

# La concertación educativa. Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de "Transformación Educativa" en Argentina de los 90

POR  
MARÍA CATALINA  
NOSIGLIA Y  
GABRIEL  
REBELLO\*\*



Profesora Adjunta Regular a cargo de la Cátedra de Política Educativa. FFyL. UBA, Directora proyecto de investigación "La Reforma Educativa en las Jurisdicciones: Contextos, estrategias y actores" IICE. UBA.

Docente FCS. UBA, investigador de apoyo IICE. UBA.

**RESUMEN:** ESTE TRABAJO INTENTARÁ ANALIZAR LAS MODALIDADES POLÍTICAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO DE MENEM EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA "TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA". A PARTIR DEL ANÁLISIS DE UNO DE LOS ORGANISMOS CREADOS PARA CONCERTAR POLÍTICAS EDUCATIVAS A NIVEL NACIONAL, EL CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, SE ABORDARÁ LA PROBLEMÁTICA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER ENTRE LOS DISTINTOS ACTORES EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA Y EN EL CONTENIDO DE LOS ACUERDOS DE POLÍTICAS EDUCATIVAS QUE SE FORMULAN A PARTIR DE LA SANCIÓN DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN HASTA EL FIN DE DICHO GOBIERNO EN 1999.

• • •  
PALABRAS CLAVES: POLÍTICA EDU-

CACIONAL - CONCERTACIÓN - TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA • **KEY WORDS:** EDUCATIONAL POLICIE - AGREEMENT - EDUCATIONAL TRANSFORMATION.

• • •

**ABSTRACT:** THIS PAPER ANALYZES THE ARRAY OF POLICY STYLES REGARDING THE EDUCATIONAL TRANSFORMATION THAT TOOK PLACE DURING MENEM'S ADMINISTRATION. BY FOCUSING ON A BUREAU SPECIFICALLY CREATED TO AGREE POLICIES ON A NATIONAL BASIS (CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN), WE WILL LOOK INTO THE ISSUES OF DISTRIBUTION OF POWER AMONG THE DIFFERENT AGENTS INVOLVED IN THE SETTING OF BOTH THE AGENDA AND THE CONTENTS OF POLITICAL AGREEMENTS CONCERNING EDUCATION FROM THE PASSING OF THE LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN UNTIL THE END OF THE ADMINISTRATION IN 1999.

## 1- LAS DISTINTAS INTERPRETACIONES DE LA CONCERTACIÓN

El problema de la relación entre el Estado en sus distintas instancias territoriales y la sociedad civil, sigue siendo un tema central de las ciencias políticas, más aún, a partir de las transformaciones operadas en la matriz societal por efecto de la aplicación del ajuste estructural en el contexto de América Latina. En el contexto de restauración democrática en la región, se apela desde intelectuales y políticos a la promoción de la ciudadanía para el establecimiento de políticas públicas a través de consensos amplios.

Esta problemática se actualiza en los 90 a partir de las reformas educativas que incluyen en el discurso y la agenda de las políticas el tema de la concertación, contrato o consenso como mecanismo político estratégico para la construcción del nuevo orden educativo que asegure la competitividad económica y la integración social de las naciones latinoamericanas. Numerosa bibliografía y reuniones promovidas por gobiernos, entidades académicas y organismos internacionales, dan muestras del renovado



interés sobre esta problemática.<sup>2</sup> Sin embargo, el significado otorgado a los términos concertación y consenso no es unívoco y tampoco existe acuerdo entre los actores sociales y políticos relevantes del campo educativo acerca de cuales fueron los alcances de la concertación educativa.

Entre los autores que intentan definir la concertación, Van Gelderen señala que este término supone la idea de composición, ajuste o acuerdo. Esto implica operativamente para las políticas educativas, el establecimiento de convenios y pactos, haciendo la síntesis necesaria para que todos los agentes educativos, desde la familia hasta el Estado, puedan intervenir, aportar, ejercer derechos, cumplir obligaciones (Van Gelderen, 1995).

Filmus diferencia concertación de consenso. La primera implica la posibilidad de llegar a acuerdos sobre algunos aspectos de las estrategias a llevar adelante, e incorpora la posibilidad de mantener ámbitos de desacuerdo y aún conflictos respecto de otras. El consenso hace referencia a la unanimidad respecto del conjunto de actores sociales intervinientes. El cual, según este autor, no es posible al existir perspectivas político-ideológicas e intereses sociales y económicos contrapuestos (Filmus, 1997).

Dicha distinción no se observa en Bobbio para quien si "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" (Bobbio et al, 1983: 315), el consenso total es improbable hasta en unidades sociales mínimas. Por ello, consenso se entiende en términos relativos: el grado de consenso existente en una determina sociedad o subunidad.

En el análisis sobre los procesos de concertación social, Grossi y Dos Santos señalan que el consenso o acuerdo es el objetivo que se busca a través de la concertación que es un mecanismo de toma de decisiones. Según estos autores, la concertación puede ser vista como una de las modalidades de mediación entre sociedad y sistema político, como práctica política que puede reducirse a acciones muy limitadas o a decisiones de intervención amplias como las referidas a los procesos de inversión y acumulación (Grossi y Dos Santos, 1984).

Sobre las condiciones necesarias para garantizar los procesos de concertación, Tenti afirma que para que la deliberación e intercambio sean posibles deben estar basados no sólo en el rediseño de las instituciones, también se requiere de sujetos predispuestos a emplear este procedimiento (Tenti, 1995). En el mismo sentido, Tiramonti, sostiene que la situación de las sociedades latinoamericanas exige un nuevo modo de hacer política que privilegie la lógica de complementación y composición que reconozca la pluralidad de intereses en juego. Este nuevo paradigma se basa en la búsqueda de soluciones concretas tratando de avanzar en la construcción intersubjetiva de los problemas atendiendo a la diversidad de intereses sin dejar de desconocer las asimetrías de poder, las diferencias entre actores, el conflicto; intentando transparentarlos. (Tiramonti, 1995).

Por su parte, Tedesco considera que la transformación

educativa debe basarse en la construcción de un nuevo pacto que incluye la discusión acerca de los mecanismos de concertación. La revalorización de los consensos se produce, según este autor, por el colapso de formas autoritarias de regulación política en la región, la proliferación de nuevos actores y la fragmentación y recomposición de los preexistentes. La estrategia de cambio es por acuerdo, consenso o contrato. El rol estratégico del Estado no es el de principal responsable de definir las políticas y ejecutarlas sino el de organizar la concertación. Es decir, proveer de la información necesaria, evaluar los resultados y ser garantía del respeto de las reglas de juego aceptadas por todos (Tedesco, 1995).

Unido al tema de la concertación se sitúa en el discurso a la educación dentro de las políticas de Estado. En términos de Narodowski: "la Argentina necesita políticas de estado y no de gobierno (ya que) parte de los problemas educativos actuales se deben a políticas erráticas, fluctuantes, que mudan de un gobierno a otro (...) la falta de políticas estatales a favor de una especie de reinado de políticas gubernamentales, una suerte de antiestrategia que hace que el aparato estatal se diluya en cada gestión gubernativa" (Narodowski, M. 1998: 22).

Desde la perspectiva del autor precedente, como señala Sarlo, se soslaya con este "paraguas retórico" la existencia de diferentes posiciones e intereses en la definición de cualquier política. En las orientaciones de políticas educativas hubo siempre vencedores y vencidos y que éstas no se originan de una síntesis de las principales posiciones e intereses (Sarlo, 1999). La posibilidad del logro de consensos, desde el punto de vista de la práctica sociopolítica, implica discutir las condiciones de ampliación de los mecanismos de concertación política y reconocer que en general las organizaciones de la sociedad civil no tienen un poder similar capaz de manifestarse. Más aún, en una sociedad con grandes proporciones de la población excluidas del mercado y del sistema político, la promoción de mecanismos de concertación pueden resultar ser sumamente elitistas al incorporar sólo a los sectores más organizados y con más poder.

## 2- LAS MODALIDADES DE LA CONCERTACIÓN

La discusión anterior nos lleva a analizar los significados otorgados a la concertación educativa en la Argentina en los 90, sus modalidades de implementación y los actores participantes. Debe hacerse mención, en primer término, a la configuración histórica de la distribución de atribuciones entre la Nación y las provincias en materia educativa hasta la Ley Federal de Educación (LFE).

En el Estado Argentino, como en otros estados federales, cada parte del territorio está sometido a dos poderes soberanos: uno nacional o federal y otro regional o provincial (Nosiglia, 1998). En el recorrido histórico se observa la presencia de momentos donde el Estado Nacional sólo colaboró de manera indirecta con las provincias mediante asistencia financiera, técnica o compensatoria y períodos donde actuó también de manera directa, creando sus propias escuelas en territorios provinciales (Paviglianiti, 1988).

Por razones de racionalización administrativa a partir de 1970 el Estado Nacional disminuye su ritmo de expansión y comienza a transferir, primero las escuelas primarias a las provincias, completada en 1978, y los niveles restantes en 1992. De la caracterización realizada, surge que históricamente se instrumentaron diversos mecanismos de articulación del sistema educativo, donde el Estado Nacional intenta el logro de cierta homogeneidad a través de la imposición de sus propias pautas ya sea por imitación de su propia oferta educativa, ya sea a través de mecanismos de regulación central como la validación nacional de títulos.

A partir de la sanción de la LFE se inicia un período de recentralización de las políticas educativas a través de la implementación de programas de control centralizados y de una doble pérdida de autonomía: del estado nacional frente a los organismos internacionales y de los estados provinciales frente a la nación por un diferencial acceso a recursos económicos y técnicos (Nosiglia y Marquina, 1995). Esta situación no es diferente a la de otros países de la región, donde se constata que fue el Estado Nacional, representado por el Poder Ejecutivo el promotor de la concertación. Esto se explica, en parte, por la falta de práctica de participación social y política de grandes sectores de la población después de largos períodos de autoritarismo (Tenti, 1995). Asimismo, se señala al hiperpresidencialismo como característica central de algunas democracias latinoamericanas ante los contextos de ajuste. La manera de producir la demandada capacidad de gobierno frente a los desafíos de la emergencia económica es a través de una fuerte y unilateral iniciativa del ejecutivo, vía la personalidad del líder y el impulso de formas de democracia plebiscitaria.

Si profundizamos en el análisis de los procesos de concertación educativa en los 90, algunas investigaciones concluyen que los mecanismos de concertación fueron diferenciales tanto por su modalidad como por los actores centrales. Rodríguez en su estudio comparativo sobre Argentina y Chile entre 1984 y 1996 se basa en un enfoque procesal de las políticas públicas que permite tener un registro de las diferentes etapas de la política facilitando la identificación de las distintas formas, escenarios y contenidos de la concertación en cada estadio.<sup>3</sup> A partir de ese encuadre, señala que durante el período menemista la generación de consensos en torno a la actual reforma educativa estuvo dirigida básicamente a la etapa de implementación, lo que supone un alto protagonismo de las burocracias. Asimismo, destaca que a pesar de la dimensión de los cambios, el gobierno ha optado por una alternativa de implementación estrictamente incremental, con el objetivo de ganar consenso y reducir la resistencia ya que los grandes cambios graduales acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas que los cambios drásticos (Rodríguez, 1998).

Braslavsky, destacada funcionaria en el período, señala que el modelo de gestión de la reforma podría calificarse como "híbrido" por la existencia al menos de cuatro tipos de relaciones entre los estados Nacional, provinciales y municipales. La primera, denominada "ejecución desconcentrada" de programas ideados, gestionados y financia-

dos por el gobierno nacional; la segunda, de concertación intergubernamental federal; la tercera, de cooperación técnico profesional y la cuarta, de concertación intergubernamental de base local. A su juicio, estos tipos son novedosos y resultaron exitosos para superar el modelo de competencia entre los distintos unidades territoriales en manejo del sistema educativo. Estos tipos se han desarrollado con referencia a políticas específicas y fueron promovidos por perfiles de conducción con ciertas peculiaridades y referentes. El primero se implementó principalmente para los programas de tipo compensatorio del Estado nacional. Implicaban una administración desconcentrada de recursos para infraestructura y equipamiento y la realización de actividades pedagógicas que lo acompañaban. Esto supone el fortalecimiento de la gestión de las provincias. La segunda modalidad de concertación fue delegada en el Consejo Federal. La unidad del sistema se lograría por el acuerdo con respecto a los contenidos básicos comunes y la implementación de la nueva estructura académica. La cuarta modalidad consiste en un trabajo convocado y organizado desde el Estado nacional para que los equipos técnicos provinciales en proceso de conformación tengan una oportunidad de aprendizaje compartido a través de la elaboración de dispositivos para la implementación de la Ley Federal. Se implementó principalmente para el monitoreo y seguimiento de la transformación curricular, el sistema federal de información socio-educativa y la transformación de los institutos de formación docente, a través de reuniones técnicas federales y seminarios técnicos cooperativos. La última modalidad amplía la participación de los grupos locales pero es de difícil y compleja implementación (Braslavsky, 1999). Estas distintas modalidades corresponden a los circuitos de consulta contenidos en la Res. CFCE 26/93: circuito técnico, consulta federal, consulta nacional, acuerdos federales y normativa nacional y provincial.

### 3- LOS ACTORES Y SU PARTICIPACIÓN

En los 90, el Poder Ejecutivo Nacional contó con recursos materiales y técnicos diferenciales con los que diseñó, promovió y controló la reforma educativa a partir de una modificación en su relación con los actores principales. El debilitamiento de las instancias intermedias de la sociedad produce una profunda desvalorización de la dimensión representativa y participativa de la democracia. Esta situación lleva al Ejecutivo a centralizar las relaciones sociales, concentrando en sus manos las decisiones colectivas. A pesar de la necesidad de una ampliación del espectro de actores que interactúan en la construcción de la política la posibilidad de participar depende de los recursos materiales y simbólicos que poseen los actores para debatir, opinar y hacer valer sus propuestas.

Se reconstruye, asimismo, la alianza con ciertos actores privilegiados. En un reciente trabajo, en el que se aborda el estudio de las tomas de posición y las estrategias políticas de la Iglesia Católica en este período se concluye que, a partir de los 90, la Iglesia cobra un lugar privilegiado como interlocutor del gobierno en la definición e implementación

de la transformación educativa. Actúa por medio de la introducción de sus históricas orientaciones ideológicas y políticas como contenidos de la LFE; la activa participación de sus representantes tanto de modo informal como a través de la ocupación de cargos públicos; y a través de cambios organizacionales en las áreas educativas para cumplir un papel más efectivo en la orientación de las políticas educativas en las jurisdicciones (Nosiglia y Zaba, 2003).

La influencia de los organismos internacionales y la transferencia de modelos de reforma operados en los países centrales aparece como otro rasgo saliente. Esto se explica en la necesidad de encontrar fuentes de legitimación externa, situación determinada, principalmente, por la internacionalización de los procesos económicos que exigen determinados reacomodamientos de las naciones para ser competitivos en el mercado mundial y por las restricciones de orden fiscal que hacen dependientes a los Estados del financiamiento externo para el desarrollo de sus políticas. Ambas cuestiones restringen su capacidad de compromiso con el sistema político nacional. En este nuevo contexto, se constituyen en uno de los actores centrales de la transformación educativa organismos que tradicionalmente eran entidades de financiamiento, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional y que, a partir de estudios diagnósticos y propositivos, tienen la capacidad de diseñar políticas y asignar recursos para su implementación

Desde algunos sectores se postula también como un nuevo actor social la incorporación de analistas simbólicos o intelectuales reformadores -investigadores y académicos- al elenco gubernamental. Braslavsky y Cosse caracterizan a este grupo por el amplio manejo de conocimientos relevantes sobre las problemáticas sociales y mantienen una lógica de interacción y no de subordinación con los funcionarios políticos contrarrestando las tendencias a la "hiperpartidización" y burocratización autoritaria de las prácticas gubernamentales. Construirían así políticas de estado que perduran más allá de los gobiernos (Braslavsky y Cosse, 1996). Estos intelectuales reformadores garantizarían cierta distancia crítica con los otros actores del Estado, especialmente los políticos, las lógicas de los partidos y la burocracia. Encarnarían una "racionalidad técnica" y estarían al margen de las cualidades propias de los políticos o sus burocracias: la irracionalidad, la partidización y la arbitrariedad.

Contraponiéndose a esta postura, Feldman destaca, analizando el papel de los expertos en los procesos de reforma curricular, que con su participación se intenta legitimar los contenidos seleccionados bajo el supuesto de una ciencia unificada con ausencia de debates y teorías contrapuestas: "las políticas de consulta a expertos en las disciplinas académicas y tecnológicas para definir contenidos escolares tratan de favorecerse con cierto halo de neutralidad que rodea este tipo de conocimiento" (Feldman, 1998). En este mismo sentido, Iazzeta señala que el desplazamiento de los técnicos de posiciones de asesoramiento a otras ejecutivas, ocupando espacios de poder asociados con la función

política, se explica por el uso de los políticos de la legitimación que el saber técnico provee en un momento en que es requerido y que es valorado socialmente (Iazzeta, 1996).

#### 4- EL CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN (CFCE)

##### 4.1. Antecedentes históricos y caracterización de su funcionamiento

Para comenzar con el análisis del papel jugado por el CFCE, organismo creado como instancia específica para asegurar la coordinación del sistema educativo, se hará mención a su historia. En su organización pueden distinguirse tres etapas: la primera, desde su creación en 1972 como dos organismos (Consejo Federal de Educación y Consejo Federal de Acción Cultural) hasta su unificación en 1979. La segunda se extiende hasta la sanción de la LFE en 1993, que asigna de nuevas funciones transformándolo en el espacio institucional privilegiado en la producción de acuerdos interjurisdiccionales para la implementación de dicha ley.

La misión asignada en 1972 fue "*la de planificar, asesorar y acordar en los aspectos de la política educativa nacional que en los diversos niveles y jurisdicciones... comprometan la acción conjunta de la Nación y las Provincias*" (artículo 1° Ley 19.039). En 1979 se incluirá el término de "**coordinar**", siendo los contenidos restantes, aunque con variaciones menores, semejantes en ambas leyes.<sup>4</sup> Entre éstos se destacan: coordinar acciones, proponer medidas que favorezcan el desarrollo social, proponer modificaciones en la legislación vigente en la materia, acordar los contenidos mínimos y las equivalencias de estudios, certificados y títulos.

La LFE resignifica al CFCE como "ámbito de coordinación y concertación", incorporando nuevas funciones. Se concertan los contenidos básicos, las modalidades y formas de evaluación; con respecto a los docentes, los contenidos básicos comunes de la formación profesional y las acreditaciones necesarias para desempeñarse en cada ciclo, nivel y régimen. Le corresponde también cooperar en materia de normativa educacional y mantener vínculos con el Congreso de la Nación y con las legislaturas de las jurisdicciones. Con respecto a los actores se garantiza la participación en el planeamiento educativo de los padres, las organizaciones representativas de los trabajadores de la educación y de las instituciones educativas privadas.

La estructura orgánica del Consejo sufre también modificaciones. Se crea como órgano de concertación federal siendo sus integrantes los representantes del ejecutivo nacional y de las jurisdicciones que constituyen la Asamblea del Consejo. El órgano se complementa con un Comité Ejecutivo, integrado por miembros de la Asamblea. Esta estructura se mantiene a lo largo de los años, modificándose con la Ley 24.195 donde se incorpora un representante del Consejo de Universidades y se crea una Secretaría General, cuyo titular es designado por la Asamblea, fortaleciendo la capacidad ejecutiva del órgano. Por otra parte, se especifica el apoyo de dos consejos consultivos. El Consejo Económico Social estará integrado por representantes

de las organizaciones empresarias de la producción y los servicios, la Confederación General del Trabajo y del Consejo de Universidades. El Consejo Técnico Pedagógico estará integrado por especialistas designados por miembros del propio CFCE y dos especialistas designados por la organización gremial docente de representación nacional mayoritaria. Se observa aquí también en lo formal, una intención de ampliar las bases de legitimación.

La modalidad de funcionamiento sufre un recorrido diferente. Fue reglamentada en primer término por los dos decretos que corresponden a las leyes de 1972 y 1979. Con el retorno a la democracia, en 1983, se emite el decreto N° 943 reglamentando nuevamente la ley de facto. Esta norma establecía para el funcionamiento la existencia de comisiones permanentes según temáticas formadas por representantes de las provincias. Esto queda virtualmente modificado por la Resolución N° 26 de 1993 del CFCE, en cuyo anexo se establecen los contenidos y metodología para acordar los aspectos prioritarios para la aplicación de la LFE, como se señalara anteriormente.

En síntesis, se observa una tendencia a acrecentar los márgenes de intervención del organismo que de planificar y asesorar pasa a coordinar y finalmente a concertar y unificar criterios en temáticas centrales en la legitimación de políticas educativas. En su modalidad de funcionamiento, se constata que se desplaza el logro de acuerdos a instancias externas del Consejo Federal. Hasta la sanción de la LFE la preparación de documentos era realizada por Comisiones Permanentes integradas por representantes de las provincias y posteriormente los documentos son preparados por el Ministerio de Educación y luego sometidos a discusión de las restantes jurisdicciones educativas a través de reuniones fuera del ámbito formal del Consejo, suprimiéndose las comisiones permanentes.

#### **4.2. Centralismo y federalismo en el funcionamiento real**

El funcionamiento postulado en la norma debe ser contrastado con el real. En su análisis, Paviglianiti destaca que entre 1972 y 1983 el CFCE actuó implementando políticas y acciones decididas centralmente, la designación de los gobernadores por parte del Ejecutivo Nacional, los transformaba en meros ejecutores de las políticas decididas por las autoridades nacionales. En el corto período 1973-1976 de gobierno democrático, este organismo se reúne muy pocas veces, no existiendo normativas de importancia ni grandes disidencias por la coincidencia política entre la nación y las provincias. Las modificaciones posteriores a la primera Ley no son sustanciales pero adquiere algunas características más centralizadoras (Paviglianiti, 1988).

Por su parte, E. Slomiansky concluye de su comparación del funcionamiento en períodos constitucionales y de facto que las diferencias pueden centrarse en dos puntos fundamentales: hay mayor cantidad de resoluciones en épocas de facto y recomendaciones en gobiernos constitucionales. La cantidad de asambleas, mayor en épocas de gobiernos de facto, se explica por la homogeneidad de los actores políticos. Finalmente, en 1983 con mayores matices entre

el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (la presidencia y 6 provincias ocupadas por la Unión Cívica Radical, 13 por el Partido Justicialista y 3 por partidos provinciales), se torna difícil el acuerdo de políticas. Se utiliza este órgano más como mecanismo para nacionalizar los conflictos educativos como el problema salarial docente, convirtiéndolo en el espacio de expresión privilegiada de la oposición en materia educativa. Esta situación se revierte en la presidencia de Menem. Sin embargo, a través del contacto con informantes claves del período último, se observa que algunos aspectos de la concertación se limitan a lo formal con una omisión deliberada de los disensos. Los entrevistados afirman desconocer la existencia de las actas. De igual manera, el reglamento prevé la existencia de comisiones para la discusión de las distintas temáticas, pero según los testimonios, no se han conformado. Debería además contarse con la participación de representantes de la sociedad civil, gremios y otros organismos a través del Consejo Económico Social y del Técnico Pedagógico. Si bien en la Resolución N° 34/93 se llama a la constitución de ambos consejos, según los testimonios de algunos sectores que deberían participar se trata de una convocatoria sólo formal.

Con relación a los consensos, se observa que si bien la amplia mayoría de las resoluciones y recomendaciones que se votan en el organismo aparecen sin disidencias, los informantes no confirman esa situación. En la entrevista realizada a unos de los ministros del partido opositor, éste destaca la existencia de varias posturas disidentes que no son registradas: "de todo lo que opinamos nosotros no se recogió absolutamente nada, y a eso se le llama consenso". Otro afirmaba: "ejerce un enorme peso lo que el ministerio predetermina, y tiene la mayoría de las jurisdicciones a favor con lo cual esas votan canónicamente". Un alto funcionario del Consejo expresa: "Normalmente en el CFCE es muy raro que se vote, generalmente se acuerda (...) Las disidencias son absorbidas. El criterio general es que casi nunca se llegue a votar". "En general hay absoluto acuerdo". Asimismo, las resoluciones del organismo, se "imponen" a través de otros mecanismos que mantienen el centralismo de las decisiones. A través de los decretos de validación nacional de títulos y el decreto reglamentario de los ciclos se pone en marcha lo sustantivo no plasmado en los acuerdos del CFCE.

A través de estas afirmaciones se puede postular la existencia de mecanismos de imposición de políticas desde el Ministerio a las provincias a través de aparentes acuerdos. Este federalismo autoritario se manifiesta como el cumplimiento de una serie de requisitos formales en el funcionamiento del Consejo, como por ejemplo la existencia de debates, para el logro de "acuerdos" que simplemente reflejan la voluntad del poder central. (Slomiansky, 1987).

#### **4.3. Análisis de la normativa producida en el Consejo**

Se abordará la descripción del funcionamiento del CFCE a partir del análisis de los productos (resoluciones o recomendaciones) sancionados en sus reuniones, con posterioridad a la sanción de la LFE.

### *El uso de las recomendaciones*

A diferencia de las resoluciones que expresan decisiones de tipo normativo sobre áreas de competencia del CFCE y tienen un carácter vinculante para las jurisdicciones que las subscriben; las recomendaciones se ocupan de asuntos externos a la autoridad de este cuerpo. Durante el período estudiado las resoluciones comprenden la casi totalidad (97%) de los productos. Este dato se torna más significativo si se compara con el uso de estos instrumentos por parte de las gestiones anteriores (cuadro 2). La distribución de resoluciones y recomendaciones es notablemente diferente, constituyendo las últimas el 60% en promedio de los productos del Consejo en las otras administraciones, con un mínimo del 41% durante la presidencia de Videla. De la misma manera, las resoluciones sólo superan a las recomendaciones en los gobiernos de facto.

Este patrón se modifica durante el período analizado, quedando las recomendaciones reducidas a tres episodios: en el caso de la Recomendación N° 28/94, podría homologarse a lo que ha sido clasificado en este texto como una norma declarativa: se trata de la enunciación de principios de política expresados como objetivos desiderativos y de medidas genéricas para su cumplimiento<sup>5</sup>. Cabe preguntarse en este caso, si la elección de la recomendación como mecanismo fue la inicialmente buscada, o si, por el contrario, se debió recurrir a ella tras la imposibilidad de la obtención de un instrumento con mayor poder sancionatorio.

De manera similar y reforzando esta hipótesis se observa que el uso de la Recomendación 29/97 del CFCE que aconseja a las universidades adaptar su formación docente a la nueva estructura, así como establecer mecanismos de articulación con los profesorado. Se trata también aquí de un problema de competencia, ya que la determinación de la oferta universitaria no forma parte de las áreas reguladas por el Consejo. Por último, la Recomendación 30/97 corresponde al auspicio de un evento.

### *Las resoluciones*

A fin de analizar cualitativamente el contenido de los productos se clasificaron las resoluciones en función de su contenido en tres tipos:

**1. Declarativas:** se trata de declaraciones de principios o enunciados (56/96), auspicios de eventos (51/96). Expresan una toma de posición, aunque no implican acciones reales por parte del CFCE. Pueden contener líneas generales como sugerencias. Puede incluirse dentro de este tipo también a las recomendaciones. A su vez se clasifican aquí internamente respondiendo a tres intereses distintos:

*a. Agenda pública:* responden a hechos de dominio público que tienen relación o provocan efectos sobre el sector educativo como en los casos de versiones de municipalización (29/93), repudio al atentado terrorista (50/96), o rechazo al recorte presupuestario (92/99).

*b. Manifiestos de gestión:* expresan el apoyo a medidas de política educativa de la gestión o solicitan su apoyo (31/93 acompañando al Plan Social Educativo; Rec. 29/97 pide adaptación de las universidades a la nueva formación docente).

*c. Agenda privada:* tratan principalmente el auspicio de eventos, generalmente con participación del Consejo. Este último hecho es interesante ya que con excepción de la Recomendación N° 30/97, no se registra un alto número de pedidos de auspicio o de declaración de interés, hecho común en los órganos deliberativos o colegiados.

**2. Burocráticas administrativas:** Son de aplicación interna. Se refieren a designación de personal para ciertas funciones (27/93), convocatorias a algún tipo de participación orgánica (46/95), o se continúa con algún trámite como una ronda de consultas (51/96). Al ir aumentando las competencias del CFCE, aparecen incumbencias en este tipo de resoluciones, como las incorporaciones al registro de evaluadores (a partir de la resolución N° 91/98). Sin embargo, el carácter formal de este tratamiento, tanto como su contenido hace pensar que las decisiones correspondientes eluden el proceso deliberativo para su decisión, son depositadas en los sectores ejecutivos y técnicos del organismo, o al menos son acordadas en ámbitos más reducidos de participación.

**3. Normativas:** son la de mayor importancia y trascendencia en la definición de políticas educativas, ya que reglamentan los contenidos de la LFE y comprometen la orientación del sistema educativo nacional. Serán analizadas más extensamente en el resto de la sección.

Del análisis del conjunto de normas incluidas en los dos primeros tipos se observa que todas fueron aprobadas por unanimidad, no parecen ser el resultado de un proceso de deliberación en las reuniones formales del CFCE, quedarían más bien ubicadas en el campo de las funciones ejecutivas del mismo.

Las resoluciones normativas empiezan, a partir del período analizado, a ser acompañadas de anexos llamados Series de Documentos. Estos textos forman parte de las disposiciones y contienen comúnmente aspectos normativos de alta significación político-educativa. Debe recordarse que estas resoluciones no se constituyen en obligaciones formales para las provincias hasta tanto sean refrendadas por las respectivas legislaturas.

El cambio de carácter del CFCE desde la sanción de la LFE puede verse expresado en la distribución cuantitativa de las resoluciones producidas durante la gestión de Menem (cuadro 3). Asimismo, si se analiza el tipo de norma, se visualiza que las resoluciones normativas han sido las predominantes, pasando del 10% al 72% de los productos para períodos comparables (89-93 y 93-98) siendo las menos la de tipo declarativo.

### *Consolidación del funcionamiento*

La continuidad dada por el alto número de reuniones sostenido en el tiempo así como la regularidad en la elaboración de productos, permite hipotetizar la consolidación en el funcionamiento institucional. Expresado en términos cuantitativos, las dos gestiones de Menem suman mayor cantidad de encuentros (37) que el resto (cuadro 1), y asimismo, por el número de resoluciones emitidas se encuentra en primer lugar, seguido por el gobierno de facto de Videla. Desde la sanción de la LFE y durante los 6 años posteriores en ambos gobiernos de la misma gestión, el

CFCE ha realizado no menos de 3 reuniones anuales, con un promedio de 14 normas emanadas por año y un mínimo de 5 en el año 1994. Del conjunto de reuniones llevadas a cabo, sólo la 21ª Reunión Extraordinaria no registra la emisión de una resolución. Este hecho llamativo puede ser explicado por la aprobación de los Contenidos Básicos Curriculares para la EGB en la reunión inmediatamente siguiente. Este proceso fue de trámite dificultoso tanto por la dimensión del producto esperado como por la intervención de actores en su direccionamiento, con objeciones por sectores de la Iglesia Católica, como fuera mencionado.

A su vez, el número de reuniones del Consejo que no registran la emisión de resoluciones normativas, es mínimo, 2 en el año 1994 y 1 en 1996. Pero este carácter excepcional de las tres reuniones debe ser leído en función de sus productos y de su contexto. En la primera de éstas, sólo se emite la Rec. N° 28/94 cuyo contenido ya fuera explicado; la segunda, es la antes mencionada de la 21ª Reunión y por último, en la 26ª Reunión Extraordinaria de 1996 se produce con posterioridad al atentado terrorista a la mutual judía Amia, expresando el repudio en la Res. 50/96 (declarativa).

Se observa que en los 3 últimos años de la gestión crece la cantidad de productos, superando en todos los casos la media de la gestión y concentrando el 68% de la normativa posterior a la LFE. Sin embargo, este crecimiento puede estar distorsionado hacia el final de la gestión por urgencias políticas ya que, en las dos reuniones previas a la última del gobierno de Menem, se aprueban 28 normas, lo que constituye más de la cuarta parte del total del ciclo estudiado, necesitando desdoblarse ambas reuniones en un par de encuentros cada una, hecho inédito en la gestión.

#### *Las temáticas de las resoluciones normativas*

Del análisis de las resoluciones normativas surge una distribución tanto temática como temporal que sirve de indicador de la consolidación de una dinámica de funcionamiento del organismo. Las temáticas tratadas se suceden cronológicamente. Así, 8 de las 9 resoluciones sobre la Educación General Básica e Inicial son tomadas antes de octubre de 1995. Luego, y hasta febrero de 1998 llega el turno del nivel polimodal, con 7 de las 8 resoluciones en un período de 15 meses. A partir de septiembre de 1996 se agrupan las tres cuartas partes de las medidas normativas correspondientes a la formación docente. Los regímenes especiales (idiomas, educación especial y artística), de la misma manera que el incentivo salarial docente, aparecen muy tardíamente en la agenda (cuadro 5).

Por otra parte, la distribución no es solo temática, sino también se trata de resoluciones cualitativamente diferentes. Se observa de manera más concentrada en el principio la aprobación de resoluciones "marco" que plantean las regulaciones generales de los niveles y componentes (currículo, acreditación) del sistema educativo así como también del mismo proceso de concertación. Con posterioridad, aparece una segunda generación de resoluciones normativas que se ocupan de regular aspectos sectoriales del sistema, como niveles o regímenes particulares<sup>6</sup>. En ellas pueden observarse la referencia como fuente de

legitimación no sólo a la legislación nacional sino también a las resoluciones del propio CFCE a través de su presencia en los vistos y considerandos; y en algunos casos el tránsito por un circuito de concertación formal por medio de un proceso de habilitación para su discusión y cierre de la misma por parte de resoluciones.

#### *Deliberación y consenso en la normativa*

Un aspecto llamativo del análisis realizado es la casi ausencia de disensos; solamente se observan en dos de las resoluciones.<sup>7</sup> Este hecho hace suponer que la Asamblea de Ministros no funcionaría como ámbito de formación de los consensos, sino que por el contrario la normativa tratada cuenta con un proceso de concertación previa, establecida en los distintos circuitos de consulta previstos.

Resulta particularmente significativo analizar el primer documento redactado por el CFCE luego de la sanción de la Ley (Serie 0 N° 1 Resolución N° 26/93), ya que contiene los fundamentos, alcances y mecanismos en que se operacionaliza la concertación educativa. De su lectura surge la intención del Ministerio de Educación de establecer claramente los motivos, actores, aspectos y mecanismos de concertación. Sin embargo, esta metodología no logra traducirse en una dinámica habitual de concertación de las normas ya que en algunos casos la aprobación de un documento implica la puesta en consideración en una reunión y su aprobación posterior. Esto se da con más frecuencia en algunas áreas (nivel de educación general básica e inicial, y también idiomas) mientras que en otras (nivel polimodal y formación docente) se recurre a la aprobación directa sin discusión manifiesta.

Otro hecho para tomar en cuenta es la modificación de resoluciones por parte del mismo CFCE luego de su aprobación. Los casos son pocos, pero además de las modificaciones correspondientes a errores u omisiones, es significativa la modificación que debiera realizarse en los Contenidos Básicos Comunes para la EGB por presión de la Iglesia Católica y que tomara estado público entre 1994 y 1995. Si bien los CBC fueron aprobados por unanimidad, los sectores religiosos mostraron una disconformidad pública en relación a ciertos puntos como, por ejemplo, la falta de inclusión o de centralidad del enfoque religioso y la presencia de una concepción más progresista en áreas como género y sexualidad.<sup>8</sup> En una reunión posterior se modifican cuestiones sustantivas de estos contenidos lo que lleva a la renuncia de algunos especialistas que habían redactado los contenidos cuestionados manifestando públicamente el motivo de su dimisión.

#### **5. A MODO DE RECAPITULACIÓN**

A partir de lo hasta aquí expresado, la primera cuestión a resaltar es que tanto a nivel de discurso como de las prácticas la concertación tuvo diversas interpretaciones en cuanto a su significado y alcances, según sea el actor consultado o el tipo de política que se pretende acordar. A partir de la sanción de la LFE la lógica de toma de decisiones y formulación de políticas educativas nacionales se sostiene, por un lado, por un proceso de aparente

concertación donde los actores políticos respondían en su mayoría al signo político de la conducción central, lo que probablemente la facilitó; y por el otro, se apoya en una herramienta legal que funcionó como mecanismo de legitimación de las resoluciones tomadas en el CFCE y creó las condiciones para la difusión y generalización del discurso educativo oficial.

Si bien el funcionamiento histórico del ministerio nacional se ha caracterizado por un excesivo centralismo, hoy nos encontramos ante una modalidad similar, pero organizada en el CFCE. A través del aumento y las modificaciones en las funciones de este organismo, ha establecido una forma diferente de diseñar e implementar políticas educativas a nivel nacional. El CFCE aparece como un espacio en la que se expresan y resuelven conflictos cuyos intereses afectan a la sociedad en su conjunto y como lugar de acuerdos federales, productos de los consensos obtenidos pero fuera del ámbito de las reuniones formales. Aunque la normativa emanada del CFCE expresa un acuerdo aparente, sería interesante indagar el proceso mismo de la concertación, a partir de la reconstrucción de los distintos circuitos seguidos en el establecimiento de las políticas específicas.

Con respecto a ampliación de la participación de otros actores en el CFCE, si bien se incorporan como organismos de consulta dos consejos integrados por actores sociales representativos, en la práctica no funcionaron.

Por otra parte, existen coincidencias en algunas de las entrevistas realizadas en relativizar al CFCE como órgano de concertación, destacándose su papel de mero escenario de legitimación de acuerdos establecidos en otros ámbitos. Se observa el fortalecimiento de la influencia de la administración central a través principalmente de la redacción de los documentos bases a ser discutidos. Todo el proceso de concertación se inicia desde arriba hacia abajo en un marco de negociación y pluralidad formal.

Esta capacidad en el Estado central fue generada principalmente por dos mecanismos, por un lado, la apelación al modelo racional weberiano de aplicación de la Ley aprobada por el Congreso, y, por otro, la puesta en escena del CFCE como espacio de acuerdo con los gobiernos provinciales, es decir los actores estatales privilegiados.

Asimismo, nuevos mecanismos de "gobernanza" se generaron desde el Estado central y resultaron fundamentales para el desarrollo de las políticas educativas provinciales desde 1993. En primer término, algunas decisiones regulatorias sancionadas por el CFCE que implicaron nuevos mecanismos de intervención, como por ejemplo los niveles de concreción del currículo, la acreditación de instituciones de formación docente y las pruebas nacionales de evaluación de la calidad. En segundo término, el fuerte y sostenido aumento de recursos financieros en manos del estado central desde 1993 que facilitó la promoción de estas nuevas modalidades de intervención en los sistemas educativos provinciales. Este proceso se complementó con la firma del Pacto Federal Educativo que aseguró recursos para la reforma educativa en las provincias. En tercer término, la incorporación de nuevos actores en el estado con fuerte capacidad para adoptar decisiones. Estos

fueron los técnicos contratados como consultores en el nivel central y en las respectivas provincias. Estos nuevos actores posibilitaron la generación y aplicación de estos nuevos mecanismos de regulación generando una línea directa entre el centro y cada provincia. En este sentido, contaban con capacidades diferenciales para debatir, opinar y hacer valer sus propuestas y el del saber experto se usó como fuente de legitimación de las políticas. Finalmente, un Estado central con capacidad de selectividad estructural que permitió fortalecer la capacidad de algunos actores, como por ejemplo la Iglesia Católica y los organismos de crédito internacional y debilitó u obstaculizó a de otros sectores como los gremios docentes.<sup>9</sup>

Estas conclusiones preliminares, tienen que ser ampliadas y contrastadas con otros estudios específicos. Dada la organización federal del sistema educativo argentino y la trascendencia que reviste la educación para la sociedad no se desconoce la importancia de fortalecer instancias de acuerdos entre todos los actores que aseguren la unidad nacional y que respeten a su vez las diversidades regionales, asegurando la equidad entre las distintas jurisdicciones. ♦

## NOTAS

<sup>2</sup> Se destacan eventos internacionales como: la Conferencia Mundial de Educación para todos (Jomtiem, 1990); la Reunión de Ministros de educación de América Latina y el Caribe PROMEDLAC IV (Quito, 1991) y PROMEDLAC V (Santiago, 1993) y la Reunión de Ministros de Economía convocada por CEPAL (Santiago, 1992).

<sup>3</sup> Desde este enfoque las políticas públicas pueden ser estudiadas distinguiendo cinco etapas centrales: la construcción de la agenda, la formulación, la adopción, la implementación y la evaluación de las políticas.

<sup>4</sup> Aparecen también en la ley que lo crea, el otorgamiento de atribuciones en relación con la posibilidad de "proponer y aconsejar prioridades para la confección de los presupuestos de educación". En el caso de la ley 22.047, se incorporó la "evaluación de los resultados logrados en la aplicación de políticas y las acciones propuestas".

<sup>5</sup> En este caso la mejora de la calidad a través de dos mecanismos: un mínimo de horas de clase recuperando los días de huelgas docentes y la ejecución de planes específicos para las áreas de lengua y matemáticas motivados por los resultados del Primer Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa.

<sup>6</sup> En el caso de la formación docente, la sanción de la Ley de Educación Superior con dos años de diferencia a la LFE puede haber supuesto una alteración en la dinámica de regulación del CFCE que debe modificar con posterioridad la reglamentación respectiva.

<sup>7</sup> La Resolución 32/93 sobre la formación docente en que la provincia de Córdoba no acuerda con los puntos correspondientes a la estructura del sistema como parte de la disputa que viene sosteniendo con la Nación y la Resolución N° 37/94 sobre criterios para la planificación curricular absteniéndose en forma transitoria Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Río Negro y Tierra del Fuego.

<sup>8</sup> Para una revisión más detallada de este punto ver: Nosiglia, María C. y Zaba, Stella (2003).

<sup>9</sup> Por selectividad estructural entendemos "los medios con que el Estado, como conjunto de instituciones, ejercía un impacto específico y diferencial sobre la capacidad de las diversas fuerzas políticas para realizar sus intereses y estrategias particulares mediante el acceso y el control de ciertas capacidades estatales, las cuales siempre depende, de ciertas capacidades estatales, de vínculos con fuerzas y poderes que están más allá del Estado": (JESSOP, 1999, pág. 101).

## BIBLIOGRAFIA

Bobbio, et al. (1991) *Diccionario de Ciencia Política*. Siglo XXI, México.



Braslavsky, Cecilia (1999). *La gestión pública de la educación argentina: aspectos de la relación entre el Estado Nacional, los estados provinciales y las municipalidades*. En: UNESCO, *La gestión en busca del sujeto*. Unesco- Santiago de Chile.

Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo (1996). *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. PREAL, Chile.

Feldman, Daniel (1998). "El papel actual de la reforma curricular y de los expertos en la definición del contenido escolar". En: *Revista AGCE*, N°25, Buenos Aires.

Filmus, Daniel (1997). "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina". En: *Propuesta Educativa*, año 8, N°17.

Grossi, María y Dos Santos, Mario (1984). "La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización". En: Oszlak, Oscar. "Proceso", crisis y transición democrática/1. CEAL, Buenos Aires.

Iazzeta, Osvaldo (1996) *Los técnicos en la política argentina, en Jornadas de Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego*, Buenos Aires 2 de julio.

Jessop, Bob (1999) *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre editores, Universidad Nacional de Colombia.

Narodowski, Mariano (1998). "¿Hacen falta "políticas educativas de Estado" en la Argentina?". En: *Revista Punto de Vista*, N°62, Buenos Aires

Nosiglia, María C. y Zaba, Stella (2003). *El papel de la Iglesia Católica en la formulación e implementación de las políticas educativas argentinas de los 90*. Historia de la Educación, Anuario N°4. Sociedad Argentina de Historia de la Educación, Buenos Aires.

Nosiglia, María Catalina; "Una histórica tensión: La distribución de

competencias en materia educativa entre la Nación y las Provincias". En: *Casa del Maestro*, Año 2, N°10, noviembre de 1998, ANSAFE, Santa Fe.

Nosiglia, María y Marquina, Mónica (1996) "La reforma educativa argentina de los 90 en el marco del ajuste estructural". Ponencia presentada en las "Jornadas de estado y Sociedad. Nuevas Reglas de Juego". Universidad de Buenos Aires.

Paviglianiti, Norma (1998). *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires.

Rodríguez, Alejandro (1998). *Reformas educativas en contextos democráticos: Los casos de Argentina y Chile*. Serie III. Políticas Públicas Documento N°40, INAP, Buenos Aires

Sarlo, Beatriz (1999). "Educación: el estado de las cosas". En: *Revista Punto de Vista*, N°63, Buenos Aires

Slomiansky, Eduardo. "El Consejo Federal de Cultura y Educación como instrumento para la democratización del sistema educativo". Informe Final de la Beca de formación superior. CONICET, 1988.

Tedesco, Juan Carlos (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Alauda, Madrid.

Tenti, Emilio (1995). "La democracia como sistema y como práctica". En: FLACSO, Fundación Concretar, Fundación Ford, OREALC/UNESCO, *¿Es posible concertar las políticas educativas?* Miño Dávila, Buenos Aires.

Tiramonti, Guillermina (1995). "La concertación de las políticas educativas como un nuevo modo de hacer política". En: FLACSO, Fundación Concretar, Fundación Ford, OREALC/UNESCO, *¿Es posible concertar las políticas educativas?* Miño Dávila, Buenos Aires.

Van Gelderen, Alfredo (1995) "Concertar". En: FLACSO, Fundación Concretar, Fundación Ford, OREALC/UNESCO, *¿Es posible concertar las políticas educativas?* Miño Dávila, Buenos Aires.

## ANEXO

Cuadro 1. Número de reuniones y productos según gobiernos

Presidente	Reuniones	Productos	Productos por reunión
Lanusse	3	15	5,00
Cámpora	1	1	1,00
Lastiri	1	1	1,00
Perón	2	15	7,50
Videla	13	101	7,77
Viola	3	27	9,00
Galtieri	2	12	6,00
Bignone	4	31	7,75
Alfonsín	8	60	7,50
Menem	37	125	3,38
Total	74	388	Promedio 5,24

Cuadro 2: Distribución de resoluciones y recomendaciones según gobiernos

Presidente	Recomend.	Resoluciones	Total
Lanusse	8	5	13
Cámpora	1	1	2
Lastiri	8	1	9
Perón	4	0	4
Videla	38	55	93
Viola	12	15	27
Galtieri	7	6	13
Bignone	13	18	31
Alfonsín	31	26	57
Menem	3	122	125
Total general	125	249	374

**Cuadro 3: Clasificación cronológica de las resoluciones, presidencia Menem (en por ciento)**

Período	Tipo de norma			
	Burocrática	Declarativa	Normativa	Total
antes LFE	60	30	10	100
después LFE	19	9	72	100

**Cuadro 4: Distribución de las resoluciones normativas según temática**

Nivel/área	Resoluciones	Porcentaje
Todos los niveles	8	12%
EGB / inicial	9	13%
Polimodal	8	12%
Formación docente	16	23%
Regímenes especiales	17	25%
Incentivo docente	5	7%
Otros	6	9%

**Cuadro 5: Distribución temporal de las resoluciones según temática**

Nivel / modalidad	93	94	95	96	97	98	99	Total
Todos	13%		13%		13%	25%	38%	100%
EGB / inicial	22%	22%	44%			11%		100%
Polimodal			13%	25%	25%	25%	13%	100%
Formación docente	6%	6%	13%	13%	13%	25%	25%	100%
Regímenes especiales					12%	41%	47%	100%
Incentivo docente							100%	100%
Otros	17%		17%		67%			100%

