compromisos que asumía el gobierno argentino en los Memorando de Entendimiento que se firmaban con el Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo, en el marco del superávit fiscal y las políticas de desendeudamiento del país, los bancos han abandonado la pretensión de constituirse en co-formuladores de políticas, para asumir el rol de simples aportantes de recursos a los programas de gobierno. Asimismo, la buena liquidez y la necesidad de disminuir sus costos de transacción han llevado a los bancos a flexibilizar las modalidades de préstamo, los procedimientos de adquisiciones y los ítem a financiar.

Desde hace veinticinco años, la educación argentina ha resultado un sector atractivo para estos organismos, que han concedido financiamiento tanto al gobierno nacional como a varias provincias. Los proyectos no se han ejecutado en los plazos previstos, en buena parte por las dificultades para adaptarse a los procedimientos de esas agencias y también por los retrasos provinciales para cumplir los requisitos para incorporarse a los Programas.

## II.5. MÁS DEMANDAS AL ESTADO VS. EL ESTADO DEL ESTADO PARA AFRONTARLAS

En principio, parecería existir un cambio de clima conceptual que permite postular estrategias basadas en un papel activo del Estado con mayor legitimidad que en la década del 90. Más aún, algunos resultados de las consultas a la sociedad que realizó el Ministerio de Educación nacional en forma previa a la presentación del proyecto de Ley de Educación recientemente sancionado hacen pensar que la sociedad está comenzando a considerar obligatorio ese rol del Estado.<sup>4</sup> El 92,5% de los consultados está de acuerdo "con que el Estado Nacional tenga un papel más activo cuando en una provincia esté en riesgo el derecho a la educación" y un

---

<sup>4</sup> Cabe señalar que, entre otras actividades, las consultas contemplaron: a) foros virtuales de discusión (a través del portal estatal), b) reuniones y aportes de diferentes sectores de la sociedad (organizaciones sindicales, gubernamentales, sociales, religiosas, empresariales, educativas, internacionales y unidades académicas y centros de investigación), c) jornadas de debate y reflexión en las escuelas sobre la futura ley de educación nacional y, d) encuestas de opinión en los principales diarios argentinos, en Internet y en las principales ciudades del país.

95,8% "cree que el Estado tiene la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades a través de acciones que favorezcan a los sectores sociales más desprotegidos" (MECyT, 2006).

En este marco, ¿en qué estado se encuentra el Estado? En principio, conviene recordar que las reformas de los 90 no solamente transformaron la estructuración Nación/Provincias en cuanto al tamaño del Estado, las funciones a su cargo y la composición de las dotaciones de personal, sino que derivaron en la virtual desaparición de la presencia del Estado central en el ámbito subnacional y una "fuga" del empleo público del Estado Nacional hacia los subnacionales. En 1977, un 68% de los empleados públicos nacionales se desempeñaba en las provincias, y en algunas de ellas, su número superaba al personal provincial. En la actualidad, quedan en territorio provincial no mucho más que las fuerzas armadas, las universidades nacionales, AFIP y el INTA (Oszlak, 2001).

Así, las provincias deben administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo cual se traduce en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno (Oszlak, 2001) En el caso particular de la educación, la descentralización no generó hasta el momento adecuaciones visibles a las realidades locales; más bien se verificó un simple traslado del modelo organizativo y sus reglas de funcionamiento a una escala menor. Así, lo que se observa en las instancias descentralizadas es, en rigor, una reproducción de las viejas estructuras centralizadas. El sistema educativo presenta estructuras policéntricas que estarían replicando los viejos problemas de un solo centro. En otras palabras, los gobiernos subnacionales descentralizados se han constituido en nuevas instancias de centralización.

Así, los modos de solución -e irresolución- de los problemas continúan siendo la mayor parte de las veces, similares y, en consecuencia, se mantienen las dificultades de gerenciamiento del antiguo centro.

Para evaluar si esta escasez de avances es meramente ineficacia, es conveniente introducir la dupla *problema organizacional/problema social*, ya que la definición que se adopte no solamente orientará al enfoque del diagnóstico, sino que determinará el tipo de acciones a proponer (Arango, 1998).

En principio, que una situación dada afecte a un número significativo de personas es la dimensión que permite distinguir el problema social de los individuales, los grupales, y aun más, de los organizacionales. El siguiente planteo es determinar "qué actores padecen la situación, quiénes la denuncian y cuáles tienen algún interés en que la condición no se modifique" (Suárez, 1989). Por último, cabe recordar que no todos los problemas sociales se convierten en cuestiones que la sociedad encuentra como problemas; así como éstas no siempre originan acciones de política pública.

Este análisis lleva a reflexionar sobre si la definición centralización-descentralización no esté superando el ámbito organizacional y se trate, en realidad, de un *problema social* para el cual no se cuenta aún con una propuesta de solución que encarne las expectativas e intereses de los distintos actores involucrados. También trae a la luz la inquietante cuestión de si existe conciencia política y -en especial- comunitaria, de los efectos de la centralización educativa. Así, corresponde interrogarse cuánto podrá avanzarse en este aspecto sin la existencia de una efectiva demanda social en tal sentido y cuál será el hecho, si no se ha producido aún, que atraerá finalmente la atención de un número significativo de personas sobre el problema.

La posibilidad de los aparatos provinciales de encarar su propia reforma es muy limitada. Las viejas burocracias educativas ya no son -si alguna vez lo fueron- burocráticas en el sentido racionalista y weberiano del término (es decir, "racionales con respecto a un fin"). En demasiados casos se han transformado en burocracias degradadas, meramente formales, e incapaces de orientar la vida de las instituciones escolares hacia objetivos nacionales democráticamente acordados. Asimismo, los especialistas acuerdan en señalar la escasa formación que tienen los equipos técnicos y administrativos de los Ministerios de Educación provinciales y las debilidades en la carrera administrativa, panorama que no se presenta homogéneamente distribuido ni con igual intensidad y extensión en el territorio nacional. Pero de la capacidad de estos ministerios de planificar e implementar las acciones de política

educativa depende el desarrollo de cada provincia y la unidad misma del sistema. Paralelamente, Feijó (2004) señala que en la escuela los sindicatos docentes desempeñan un rol crecientemente parecido al del Estado, mientras se difumina la percepción de esta instancia por parte de la institución educativa.

De este modo, se debe gobernar un sistema fragmentado, desarticulado y desigual, tanto en cuanto a la estructura de niveles, la calidad de la oferta educativa, y las capacidades administrativas, contando para ello con mecanismos que no han logrado hasta el momento el mínimo de unidad y coherencia que requiere. Por el contrario, el Estado Nacional introduce una complejidad adicional al promover una diversidad de acciones y programas, financiados con recursos locales y externos, obligando a las provincias a la designación de una contraparte para cada uno de ellos, seleccionada entre sus menguados recursos humanos, para su operación.

Aunque parece estar superada la discusión sobre si se debe centralizar o descentralizar, y que lo razonable es moverse sin prejuicios en ambas direcciones, el peligro es que las características diferenciadas y las dificultades de coordinación -función del Ministerio de Educación nacional cuyo contenido y sentido en un contexto federal, según Terigi (2005), es uno de los aspectos menos discutidos en estos años- pueden generar un proceso inverso al observado quince años atrás; *recentralización por desesperación*.

Una muestra de esto es el FONID, que introdujo una complicación adicional para conceptualizar el ya híbrido federalismo argentino. Técnicamente, no hay sustento alguno para que el gobierno nacional coparticipe en el pago del salario docente. Evidentemente, éste es uno de los tantos casos donde la teoría económica resulta inadecuada o insuficiente para explicar un fenómeno. Probablemente, ese Fondo deberá continuar asignándose hasta que se resuelva la puja distributiva de los impuestos nacionales o que el incremento de estos últimos sea tal que permita que las provincias asuman su pago.

Desde hace cuatro años, el gobierno nacional ha venido realizando un considerable esfuerzo no solamente para garantizar el pago mensual del FONID sino para incrementarlo (en el 2007 habrá sido casi cinco veces superior en términos reales que el presupuestado en el año 2003). Esto puede interpretarse como la voluntad de generar condiciones de gobernabilidad y de complementar los deteriorados ingresos docentes. Pero la persistencia de los reclamos lleva a cuestionar no solamente la eficacia del instrumento sino sus alcances, ya que el Fondo solamente representa el 10% de la nómina salarial agregada.

A su vez, en una suerte de consolidación de la centralización de la cuestión salarial, desde 2005 y con unas semanas de antelación al inicio de cada período lectivo, el gobierno nacional ha venido anunciando salarios mínimos para el sector. En la actualidad, por primera vez en años, ese nivel supera la canasta básica de consumo. Sin embargo, la conflictividad no disminuye. El reclamo docente ¿tendrá algún límite en un marco de publicitado superávit fiscal y salarios privados en crecimiento? ¿Cuánto dinero se necesita para calmar el *malestar docente*, que deviene de la pérdida de prestigio social?

Por otra parte, la conflictividad del año 2007 en varias provincias parece señalar algunos costos políticos de la recentralización -al menos de las cuestiones salariales- así como sus límites, sobre todo para un Ministerio que tiene dificultades para reconocer la diferencia y aplicar políticas no homogéneas. Aun más, la gravedad de algunos hechos de este año torna inevitable pensar si la cuestión a discutir es la gobernabilidad del sector educativo, o la incidencia del sector educativo en la gobernabilidad democrática.

En este sentido, debe reflexionarse en qué medida se han replanteado en el caso particular de educación, los tres pactos constitutivos de la relación Estado-Sociedad: el de gobernabilidad -quién decide qué-; el pacto funcional -quién se ocupa de qué-; y el pacto fiscal -quién paga qué- pactos que se vinculan con las tres cuestiones centrales que dan contenido a la agenda del Estado: la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad (Oslak, 2001).



## **II.6. A MODO DE SÍNTESIS DE LA SEGUNDA PARTE: ESTADO Y GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN**

La suma “legalidad + buen gobierno + racionalidad + accountability” no implican necesariamente el éxito en la transformación educativa (Filmus, 1996). Si bien se los considera elementos imprescindibles, la estrategia central para garantizar la gobernabilidad democrática de los sistemas educativos sería la concertación, dado que, según el autor, “la envergadura y trascendencia de los cambios exigen un proceso de construcción compartida que requiere el fortalecimiento, la participación y el compromiso del conjunto de los actores de la sociedad”. Es razonable acordar que el accionar del gobierno nacional es coincidente con la postura descripta.

Sin embargo, los roles asignados y adoptados por éstos y las relaciones establecidas entre sí, han devenido, retomando a Maintz (1999), en patrones, estructuras y reglas de juego que distan mucho de las precondiciones y del modelo ideal que permitiría esa construcción compartida. El Estado cuenta con recursos limitados y su diversificación no es suficiente para hacer frente a la variedad de necesidades de regulación. La sociedad civil es débil y la cooperación público-privada es incipiente. El poder de obstaculizar las políticas está concentrado en un solo actor. Más aún, no se detecta la gestación de procesos que puedan provocar mejoras en la situación.

En principio, el rol de las empresas privadas como benefactoras no está en discusión. Su influencia no parece relevante si se la mide por el monto de su aporte: un estudio de la oficina local de UNICEF estima que los recursos girados por 30 empresas a sus propias fundaciones alcanzó a u\$s 11 millones en 1992, monto equivalente al 1,4% de sus utilidades y el 0,08% de sus ventas. El monto citado se dirigió no solamente a actividades benéficas hacia fuera sino también hacia su propio personal (Roitter, 1995).

Como se ha visto, la participación de las OSC responde, más que a su iniciativa, a la convocatoria del ministerio nacional a involucrarse en la gestión. Aunque se trate de una medida políticamente correcta, es inevitable preguntarse si la selección se realizó sobre criterios de organización, especialización y autonomía; cuál es su representatividad e incidencia en la política pública; cuáles son sus capacidades en materia de gestión y en qué medida se fortalecen a través de ella o, en otro sentido, si la asociación está pensada para aportar recursos a esas organizaciones a cambio de una menor autonomía.

Por otra parte, aunque la Argentina tiene una larga tradición asociacionista, ésta fue diluyéndose, entre otras, por la asimilación plena de los inmigrantes, la desestructuración provocada por la urbanización violenta y la competencia y sustitución de sus contribuciones por parte del Estado y las organizaciones sindicales. Si bien el debilitamiento de estos dos últimos actores han hecho renacer en algún grado la vitalidad de la sociedad civil, el tejido social está seriamente dañado por años de autoritarismo, inestabilidad crónica y disolución cultural. Así, el andamiaje ha quedado rezagado con relación a las transformaciones que se verificaron en los últimos años en la estructura productiva y en la estratificación social (Martínez Nogueira, 1995).

En cuanto a las cooperadoras, no existen indicios de que ellas, la sociedad o el Estado aspiran a una superación de su rol de aportantes de recursos o como máximo, de entes de gestión. Aunque las críticas que despertaron los Consejos de Escuela podrían atribuirse a la sensibilidad del contexto sociopolítico del momento, la dilución de la experiencia indica que las demandas de las familias de mejor educación se vinculan, en realidad, con la esperanza de encontrar una gerencia que logre ese objetivo sin involucrarlas en el esfuerzo, mientras que los docentes, por su parte, no parecen exigir de ellas mucho más que el cumplimiento de su rol de primera educadora y una mayor participación en las actividades escolares.

En contraposición al limitado rol de estos otros actores, los sindicatos tienen el poder de condicionar la acción política y social con el Estado como centro de las demandas. En este sentido, resultan ilustrativos los resultados de la Jornada Nacional de Consulta en las Escuelas en la cual los docentes fueron los protagonistas principales y que se realizó en el marco de las consultas por la Ley de Educación recientemente sancionada (MECyT, 2006). En principio, “se destaca la importancia insustituible del Estado nacional en la protección del carácter público del conocimiento y como garante principal de una educación universal, pública, gratuita y de

calidad para todos los ciudadanos”. Asimismo, “se manifiesta una fuerte demanda al Estado nacional para que a través del Ministerio de Educación, se impulsen políticas de articulación con los Ministerios de Salud y Desarrollo Social”, a efectos de generar las condiciones para la provisión de los recursos materiales necesarios para la escolarización de los alumnos.

Asimismo, se espera del Estado que “construya un proyecto de Nación fortaleciendo la identidad nacional; se responsabilice por crear las condiciones dignas de trabajo docente así como una adecuada capacitación continua y gratuita; promueva acuerdos y asegure su ejecución, entre sindicatos, empresas y sistema educativo; garantice los recursos para que las familias participen activamente en la educación de sus hijos”.

Por otra parte, aunque uno de los objetivos no explícitos de la descentralización fue la provincialización del conflicto docente, el gobierno nacional nunca dejó de ser percibido como el responsable último de su solución, sin que cuente hasta el momento con los instrumentos adecuados para lograrla. Si bien la ciudadanía considera imprescindible que se mejoren las retribuciones de los docentes, el rechazo de años atrás por parte de los propietarios de automotores a pagar el impuesto que solventaría el FONID hace oportuno investigar si está dispuesta a aportar los recursos necesarios.

Más arriba se ha hecho repetida referencia a las capacidades estatales existentes al momento de la última transferencia de escuelas, sin hacer ninguna consideración sobre la crisis del 2002, cuyo efecto sobre ellas, si bien no se cuenta con estudios, no debe haber sido menor. En un marco de actores débiles a los que se debe fortalecer, con definiciones de interés público compartidas al nivel de los objetivos generales y discutidas en la operacionalización a causa de restricciones financieras, es imprescindible -y, a la vez, muy difícil- contar con un Estado eficiente, dotado de recursos humanos competentes y bien remunerados y equipado con los recursos tecnológicos, informacionales e infraestructurales como para cumplir las funciones que le son requeridas en función de los objetivos de las políticas educativas nacionales y las expectativas de la sociedad. Un problema adicional lo constituye el hecho de que, para transformarse, el Estado debe implementar políticas para cuya formulación y puesta en marcha necesita cierta capacidad institucional, de la que carece. En aras de la gobernabilidad, esta paradoja deberá necesariamente resolverse.

## Bibliografía citada

- Arango, A. (1993): *Descentralización y participación en el sistema educativo bonaerense*. Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires.
- Arango, A. (1998): *La administración educativa bonaerense: retórica de la descentralización, práctica de lo posible*. Mimeo, Buenos Aires.
- Brunner, J. (2003): "Límites de la lectura periodística de resultados educacionales", en *Evaluar las Evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, IPE/UNESCO, Buenos Aires.
- Castiglioni, F. y Escolar, M. (1996): *La reforma electoral: algunas consideraciones relevantes*, Instituto de la Ciudad, Mimeo.
- Chumbita, H. (1997): *Innovaciones en la gestión pública. Acerca de algunos modelos, experiencias e interrogantes en Argentina*. II Conferencia Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Venezuela.
- Cruz, C. (2001): "Gobernabilidad y 'Governance' democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional". *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. Magazine N° 23-6* en [http://www.iigov.org/dhial/?p=23\\_05](http://www.iigov.org/dhial/?p=23_05)
- Falleti, T. (2001): *Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal* en [http://www.ssc.upenn.edu/polisci/faculty/bios/Pubs/Falleti\\_S1\\_BolFLACSO.pdf](http://www.ssc.upenn.edu/polisci/faculty/bios/Pubs/Falleti_S1_BolFLACSO.pdf)
- Feijoó, M. del C. (2004): "Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión". En Tenti Filmus, D. (1996): "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina" en *Revista Iberoamericana de Educación N° 12*, OEI, disponible en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie12a01.pdf>
- Maintz, R. (1999): *The State and civil society in modern governance*. IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México, D.F.
- Martínez Nogueira, R. (1995): "El Tercer Sector. Porqué y para qué", en *Revista Enoikos, Año III, N° 9*, Diciembre. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- MECyT (2006): *Ley de Educación: Informes*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Argentina, en <http://debate-educacion.educ.ar/ley/informes>
- Ornelas, C. (2003): "Las bases del federalismo y la descentralización en educación". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 5 (1), en <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-contenido.html>
- Oszlak, O. (2001): "El Estado transversal". En: *Encrucijadas N° 6*, Abril. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.
- Paviglianiti, N. (1988): *Diagnóstico de la administración central*. Ministerio de Educación y Justicia. Buenos Aires.
- Prodymes (1998): *Informe final de actividad: 'Modelo de gestión descentralizada'*. Dirección General de Educación y Cultura. Provincia de Buenos Aires.
- Roitter, M. (1995): "Cuando los negocios no son sólo negocios", en *Revista Enoikos, Año III, N° 9*, Diciembre. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Suárez, F. (1989): *Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos*. CIDES-OEA.
- Tedesco, J.C. y Tenti Fanfani, E. (2004): "La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades" en *Las Reformas Educativas en la década del 90. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. BID, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay y Grupo Asesor de la Universidad de Stanford. Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (comp.) (2003): *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. IPE-UNESCO. Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (2007): *La escuela y la cuestión social. Ensayos sobre sociología de la educación*. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Terigi, F. (2005): "Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional" en *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* MECyT-IPE UNESCO. Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (1996): *Los nuevos modelos de gestión educativa y su incidencia sobre la calidad de la educación*. FLACSO. Buenos Aires, 1996.