

# Las relaciones nación-provincias en la gestión político-educativa de los '90.

## Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma<sup>1</sup>

Nora Gluz



Las políticas educativas de la década de los '90, estuvieron signadas por la redefinición de las atribuciones del Ministerio Nacional y de los ministerios provinciales respecto de la educación. Es a partir de esta década y luego de sucesivas etapas de transferencia, que el Ministerio pasa a ser un "Ministerio sin escuelas". Se generan entonces, nuevas condiciones para la regulación del sistema educativo, las que irán precisándose a partir de la Ley Federal de Educación (LFE) y en el marco de su aplicación vía la denominada "Transformación Educativa".

Dicha "Transformación" no fue un hecho aislado, sino que fue parte de un proceso de reforma del Estado más amplia, que implicó cambios en los modos de concebir el rol del Estado y las políticas sociales, las modalidades de prestación estatal de los servicios públicos así como los sentidos atribuidos a lo público<sup>2</sup>.

Desde esta perspectiva, la Transformación Educativa involucró al menos dos procesos problemáticos: por un lado la regulación de la histórica y conflictiva relación entre la nación y las provincias que remite al tema del federalismo; por el otro lado, las tensiones en torno al rol del Estado central en la redistribución de recursos hacia

- 1 Este artículo se origina en una serie de reflexiones producto de la elaboración de un documento de base elaborado en el marco del Proyecto "Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay" en el período 1993-1999, del que participaron los Ministerios de Educación de dichos países, bajo la coordinación de un grupo asesor de la Universidad de Stanford y del BID. La información de base fue producto de un relevamiento de la información públicamente disponible en el nivel central, tales como documentos e informes de los Programas/proyectos involucrados, la normativa reconocida y la difusión de las acciones llevadas a cabo a través de la revista oficial de divulgación del Ministerio durante esos años denominada Zona Educativa. Participó en la recolección y sistematización de la información la Lic. Patricia Rodríguez.
- 2 Para un análisis más detallado sobre estas transformaciones, ver FELDFEBER, Myriam (comp.). Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?, Noveduc, Buenos Aires, 2003.

los sectores más desfavorecidos vía la compensación y focalización de las políticas sociales.

Fueron muchas las líneas de acción puestas en marcha por el Ministerio de Educación para concretar las nuevas funciones establecidas en la ley: evaluación, programación y desarrollo de proyectos de asistencia y compensación (Sábato y Tiramonti; 1995), más las acciones relativas a la concertación de las políticas. En este trabajo nos centraremos en dos de las funciones, las que resultan emblemáticas de los procesos de transformación del Estado y de las políticas públicas en el campo educativo.

Por un lado, el Pacto Federal Educativo (PFE), destinado a concertar federalmente las acciones de implementación de la LFE y los recursos para desarrollarlas; por otro lado, el Plan Social Educativo (PSE) como la instancia estatal que asumió las políticas de compensación al interior del sector educación.

La hipótesis que orienta este trabajo es que estas políticas potenciaron dinámicas divergentes: lo que privilegia una, desecha la otra y viceversa. Así, mientras el PSE se constituyó en la política educativa destinada a garantizar mayores niveles de equidad, su modalidad de gestión fue en detrimento del federalismo al trabajar directamente con las escuelas o tomar a las provincias como intermediarias.

El PFE en cambio, fue pensado como la herramienta de concertación de la reforma basada en la imagen de un acuerdo federal para el logro de la equidad y la calidad educativa, pero los recursos comprometidos para desarrollar las acciones de cambio previstas en la Ley beneficiaron a las provincias con mayor capacidad técnica para diseñar una planificación acorde a lo estipulado por el Pacto, con los recursos suficientes para afrontar la contrapartida presupuestaria que suponía el Pacto, y con capacidad de presión política para la obtención de fondos.

### **El Pacto Federal Educativo: alcances y limitaciones de sus premisas federales en pos de la equidad educativa**

Qué se entiende por federalismo y qué se defiende cuando se apela a él, es una disputa de larga data. Tal como expresa Kisilevsky retomando los trabajos de Natalio Botana, *"el federalismo no fue ni es una forma de gobierno inmutable sino que sufrió importantes y significativas transformaciones a lo largo de este último siglo y medio. El principio federal que subyace está inscripto en la existencia de dos*

*esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos provinciales (o estados federados)*" (Kisilevsky; 1998:8). De este modo, en los países federales la toma de decisiones involucra diferentes niveles de gobierno.

El federalismo implica tanto las estrategias para la transferencia de recursos –tema en que no constituye objeto de análisis del presente trabajo<sup>3</sup>– como la coordinación de políticas. En el campo educativo de nuestro país, y en especial a partir de la transferencia de escuelas, el federalismo como construcción político-institucional es una tarea a realizar debido a la pre-existencia de dinámicas centralistas y autoritarias que convirtieron la educación en un asunto de Estado central. Esta situación se agudiza porque muchas provincias replican la forma centralizada de funcionamiento del gobierno nacional.

De hecho y tal como lo señalan numerosos autores, la acción supletoria del Estado Nacional frente a las dificultades presupuestarias y técnicas de las provincias menos integradas cercenó las posibilidades de desarrollo de un sistema federal, gestando dinámicas centralizadoras (Bravo; 1997; Fernández Lamarra; 1986). El Estado central se convirtió entonces en un gran "definidor" de políticas, en desmedro de su rol en el desarrollo de la capacidad de organizar la concertación y garantizar las reglas de juego. Como mostraremos, ésta continúa siendo la modalidad de funcionamiento del Estado Nacional, aunque ahora bajo modos más sutiles de centralización de la toma de decisiones.

De acuerdo con el análisis de Puelles Benítez (1991), hay una tensión intrínseca en los procesos de centralización-descentralización por los cuales frente a las fuerzas centrífugas que supone el primer proceso se apela a técnicas de desconcentración y frente a las tendencias del segundo proceso, se despliegan estrategias de coordinación. En nuestro país, la LFE se constituye en una estrategia de coordinación para suplir las deficiencias de coordinación que la desconcentración de escuelas hacia las provincias bajo una impronta económica había generado. La operacionalización de la Ley a partir de un Pacto Federal Educativo se presentó entonces como un instrumento destinado a fortalecer, en apariencia, los propósitos federales de respeto a las particularidades provinciales y de representación de sus intereses en la toma de decisiones.

La idea de consenso fue ampliamente apoyada en la retórica de la reforma en vistas a asegurar el equilibrio entre la unidad nacional

---

3 Está pendiente y en debate la sanción de una nueva ley de coparticipación de recursos.

y el respeto por las peculiaridades regionales, y se supuso fuente ineludible de construcción de políticas en vistas a lograr la equidad y la mejora de la educación del país.

### *La dinámica de funcionamiento del Pacto Federal Educativo*

El Pacto Federal Educativo aparece como la herramienta política capaz de garantizar la financiación y las políticas de reforma que se inician en 1993 con la Ley Federal de Educación. Ambas normas apelan al federalismo como fundamento de su accionar.

En este sentido se constituye en un marco de compromisos entre la Nación y las Provincias obtenidos a través de la concertación como estrategia para la obtención de consensos

*“El consenso denota existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos. El consenso se evidencia, por lo tanto, en la existencia de creencias que son más o menos ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad. (...)*

*Desde el punto de vista de la política, podemos distinguir entre consenso relativo a las reglas fundamentales que dirigen el funcionamiento del sistema, y el consenso que tiene por objeto ciertos fines o instrumentos particulares. Es evidente que para los efectos de sobrevivencia y del funcionamiento del sistema político el primer tipo de consenso es bastante más importante que el segundo. En efecto, el consenso sobre las reglas fundamentales que dirigen el desenvolvimiento de la vida política es un elemento casi indispensable para una marcha más o menos ordenada del debate cuando falte, como a menudo sucede, el consenso del segundo tipo” (Bobbio, Matteucci y Paquino; 1995: 315-318).*

Previsto por el artículo 63 que estableció que “A los efectos de la implementación del artículo 61 el Estado Nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, formalizarán un pacto federal educativo. El mismo será ratificado por ley del Congreso de la Nación y por las respectivas legislaturas y considerará como mínimo:

- a) El compromiso del incremento presupuestario educativo anual de cada jurisdicción.
- b) El aporte del Estado nacional para el cumplimiento de las nuevas obligaciones que la presente ley determina a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

- c) La definición de procedimientos de auditoría eficientes que garanticen la utilización de los fondos destinados a educación en la forma prevista.
- d) La implementación de la estructura y objetivos del sistema educativo indicado en la presente ley”.

Dicho Pacto se firmó en la provincia de San Juan, el 11 de Septiembre de 1994 y fue suscripto por el Estado Nacional, los gobiernos provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo tuvo vigencia desde su firma hasta el 31 de Diciembre de 1999. En 1997 es ratificado por Ley N° 24.856 del Congreso de la Nación.

Organizado en cuatro capítulos, nos centraremos en el tercero ya que allí se establecen las cláusulas específicas que hacen al compromiso financiero y a la metodología para el flujo de fondos tanto del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación como a las provincias.

Por un lado, se manifiesta el compromiso del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación a realizar una inversión desde el año 1995 hasta el año 1999, que totalizará \$3.000.000.000 en los rubros de Infraestructura, Equipamiento y Capacitación Docente. Para instrumentalizar la inversión, se especifica la futura firma de Actas Complementarias donde se acuerden y detallen los compromisos de las partes (Nación y provincia) así como las condiciones para el flujo de fondos, asumiendo particularidades propias según las Actas complementarias firmadas con las provincias. Entre estas condiciones, se estipula que los fondos serán girados a la Institución responsable de los programas acordados (escuela ó colegio, Cooperadora, Instituto, etc.) y en la forma convenida en cada provincia y que el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación financiará, como máximo, el 80% de la inversión que demanden los programas acordados, en el marco de los recursos que le asigne la Ley de Presupuesto. Por otra parte, la Nación se compromete como responsable directo en coordinación con las provincias a erradicar la totalidad de las escuelas precarias, a través de aportes directo a beneficiarios, receptores y administradores de los mismos y a la implementación de políticas compensatorias, cumplimentando el art. 64 de la Ley Federal de Educación.

Las actas constituyeron un dispositivo central, en tanto el Pacto **no fijó metas a alcanzar por cada jurisdicción ni montos determinados de inversión por provincia, sino que este detalle debía establecerse vía las actas complementarias.** Éstas fueron firmadas básicamente entre 1995 y 1997. Una primer serie de actas estableció

los compromisos de inversión tanto de la Nación como de la provincia para el primer año de instrumentación del Pacto –aunque existen casos de compromisos financieros posteriores–, mientras que una segunda serie de Actas remitió a la implementación de las políticas de reforma establecidas en la LFE.

Como documentos, se componen de dos partes: una primera donde se establecen los objetivos y un anexo con los plazos concretos en que se irán alcanzando. Qué y quiénes desarrollaron acciones en los rubros previstos y cuáles fueron sus resultados es un tema que no puede ser evaluado. Las actas complementarias no cubrieron el punto c) de los objetivos del Pacto, en el que se asumía el compromiso de “*Establecer sistemas y circuitos eficientes para el seguimiento, evaluación y retroalimentación para el sector, a partir del mejoramiento de los organismos de presupuesto y de estadística educativa*”. Además, la información oficialmente disponible en el Ministerio de Educación es incompleta. Según los datos a lo que se pudo acceder<sup>4</sup>, 13 de las provincias han firmado las Actas Complementarias. De la lectura de las mismas, es posible observar que en su concreción, las Actas Complementarias adoptaron tres modalidades centrales. En algunas provincias se definen los compromisos de financiamiento tanto del Ministerio como de las Provincias; en otras sólo se establece la implementación de las reformas introducidas por la LFE (en una primera parte se establecen los objetivos y en una segunda denominada Anexo, se especifican los plazos concretos en que se irán realizando); mientras que en otras se encuentran ambas líneas de compromiso. Por otra parte, el nivel de especificidad que incluyen las actas y los anexos es variable entre provincias.

---

4 La información fue suministrada a través de Despacho General del MCyE, quienes entregaron fotocopias de las Actas. No fue posible conocer si respondía a la totalidad del universo. Más aún, no existía total correspondencia entre las Actas Complementarias a las que accedimos y los artículos de la Revista Zona Educativa –órgano de difusión del Ministerio– que relataban actos de firma de actas.

Actas complementarias suscritas por provincia, según compromisos asumidos y año

| Provincia<br>Acta | Acta complementaria<br>c/financiamiento | Acta complementaria<br>c/compromisos transformación |
|-------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Chaco             |                                         | 1996                                                |
| Chubut            |                                         | 1995 **                                             |
| Corrientes        | 1995                                    | 1996                                                |
| Formosa           | 1995                                    |                                                     |
| La Pampa          | 1997                                    |                                                     |
| Mendoza           | 1995/1997                               | 1996                                                |
| Misiones          | 1995                                    | 1997*                                               |
| Salta             |                                         | 1996                                                |
| San Juan          |                                         | 1996                                                |
| San Luis          | 1995                                    | 1996                                                |
| Santa Fe          |                                         | 1996                                                |
| T. del Fuego      | 1999                                    | 1997                                                |
| Tucumán           | 1995                                    | 1997*                                               |

Fuente: Elaboración propia en base a las Actas Complementarias.

\* En estas provincias no figura Anexo con fechas concretas por detalle de compromiso. / \*\*No obedece al modelo de Acta anteriores. El compromiso del MCE se refiere al equipamiento gradual de las escuelas de gabinetes informáticos y asistencia técnica, comprometiendo la Provincia los recursos humanos correspondientes.

En este primer núcleo de compromisos, las provincias expresan su intención de orientar fundamentalmente la inversión en:

- **Infraestructura:** El objetivo es aumentar la capacidad edilicia para la absorción de la matrícula.
- **Equipamiento:** En líneas generales se pretende equipar, reponer y completar con mobiliario a los establecimientos educativos.
- **Capacitación:** desarrollar acciones de capacitación para el 100% de los docentes de todos los niveles a fin de mejorar la eficiencia del sistema educativo.

En el otro núcleo de compromisos, las provincias se comprometen a desarrollar acciones que garanticen la transformación del sistema educativo según la LFE, y que recorren la mayoría de las actas:

- Transformación de contenidos curriculares.
- Localización del tercer ciclo de la Educación General Básica.
- Reordenamiento del sistema de formación docente.
- Reforma institucional.
- Reforma administrativa.

Estos ítems fueron signados diferencialmente según provincias y con alcances también disímiles.

|              | Transformación de contenidos curriculares* | Localización de EGB3 | Reordenamiento del sistema de formación docente** | Reforma Institucional de los Ministerios | Reforma Administrativa de los Ministerios |
|--------------|--------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Chaco        | X                                          | X                    | X                                                 | X                                        | X                                         |
| Chubut       |                                            |                      |                                                   |                                          |                                           |
| Corrientes   | X                                          | X                    | X                                                 |                                          |                                           |
| Formosa      |                                            |                      |                                                   |                                          |                                           |
| La Pampa     |                                            |                      |                                                   |                                          |                                           |
| Mendoza      | X                                          | X                    | X                                                 | X                                        | X                                         |
| Misiones     |                                            |                      | X                                                 |                                          |                                           |
| Salta        | X                                          | X                    | X                                                 | X                                        | X                                         |
| San Juan     | X                                          | X                    | X                                                 |                                          | X                                         |
| San Luis     | X                                          | X                    | X                                                 | X                                        | X                                         |
| Santa Fe     | X                                          | X                    | X                                                 | X                                        | X                                         |
| T. del Fuego | X                                          | X                    | X                                                 | X                                        | X                                         |
| Tucumán      |                                            |                      | X                                                 |                                          |                                           |

\* Implica reformulación de los existentes, aprobación de nuevos diseños curriculares, realización de consultas, entre otras acciones. / \*\* Involucra la determinación de la demanda, acreditación de los institutos, adecuación de oferta de carreras y aprobación de nuevas estructuras y planes entre otros compromisos.

**Las actas como mecanismo de concertación de políticas y acciones concretas funcionaron más como compromiso mutuo de inversión y asistencia técnica que como estrategia de decisión federal. De hecho, las provincias se comprometen a llevar adelante las mismas acciones, en distintas combinaciones y divergiendo en los plazos y montos previstos. Estos datos dan cuenta de lo que algunas investigaciones han señalado como la instauración de la lógica de la concertación limitada a la implementación (Rodríguez; 1998), más que un modo de toma de decisiones entre unidades gubernamentales distintas. Si el federalismo supone dos esferas dotadas de cierta autonomía –la nación y cada provincia–, esta no logró plasmarse en la definición de los objetivos y acciones para la reforma, sino tan sólo en la delimitación de los modos y dinámicas de su puesta en marcha en cada provincia. La necesidad de obtener los recursos generó el sometimiento de las provincias a los imperativos nacionales.**



## El Plan Social Educativo: alcances y limitaciones de sus premisas compensatorias para la equidad en un marco federal

### *Las tensiones del PSE respecto del federalismo como marco político.institucional*

El Plan Social Educativo surge en 1993 formando parte del Plan Social General llevado adelante por la administración del gobierno. Constituye el conjunto de acciones compensatorias desarrolladas en el Sector Educación por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Administrativamente, dependió de la Secretaría de Gestión Educativa a través de la Dirección de Programas Compensatorios.

El propósito de las acciones compensatorias fue lograr la equidad en la prestación del servicio educativo. La equidad ha sido definida en el artículo 5° de la Ley Federal de Educación como *“la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población”*.

Por ello, sus objetivos han sido:

- “Lograr mejores aprendizajes conceptuales, actitudinales y procedimentales en los niños, jóvenes y adultos de las poblaciones con mayores necesidades
- Favorecer el ingreso, permanencia y continuidad de estos alumnos en la escuela, para asegurar que completen su escolaridad en tiempo y forma, disminuyendo la repitencia y la deserción
- Apoyar los procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas a cada comunidad, el acrecentamiento del compromiso y la motivación del equipo docente y el mejoramiento de las condiciones en que se enseña y se aprende”<sup>5</sup>.

Para lograrlo, el Plan Social estableció como dinámica de gestión la *“focalización en los sectores más necesitados pero con amplitud de alcance, descentralización de los recursos con participación comunitaria y control social, centralidad pedagógica con componentes asistenciales al servicio de la acción educativa, vinculación con otros programas, tanto*

---

5 MCyE-Plan Social Educativo (1998); Mejor Educación para Todos. Programas Compensatorios en Educación de la República Argentina, Buenos Aires.

*de transformación educativa cuanto de desarrollo social, articulación del nivel nacional, provincial y escolar*<sup>6</sup>.

La Cooperación entre la Nación y las Provincias fue definida como mecánica de respeto al federalismo y con una lógica de diseño y ejecución de programas con alcance nacional pero de gestión local. A tal efecto, establecen una clara diferenciación de funciones a distintos niveles:

Nación:

- Define objetivos y criterios de acción
- Formula planes y proyectos
- Transfiere recursos a la escuela
- Acompaña la gestión de recursos
- Evalúa resultados

Provincia:

- Selecciona las escuelas a incorporar en los proyectos
- Controla y asesora la implementación de los proyectos en las escuelas
- Proporciona la información necesaria para los proyectos

Escuela:

- Recibe los aportes
- Administra los recursos y los incorpora a su gestión institucional
- Gestiona los proyectos en la escuela
- Da cuenta de los procesos y resultados de su implementación a Nación y la provincia<sup>7</sup>

Una mirada sobre las responsabilidades atribuidas por el PSE a cada nivel de gestión en las acciones que se desarrollan, muestra que por un lado *"Son fundamentales las decisiones que a nivel jurisdiccional se toman para incorporar las acciones a las políticas y programas educativos propios"*; pero por otro, las atribuciones que se reserva la gestión central son muy exhaustivas *"...la Nación, a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, define los objetivos, la población destinataria, los criterios de selección de escuelas, los programas, el itinerario de progresión de cada uno de ellos, asigna los recursos presupuestarios para los programas y los gestiona durante el año, establece los procedimientos de ejecución y seguimiento de los proyectos, elabora las pautas institucionales y pedagógicas para las escuelas*

6 MCyE-Plan Social Educativo (1998); op. cit.

7 MCyE, Revista Novedades Educativas, Año1, N°3, Buenos Aires, 1996.

*y las articula con los gobiernos provinciales, verifica el cumplimiento de las normativas y pautas y realiza visitas a los establecimientos*<sup>8</sup>.

Esta distribución de funciones deja al gobierno provincial como mero mediador de las políticas creadas centralmente, a las que las provincias adhieren –o no– ex post su definición.

De algún modo, la definición centralizada de metas es una característica distintiva de todo el proceso de reforma educativa de la década de los '90, pero a diferencia del PFE donde las provincias definen las modalidades de operacionalizar las metas, en el caso del PSE hasta esta opción está prácticamente inhabilitada. Por un lado, porque sólo selecciona participantes e informa sobre su correcta participación; por otro lado y tal como lo muestran algunas investigaciones, porque los recursos entregados fueron acompañados por documentos prescritos sobre su uso (Duschastzky y Redondo; 2000).

Esta misma línea se observa al interior de los Proyectos. El PSE Inicialmente se operativizó a través de 2 grandes programas:

- Uno destinado a mejorar las condiciones de trabajo escolar, a través de la dotación de insumos, un énfasis en el trabajo pedagógico y el fortalecimiento del vínculo con la comunidad. "Mejor Educación para todos".
- Otro dedicado al mejoramiento de la infraestructura escolar ante la evidencia que las peores condiciones se concentraban en los establecimientos que atendían población más desfavorecida.

Luego se le incorporó un tercer Programa específicamente creado a los efectos de becar a los alumnos para completar la escolaridad básica y promover su continuidad en los ciclos siguientes.

El Programa Mejor Educación Para todos, fue el más extenso y significativo en términos de recursos. Estuvo compuesto por proyectos que apuntaron a mejorar el material pedagógico disponible, a modernizarlo y capacitar a los docentes para su uso. Asimismo, supuso la distribución en muchos casos de materiales de trabajo para los docentes en áreas específicas y el estímulo y promoción de proyectos institucionales capaces de abarcar y resignificar en la institución el proyecto de trabajo. Este último punto fue en algunos casos un requisito formalmente establecido de ingreso y/o permanencia. El proyecto más abarcativo se denominó "Mejoramiento de la Calidad de la Educación en escuelas de NI y EGB 1 y 2", siendo el de mayor cobertura en términos de establecimientos y beneficiarios.

---

8 MCyE-Plan Social Educativo (1998); op. cit.

Legalmente, se plasmó en la Resolución Ministerial N°202 de 1996, en la que se definieron las acciones y destinatarios para los Proyectos, así como su modelo y niveles de gestión y las pautas generales de ejecución

En dicha resolución se establecen tres niveles de gestión:

- La coordinación Nacional: ejercida por el MCyE a través de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios
- La Coordinación Provincial: ejercida por un equipo designado por resolución e integrada por un coordinador de Programa y coordinadores de Proyecto en cada provincia. Asimismo, suponía equipos por áreas de trabajo constituidos por un mínimo de un técnico cada 60/70 escuelas para el área técnico-pedagógica; un administrativo cada 100/120 escuelas para el área de apoyatura administrativa; y un Asesoramiento contable y legal que podrá ser brindado por técnicos de otras reparticiones afectados por resolución.
- Las escuelas: el personal directivo y docente.

La única diferencia prevista es el **rol del cuerpo de supervisores. Aquí se espera que la coordinación provincial los mantenga informados de los proyectos y escuelas afectadas, a la vez que asumen la tarea de elevar informes realizados en las visitas de seguimiento. Estas definiciones apuntan a un rol más de inspección que a las redefiniciones de rol que están intentando sustentarse por otros programas y proyectos de implementación de la Reforma Educativa, tal como el Programa Nueva Escuela o el Circuito de la Red Federal de Formación Docente Continua destinada al nivel jerárquico.**

A nivel provincial, se encomienda a la coordinación la articulación de los Proyectos con las direcciones de nivel de su área de incumbencia, así como la elaboración de un detallado registro de seguimiento y control elaborado en base a pautas específicas en una base de datos construida a nivel nacional, de la gestión de recursos y datos básicos de la escuela, considerada como instrumento público del Programa I.

Tanto a nivel provincial como escolar, están previstas sanciones en caso de incumplimientos: *“Los incumplimientos a las normas y procedimientos previstos en la presente normativa y los manuales e instructivos que se dicten en consecuencia hará posible al responsable de las acciones administrativas, civiles y/o penales, que en su caso correspondan”*<sup>9</sup>. Si como expresa Delgado (2000), uno de los proble-

9 R.M. N°202 de 1996.

mas del federalismo es el incentivo de cada uno de los actores para sostener o alterar las reglas de juego, la posición de la Nación frente a las mismas es de clara autonomía, ya que no se incluyen sanciones en caso de incumplimiento. De este modo, no sólo establece las reglas de juego, sino que es quien las regula y puede por ende incumplirlas sin verse sometido a sanciones o pérdidas de ningún tipo.

### *Las tensiones entre focalización, universalización y calidad educativa*

Las políticas compensatorias se constituyen en la LFE en una política permanente del estado en la educación. En su título VI artículos 39 y 40, la asistencialidad se establece como una obligación para los gobiernos nacional y provinciales. Según el artículo 40, para mejorar las condiciones educativas de quienes no ingresan, abandonan o repiten.

Durante el gobierno de Menem, su operacionalización a través del PSE supuso una primer definición de a quiénes se debe compensar y en qué aspectos.

Respecto de la primer cuestión, la respuesta se halla en la propia definición del PSE como programa **focalizado**, de modo de atender a poblaciones históricamente postergadas así como a situaciones particulares de diversidad, de modo tal de revertir situaciones de desigualdad educativa. El criterio de focalización se establece a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, brindando más a quienes menos tienen, tal como lo definiera la LFE.

Sin embargo, la focalización fue más una retórica que una realidad. El Programa 1, el más masivo y diversificado es un ejemplo contundente de los límites de la focalización en contextos de alto empobrecimiento. Discursivamente se afirmaba que estas políticas estaban destinadas a los pobres estructurales, pero tal como señalan algunos trabajos, para 1998 abarcaba prácticamente a la mitad de las escuelas de país y más de la tercera parte de los alumnos con el Programa 1, lo que supone que esta definición de población destinataria se extendía hacia la nueva pobreza. (Barreiro; 2003).

El único Proyecto que tuvo criterios de focalización más estricta fue el programa Nacional de Becas (Programa 3 del PSE), previsto ya en la LFE para apoyar económicamente a las familias más vulnerables para la escolarización post-obligatoria.

En este punto, las becas y sus propósitos equitativos supusieron una selección estricta de sus destinatarios específicos y por ende, ge-

neraron un mecanismo de oficialización de la pobreza, al transformar ciertos alumnos particulares como "becarios" por su condición de pobreza, a diferencia de otros proyectos del propio PSE que los tenían como destinatarios pero anónimos, en tanto los recursos llegaban a la escuela y no al sujeto.

*"Así, el acto de institución es un acto de comunicación, pero de un tipo particular: significa a alguien en su identidad, pero a la vez en el sentido de que la expresa y la impone expresándola frente a todos notificándole así con autoridad lo que él es y lo que tiene que ser (...).*

*Todos los destinos sociales, positivos o negativos, consagración o estigma, son igualmente fatales —quiero decir mortales— puesto que encierran a quienes distinguen en los límites que se les asigna y que se les hace reconocer" (Bourdieu; 1999:81-82)*

Todo acto de categorización ejerce un poder, en especial cuando es ejercido por una autoridad reconocida, poder cuyo desconocimiento es condición de efectividad.

La beca consiste en un aporte de dinero (\$600) que se entrega a la familia del beneficiario de modo de evitar la deserción de aquellos alumnos que por razones económicas abandonarían la escuela para obtener una temprana inserción laboral<sup>10</sup>. Para seleccionarlos, se construyó un índice de precariedad para rankear a los alumnos postulados, en función de la información relevada a través de una encuesta que recaba información sobre el aspirante y su grupo conviviente. La misma centra su atención en el ingreso per cápita del grupo familiar, la tasa de dependencia del mismo, las condiciones de la vivienda, la ocupación del jefe de hogar, el clima educativo del grupo familiar, el trabajo del aspirante dentro y fuera del hogar, el desempeño escolar, si es jefe de hogar, está embarazada o es madre/padre, el embarazo de la jefa de hogar, si el jefe/a de hogar es enfermo o discapacitado.

Al momento de asignar las becas, se sigue un sistema de cupos que va siendo completado a través de la posición del aspirante en el ranking:

---

10 Para un análisis más pormenorizado de los Programas existentes en América Latina tendientes a evitar la temprana inserción laboral de niños y jóvenes y el consecuente abandono escolar, ver Schiefelbein, E. (1996); "Incentivos económicos a la escuela en América Latina: Reducir la deserción y la repetición y combatir el trabajo de los niños", Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series, Number 12, CIDE, Chile.

1. Un cupo de becas por provincia calculado a través de la ponderación de: la diferencia entre la matrícula del nivel primario y del nivel medio; la proporción de alumnos con extraedad en el nivel medio; el porcentaje de la matrícula de 8° que culmina en 10°
2. Un cupo de becas por escuela, según matrícula
3. Un cupo por grado escolar: 40% a 8°; 40% a 9°; 20% para 10° a 13° grados

Un último criterio reside en que la escuela cuente con becas de al menos el 3% de su matrícula, de modo de garantizar el impacto institucional, ya que la escuela debía apoyar vía proyectos institucionales de retención el aporte económico a los destinatarios a efectos de *“Mejorar el rendimiento de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción, así como reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria”*<sup>11</sup>.

Resulta interesante centrarse en este proyecto ya que es el que expresa con mayor precisión algunos efectos contraproducentes de la focalización, que lejos de promover una mayor capacidad progresiva de autosustentamiento generan una mayor dependencia de la continuidad de la asistencia.

Una evaluación del sistema de becas, demuestra que el mismo provocó una mejora de las tasas de retención y promoción en los 8° y 9° grados en las escuelas beneficiarias. No obstante y según aprecia el evaluador, parece no haber tenido un impacto positivo en los aprendizajes. Según resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad de 9°<sup>12</sup>, las escuelas con PNBE obtuvieron resultados inferiores a aquellas sin PNBE de un mismo cuartil de nivel socio-económico. En el caso del último año de la escuela media o Polimodal según el caso, los becarios tenían resultados inferiores al resto. (Ravela; 2000). Aunque el evaluador supuso la ausencia de una adecuada articulación con proyectos pedagógicos, estamos en condiciones de afirmar la existencia de una estigmatización de las escuelas en función de la población destinataria y la proporción de pobres que la institución recibe.

---

11 MCyE-Plan Social Educativo (1998); op. cit. y Ravela, P. (2000), "Informe de evaluación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina", versión preliminar consolidada, octubre, Bs. As.

12 Más allá de los debates en torno a los sentidos y a la información que puede brindar la evaluación de la calidad en las condiciones en que se desarrolló en nuestro país, nos interesa la información que puede proporcionar desde el punto de vista comparativo entre escuelas, aunque el parámetro de comparación sea cuestionable.

En un antiguo trabajo, Basil Bernstein criticaba ya entonces los presupuestos de la compensación en educación y sus posibles efectos en el etiquetamiento de la denominada población beneficiaria<sup>13</sup>.

*“El concepto de “educación compensatoria” contribuye a distraer la atención de la organización interna y del contexto educativo de la escuela para dirigirla hacia las familias y hacia los niños. Este concepto implica que algo le falta a la familia y, en consecuencia, al niño, incapaz desde entonces de obtener provecho de la escolarización.*

*De esta concepción deriva que la escuela debe “compensar” lo que falta a la familia, y que los niños son considerados pequeños sistemas deficitarios” (Bernstein; 1986: 206).*

Algo similar fue lo relevado en otra investigación (Gluz; 2004), al analizar cómo el reconocimiento de la desigualdad como punto de partida de la trayectoria escolar que promueven los programas de becas estudiantiles, al converger con una mirada de la pobreza como déficit personal, desata un sentimiento de conmiseración que promueve un declinamiento de las expectativas de rendimiento y de aquéllo que es pertinente que aprendan los alumnos de sectores populares.

Si tradicionalmente la beca era un refuerzo de la lógica meritocrática, hoy la beca sólo sostiene una meritocracia “residual” por la cual los actores escolares siguen valorando alguna retribución de “aquéllo que se pone a su disposición” en términos de impacto en el ejercicio del oficio de alumno, pero en su faceta más disciplinaria: “no esperemos un alumno de diez”, pero sí, un alumno que se esfuerce, que realice las tareas, que asista a clase, entre otras cuestiones. De este modo, la beca expresa en la cotidianeidad intenciones de control sobre los alumnos en condición de pobreza: desde los docentes del comportamiento, desde los alumnos entre sí del uso del dinero (Gluz; 2004).

Se corre el riesgo entonces de construir nuevos mecanismos de estigmatización, cuando la construcción de las propiedades pertinentes para el acceso a la categoría de beneficiario supone la asignación de una identidad por la cual “ciertos individuos pasan de ser “estadísticamente pobres” a ser socialmente vistos y tratados como pobres” (Tenti; 1991). Se establecen así, categorías sociales separadas, sujetas a la asistencia estatal.

---

13 La idea de población beneficiaria también es criticada por la teoría política de rai-gambre crítica por la pasividad supuesta de aquellos sujetos pensados como meros receptores.



Esto se comprende en un contexto en el que los procesos de deterioro social *"abrieron el camino a los procesos de reforma, sustentados en la idea de retener como forma de contención social frente la fuerza desintegradora del modelo, y a la vez, retardar el ingreso de los distintos sectores sociales al mercado laboral"*. (Tiramonti y Suasnabar; 2000). Se instala entonces en la escuela el discurso de la retención como estrategia de contención social y de moratoria laboral. El PSE en su conjunto mantuvo esta retórica y las becas escolares fueron uno de los dispositivos en los que este propósito fue más explícito. Pero en esta pretensión de retener y en esa mirada sobre la pobreza, sus capacidades y necesidades, se va construyendo un nuevo atributo: lo mínimo para los que menos tienen.

Frente a estas apreciaciones, se abre el interrogante respecto de los límites inherentes a los propósitos de los programas compensatorios cuando no se cuestionan profundamente las condiciones de selectividad de nuestros sistemas educativos.

## Equidad y federalismo en el marco de la reforma educativa

Las políticas descritas no sólo difirieron respecto de sus intenciones más o menos federalistas y las dinámicas consecuentes de toma de decisiones, sino que tuvieron impactos económicos diferentes respecto de una distribución más progresiva y por ende más equitativa, de los recursos.

Tal como mostráramos, la dinámica de funcionamiento del PSE fue altamente centralizada y escasamente federal en términos político-institucionales, pero en términos de la distribución de los recursos, benefició a las provincias más pobres.

Considerando tan sólo el Programa 1, la proporción de alumnos y escuelas atendidas por el PSE fue mayor en las provincias con más proporción de hogares con NBI. Tanto en NEA como en NOA que tienen altos indicadores de pobreza de su población, más de la tercera parte de las escuelas y los alumnos se encuentran bajo programa. Contrariamente, la región Centro menos afectada por los niveles de NBI, tiene menos de la quinta parte de su matrícula bajo programa.

Porcentaje de alumnos y escuelas que atiende el Programa 1 del PSE por Región y NBI

| Regiones  | % de escuelas | % de alumnos | %NBI |
|-----------|---------------|--------------|------|
| Noroeste  | 77%           | 68%          | 34.8 |
| Nordeste  | 87%           | 73%          | 32.4 |
| Cuyo      | 76%           | 53%          | 20.9 |
| Patagonia | 61%           | 58%          | 18.6 |
| Centro    | 26%           | 17%          | 14.6 |

Fuente: Delgado: 2003.

Esta relación se sostiene cuando se analiza la Inversión económica por región, donde del total invertido, las provincias más pobres han recibido una importante proporción independientemente de su matrícula.

Inversión económica por región y NBI del Programa 1 del PSE

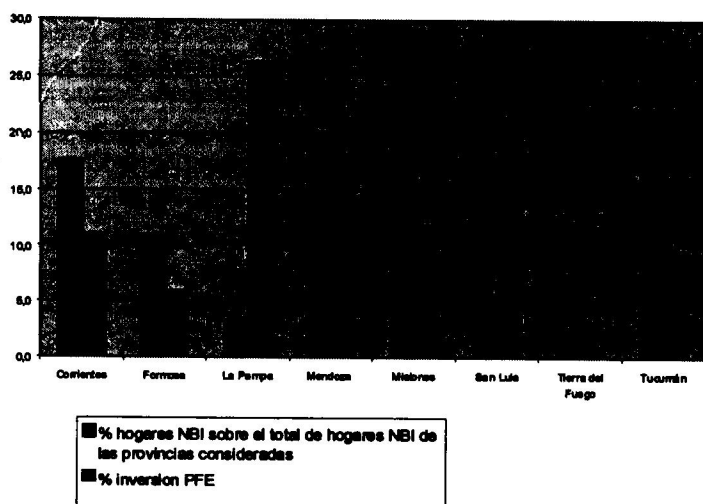
|           | NBI   | Inversión | Matrícula |
|-----------|-------|-----------|-----------|
| Nordeste  | 28,87 | 21,6      | 11,9      |
| Noroeste  | 28,17 | 26,5      | 10,2      |
| Patagonia | 15,56 | 13,1      | 6,2       |
| Cuyo      | 14,99 | 13,2      | 7,6       |
| Centro    | 11,47 | 25,6      | 64,0      |
| Total     | 100   |           | 100       |

Fuente: Delgado: 2003.

No se observa lo mismo respecto del PFE, al menos en términos de la información disponible. Según expresan las actas complementarias, las provincias más pobres no necesariamente se beneficiaron más que las menos pobres –excepto tal vez por los recursos viabilizados por otros Programas y Proyectos para el cumplimiento del PFE como la erradicación de escuelas rancho totalmente a cargo del MCyE–.

Aunque resulta sumamente imprecisa la información ya que refiere sólo a los compromisos asumidos y no al gasto consolidado y a que incluye sólo las provincias cuyas actas se hallaban disponibles, en esa pequeña muestra se observa un aprovechamiento de este mecanismo mucho menos progresista. El gráfico pone de relieve cómo provincias como La Pampa o San Luis, mucho más cercanas al régimen político central, registran un compromiso de inversión muy superior a otras y menos ligados a su condición de pobreza y la necesidad de recibir recursos extras.

### Compromisos de inversión en Actas Complementarias PFE según % hogares NBI de las provincias signatarias



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2001 y Actas complementarias del PFE

Tanto San Luis como La Pampa, tienen una baja matriculación relativa (93.662 y 71746 respectivamente) y para el año 1991 tenían un 20% de hogares NBI (San Luis) y un 12% en el caso de La Pampa, mientras que el promedio nacional rondaba el 23%.

### Reflexiones finales:

#### ¿federalismo, equidad o condicionamiento político?

A lo largo del artículo hemos puesto de relieve una serie de tensiones entre federalismo y equidad en dos líneas de acción del Ministerio de Educación desarrolladas para implementar.

La pregunta entonces es cómo convivieron estas dinámicas contrapuestas. Tal como lo muestran otros trabajos, estas propuestas tuvieron en común el funcionar bajo una regulación centralista lograda a través del condicionamiento en la transferencia de recursos. (Sábato y Tiramonti; 1995).

La Reforma Educativa fue un claro ejemplo de lo que Oszlack denominó el "Estado cajero", que concentra y asigna gran parte de los recursos y puede ejercer poder de veto sobre el destino de esos

recursos, cumpliendo de este modo un papel de orientación y control. (En Nosiglia y Zaba; 2003).

Esto explica por qué las políticas desarrolladas se generaron en marcos formalmente federales pero prácticamente centralistas ya que actuaron en un contexto de descentralización del gasto –producto de la transferencia de escuelas– y de centralización de la recaudación (Falleti; 2001). Es esta situación de base la que permite comprender los fuertes condicionamientos para la aceptación de los objetivos generales y líneas de acción de la “Transformación Educativa” en un contexto supuestamente federal.

De este modo, las pretensiones federalistas se vieron limitadas, y el Pacto Federal tuvo un carácter más emblemático que de efectivo espacio de concertación.

Respecto del PSE, la dinámica de decisión central que transforma a los actores en meros ejecutores es aún más fuerte, mientras que en el PFE, la necesidad de firmar actas para acordar implica al menos el desarrollo de la capacidad de planeamiento aunque no necesariamente el desarrollo de mecanismos propios de reflexión y análisis de las condiciones de reflexión y trabajo.

Si el federalismo fue débil, cabe entonces preguntarse qué sucedió con la equidad. En este punto y como observáramos, el PFE privilegió a las provincias más dinámicas y más cercanas al entorno presidencial. El PSE en cambio, privilegió en mayor medida a las provincias más pobres, generando mejores condiciones para la redistribución de recursos. No obstante, estas políticas han tenido algunos efectos controvertidos respecto de los propósitos que pretendían cumplir. Si la compensación como estrategia para atacar las desigualdades estructurales e históricas de ciertos sectores sociales era una estrategia equitativa de no dar lo mismo para quienes no son iguales y, a través de las mismas neutralizar dichas desigualdades, como mostráramos esto no ha sido logrado. La brecha en la calidad educativa de los sectores más vulnerables socialmente y los menos vulnerables continúa abierta más allá de la retórica oficial sobre el impacto de estas políticas sobre la calidad educativa. Más bien parece haber funcionado la ruptura con ideal universalista que funcionó como plafón para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Queda como cuestión, de qué modo es posible fomentar estrategias más democráticas en términos político-educativos, que por un lado redistribuyan recursos progresivamente (como lo intentó el PSE) y generen mayores niveles de justicia social; y por el otro amplíen el federalismo como expresión de la pluralidad de voces e

intereses no sólo en el plano político formal, sino resignificando el sentido del espacio público.

## Bibliografía

- Barreiro (2003) "La función de las políticas compensatorias en la Reforma Educativa de la década de 1990", Ponencia presentada al Coloquio Nacional *A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor Educación para todos?*, Córdoba, Argentina, 26, 27 y 28 de junio de 2003.
- Bobbio, N.; Matteucci, I.; y Paquino, G. (1995) *Diccionario de Política*, Siglo veintiuno editores, México.
- Bravo, Héctor (1967) "Desarrollo del federalismo educativo". En: Juan Carlos Agulla, *Federalismo y centralismo*. Ediciones Libera, Buenos Aires.
- Brígido, A. (2003) "Discriminación positiva, equidad educativa y equidad social", Ponencia presentada al Coloquio Nacional *A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor Educación para todos?*, Córdoba, Argentina, 26, 27 y 28 de junio de 2003.
- Delgado, M. (2000) En: *Cruzando Fronteras: iniciación a la obra de Paulo Freire*, Curso Virtual, CLACSO; 2000.
- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000) "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas". En: Duschatzky, S. (comp) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Ed. Paidós-Tramas sociales, Buenos Aires.
- Falletti, T. (2001) "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal". En: Calvo, E. y Abal Medina (h) (Eds.) *El federalismo electoral argentino*, INAP-EUDEBA, Buenos Aires.
- Fernández Lamarra, N. (1986) "Federalismo y centralismo en la política y en la administración de la educación argentina", Trabajo presentado en el Congreso Nacional de federalismo argentino, Santa Fe (mimeo).
- Gluz, N. (2004) "Trayectoria educativa y pobreza en contextos de asistencialismo. La construcción socioeducativa del becario", Tesis de Maestría, FLACSO/Argentina, en evaluación, Buenos Aires.
- Nosiglia y Zaba (2003) "Las transformaciones en los organismos de gobierno y administración de los sistemas educativos provinciales a partir de la Ley Federal de Educación: estudio de casos." Ponencia presentada al Coloquio Nacional *A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor Educación para todos?*, Córdoba, Argentina, 26, 27 y 28 de junio de 2003.
- Puelles Benítez, M. (1996) "Políticas de la educación y políticas educativas: una aproximación teórica. Innovaciones pedagógicas y políticas educa-

tivas". XI Congreso Nacional de Pedagogía, Universidad del país vasco. San Sebastián/Donotia.

Ravela, P. (2000) "Informe de Evaluación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina", Versión Preliminar, MCyE/BID.

Sábato y Tiramonti (1995) "La reforma desde arriba. Política educativa en el gobierno de Menem". En: *Revista Punto de Vista No. 53*, Buenos Aires, noviembre.

---

**RESUMEN:** A través de este artículo nos proponemos someter a discusión la relación nación-provincias en torno a dos ejes que articularon la Transformación Educativa llevada a cabo durante los años '90: el federalismo y la equidad.

A lo largo del mismo, avanzamos sobre dos hipótesis. La primera, que las diferentes líneas de acción fueron llevadas a cabo a partir de imperativos impuestos por el Ministerio Nacional a través de condicionamientos en la transferencia de recursos. La segunda, que la materialización de dichas líneas de acción generó dinámicas contrapuestas. Desde el Pacto Federal Educativo, espacio de concreción de la concertación Interjurisdiccional, se promovió una dinámica federal que favoreció a las provincias de mayor capacidad técnica en detrimento de la equidad; contrariamente, a través del Plan Social Educativo, proyecto paradigmático en el logro de la equidad desde el discurso oficial, se obvió el federalismo y se benefició a las provincias más pobres.

**PALABRAS CLAVE:** política educativa, transformación educativa, equidad, federalismo.

**ABSTRACT:** In this article we discuss the relation between Nation and Provinces through two focal points that coupled the Educative Transformation during '90s: federalism and equity.

We have two hypotheses. First, that different lines of action were taking place by National Ministry of Education' imperatives, in which the resource's transfer was conditioned. Second, the materialization of these lines of action has produced opposite dynamics. From the Educative Federal Pact, space of agreement of the local's agreement, a federal dynamic was promoted; in which Provinces with more technical capacities were favored, in detriment of equity. Opposite, through the Educative Social Plan, paradigmatic project in equity's achieved, as official discourse as says, federalism was avoided and poorest Provinces were benefited.

**KEY WORD:** educative policy, educative transformation, equity, federalism.

---