

Proyecto

«Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina»

Boletín Nro. 9

Índice:

Presentación	2
Profesores: ¿El único éxito de Lagos en el año 2000? <i>Iván Núñez</i>	3
Procesos de concertación educativa en el Ecuador <i>Marena Briones Velasteguí</i>	7
Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación. <i>Tulía G. Falleti</i>	9
Reporte del taller sobre «Revalorización del magisterio e incentivos docentes».	17
Listado de investigadores pertenecientes a la red	19



PREAL

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas



Buenos Aires, Septiembre de 2001

Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación.*

Tulia G. Falleti**

1. Introducción.

«Una vez que la centralización administrativa ha durado por un tiempo, si el mismo poder que la creó quisiera luego destruirla, será siempre incapaz de lograrlo.» (Alexis de Tocqueville, «Political Effects of Administrative Decentralization,» en Schleifer 1980: 137).

Si Alexis de Tocqueville resucitara y viajara al sur del Río Grande, se sorprendería de ver que no sólo procesos de descentralización administrativa, sino también política y fiscal tienen lugar en América Latina después de décadas de estados centralizados y gobiernos nacionales fuertes. Como dicen Willis, Garman y Haggard, «la creciente descentralización de gobierno es uno de los eventos políticos y de economía política más importantes de América Latina en las dos últimas décadas» (Willis y otros 1999). El conjunto de reformas que devuelve capacidades, responsabilidades y autonomía a los gobiernos subnacionales, se desarrolla en tres áreas: de administración de servicios sociales, finanzas públicas y relaciones políticas. El proceso se expande, como así también la literatura académica y de diseño de políticas públicas que analiza sus causas, consecuencias y características. Sin embargo, resulta llamativa la precaria conceptualización del impacto del federalismo y del estudio de las relaciones intergubernamentales en los trabajos sobre descentralización. La literatura de ciencia política, por ejemplo, se enfoca casi exclusivamente en la relación entre los

poderes ejecutivo y legislativo nacionales (Willis y otros 1999), en los cálculos estratégicos de los agentes políticos que impulsan la descentralización (O'Neill 1998, Grindle 2000), y en las características del sistema de partidos (Riker 1964), dejando de lado el rol de los gobernadores y de las instituciones que regulan las relaciones intergubernamentales, que -como dijera Edmund Muskie- constituyen la «cuarta rama» o «rama oculta del gobierno» (en Wright 1978: 5).¹

¿Cómo afectan las instituciones federales al proceso de descentralización? Respondiendo a esta pregunta, mostraré la importancia del federalismo en las negociaciones sobre transferencias de escuelas, y en las consecuencias de la descentralización educativa para el balance de poder entre el ejecutivo nacional y los provinciales.

Mi argumento es que el federalismo impacta de dos formas sobre el proceso de descentralización. Por un lado, el federalismo ayuda a legitimar el proceso descentralizador. Este fenómeno que puede parecer obvio fue, no obstante, lo que permitió que los gobernadores aceptaran la transferencia de escuelas impulsada por el ejecutivo nacional. **Por otro lado, el federalismo imprime con características particulares la forma en que se descentraliza.** En lo coyuntural, la **legislatura nacional perdió relevancia frente al papel de los gobernadores.** En el mediano plazo, el federalismo **brindó el andamiaje institucional que permitió la coordinación y aprendizaje entre provincias,** lo cual les dio poder para vetar las decisiones emanadas desde el centro. Vale decir, aunque la des-

centralización educativa en Argentina se llevó a cabo por razones meramente fiscales o de balance de las cuentas públicas nacionales, el sistema federal permitió a los ejecutivos provinciales aumentar su poder político y de negociación en las políticas educativas que siguieron a la descentralización de 1992.

2. Trayectoria del proceso de descentralización en Argentina.

Las trayectorias de los procesos de descentralización en América Latina variaron significativamente de un país a otro. En aquellos países que ya contaban con la elección directa de autoridades subnacionales (como sucedía en tres de los cuatro países federales de la región: Argentina, México y Brasil), el énfasis se puso en políticas fiscales de descentralización, especialmente en la descentralización del gasto social. En los países que no contaban con la elección popular de autoridades subnacionales, la descentralización comenzó como un proceso de reforma política, que derivó luego en una más gradual descentralización de funciones administrativas y fiscales (como en Colombia y Venezuela, por ejemplo).

En Argentina, un país federal donde las autoridades subnacionales son elegidas por voto popular según lo establece la constitución nacional, desde la transición democrática iniciada en 1983, el proceso de descentralización estuvo signado por reformas fiscales y de administración de los servicios públicos. En cuanto a la transferencia de servicios sociales, la ley más significativa del período fue sancionada en diciembre de 1991 (Ley

24.049). Esta ley transfirió los servicios educativos que dependían del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Consejo Nacional de Educación Técnica a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Conforme a una planilla anexa, también se transfirieron por esta ley hospitales, programas alimentarios y asistenciales. Estas transferencias tuvieron lugar en el contexto de un fuerte aumento de la recaudación de impuestos coparticipables. Como consecuencia de ello, el total de los recursos provinciales prácticamente se duplicó entre 1990 y 1992.² En esa propicia coyuntura, el gobierno nacional pudo descentralizar más responsabilidad de gasto a las provincias. Y si bien el proceso de descentralización de servicios no tuvo grandes resistencias corporativas (a diferencia de lo sucedido en México o en Colombia), sí debió negociarse con los gobernadores.³

En cuanto a reformas fiscales, a partir de la transición democrática, las provincias reclamaron una compensación por el gasto social descentralizado en la dictadura (fundamentalmente, el traspaso de escuelas públicas primarias nacionales a las provincias de 1978). Entre 1984 y 1988 las transferencias de recursos del gobierno central a las provincias crecieron significativamente. Si bien se trataba de transferencias altamente discrecionales, ya que en ese período no existía un marco legal que regulara las relaciones fiscales entre nación y provincias, las provincias en conjunto recibieron más recursos en esos cuatro años que durante el gobierno militar (1976-1983), e incluso superaron los niveles de transferencias recibidos a comienzos de los '70.⁴ En enero de 1988 se sancionó la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548), que regula la recaudación y distribución de recursos entre nación y provincias. Esta ley constituyó un avance en el proceso de des-

centralización fiscal en Argentina ya que institucionalizó el alto nivel de distribución primaria que se había alcanzado en ese momento.⁵ Pero las reformas fiscales que siguieron a la sanción de esta ley y que modificaron la distribución primaria o las atribuciones de recaudación de los distintos niveles de gobierno, tendieron, por el contrario, a centralizar poder y recursos. El Pacto Fiscal de 1992 redujo la distribución primaria de impuestos coparticipables en un 15%; mientras que el Pacto para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de 1993 procuró eliminar el impuesto de Ingresos Brutos, principal fuente de recursos propios de las provincias.

Vale decir, a comienzos de los '90, las mismas circunstancias de coyuntura económica que permitieron la transferencia de gran parte del gasto social a las provincias (actualmente sólo queda bajo la órbita del gobierno central una parte del sistema de previsión social y las universidades), fueron las que condujeron a la centralización de la distribución y recaudación de ingresos. Una intrigante paradoja: **¿cómo hizo el gobierno central para descentralizar el gasto y a la vez centralizar los ingresos?** En los siguientes apartados mostraré que la existencia de instituciones federales y la negociación del poder ejecutivo nacional con los gobernadores facilitó este doble y contradictorio proceso.

3. La constitución federal. Legitimación de la descentralización del gasto.

Una definición minimalista del federalismo sostiene que la característica definitoria de un sistema federal es la garantía constitucional de independencia de los gobiernos subnacionales. Un sistema federal tiene por lo menos dos niveles de gobierno, con sus respectivos derechos y obligaciones garantizados constitu-

cionalmente. En este sistema, «ciertos asuntos son de competencia exclusiva de las unidades locales-cantones, estados, provincias-y están constitucionalmente más allá de la autoridad del gobierno nacional, mientras que otros asuntos están constitucionalmente fuera del área de autoridad de las unidades subnacionales.» (Dahl 1986: 114). Así, el federalismo puede definirse como una *pluralidad de centros autónomos y coordinados*.

La constitución federal de 1853 adjudicó a las provincias la responsabilidad de la educación primaria, como así también la administración de la justicia y el régimen de municipios. El artículo 5° de la constitución dice:

«Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.» (Constitución de la Confederación Argentina, Santa Fe, Paraná, 1994)

¿Por qué estableció la constitución de 1853 que la educación primaria era una responsabilidad de las provincias? Esta garantía constitucional fue el reconocimiento por derecho de la forma en que de hecho habían evolucionado las escuelas desde la declaración de la Independencia. Desde 1810, la educación pública había estado exclusivamente auspiciada por el esfuerzo local. Pero más que tratarse de una iniciativa provincial o de expresión de la autonomía de las provincias, el desarrollo de las escuelas en el ámbito local fue resultado de la ausencia de un gobierno o plan nacional de educación.⁶

Sin embargo, contando con pocos recursos y con una población en aumento, las provincias necesitaron de la

ayuda económica de la Nación para solventar sus escuelas prácticamente desde los orígenes de la federación. Se realizaron algunas transferencias aisladas de recursos en 1857 y en 1867, hasta que en 1871 se sancionó la ley de subvenciones por la cual la Nación remitía recursos a las provincias para la construcción de escuelas, la adquisición de mobiliario, libros y útiles, y para el pago de sueldos a los maestros. La ley de subvenciones fue muy criticada, ya fuera porque se consideraba una injerencia del gobierno nacional en las provincias, o porque se desconfiaba de la utilización que harían las provincias de los recursos. Para paliar esta situación, y a la vez solventar a las escuelas primarias, en 1905 se sancionó una ley que permitió la creación de escuelas nacionales en las provincias que así lo solicitaran al gobierno central (ley 4.874, propuesta por el senador Manuel Láinez).

La ley Láinez generó controversias y fue incluso interpretada como el «fracaso del federalismo escolar.»⁷ Pero las provincias se conformaron a la ley Láinez, y desde comienzos del siglo XX la educación primaria evolucionó como un sistema paralelo de escuelas nacionales y provinciales en cada jurisdicción. Las escuelas nacionales, o como se las llamó «escuelas Láinez», «tenían maestros con mayores remuneración[es] que los provinciales y los sueldos se pagaban más o menos con puntualidad; de ahí que los maestros que vivían en las provincias prefirieran serlo de escuelas nacionales. Agréguese todavía que están en ellas menos expuestos a los vaivenes de la política.» (Rivarola y Danadi 1961: 70).

Entre 1956 y 1976 se produjeron varios intentos fallidos o parciales de transferir las escuelas nacionales primarias a las provincias. En 1978, por causas que no eran de naturaleza educativa sino de balance de las cuentas públicas, la dictadura militar (1976-1983) apeló al artículo 5° de la Cons-

titución Nacional para descentralizar las escuelas primarias. En la V Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Educación, en noviembre de 1977, el entonces ministro de Cultura y Educación del gobierno de facto, Juan J. Catalán, decía:

«Transferir las escuelas significa dar un paso en el mejoramiento de la educación y significa restituir a las provincias una facultad histórica acordada por la Constitución de 1853.» (Ministerio de Cultura y Educación 1980, Tomo I: 62, resaltado propio).

El Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio del año 1978 decía que, con la transferencia de escuelas:

«no sólo se ha pretendido aliviar el gasto público del Estado Nacional, sino que fundamentalmente se ha querido *que las provincias sean simplemente responsables por los aspectos administrativos que se desenvuelven en su jurisdicción, como corresponde que sea dentro de una concepción auténticamente federal del país.*» (Ministerio de Cultura y Educación 1980, Tomo I: 85, resaltado propio).

La Constitución federal sirvió así para legitimar la transferencia de escuelas primarias y pre-primarias dependientes del entonces Consejo Nacional de Educación. Si bien la apelación a la Constitución federal no era tan relevante en un período de gobierno de facto, lo cierto es que los gobernadores se opusieron (en la medida en que podían) a la forma en que se realizó la transferencia pero no al concepto de que la transferencia materializaba uno de sus derechos constitucionales. En verdad, el tema de la transferencia de escuelas venía discutiéndose en el seno del Consejo Federal de Educación con representantes de las provincias desde 1976, y de allí había surgido una propuesta en 1978. Sin embargo, el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional (plasmado en las leyes 21.809 y 21.810 de trans-

ferencia de escuelas primarias) no tomó en cuenta los reclamos de las provincias (tales como gradualismo y acompañamiento de recursos), e impulsó su proyecto con sólo algunas modificaciones técnicas realizadas por la Comisión de Asesoramiento Legal. Así, en contra de los intereses de las provincias, la transferencia de escuelas primarias y pre-primarias dependientes de la Nación se realizó «a través de un único acto jurídico administrativo, de carácter simultáneo e inmediato» y se optó por «que las jurisdicciones autofinanciaran la transferencia» (Ministerio de Cultura y Educación 1980, Tomo I: 44). Pero tal como reconoce el informe de evaluación de la transferencia realizado por el mismo gobierno militar un par de años después del traspaso de las escuelas, «el Poder Ejecutivo Nacional debía articular su política en forma persuasiva, firme y consecuente para hacer efectiva esta nueva ‘asignación autoritaria de valores’, ya que se corría el riesgo de caer en una nebulosa burocrática en la que se esfumara el objetivo.» (Ministerio de Cultura y Educación 1980, Tomo II: 227). De allí que en los actos para la reglamentación de la transferencia se pusiera gran énfasis en la responsabilidad federal de las provincias.

El mismo argumento de federalismo auténtico sirvió para un nuevo ajuste de cuentas en 1992. Esta vez se transfirieron las escuelas del nivel secundario dependientes de la nación. Ya en 1990 el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación había elaborado un proyecto de transferencia de escuelas de nivel medio a las provincias. En dicho proyecto se lee:

«con el objetivo final de *dar vida cierta al tan ansiado sistema federal de educación...* un paso lógico es la descentralización en el manejo de los servicios educativos posibilitando la conducción directa e inmediata por parte de las respectivas jurisdicciones políticas... *Mucho se habla de federalismo, de*

su sistematización, de sus beneficios, pero faltan los actos concretos que cooperen con su articulación efectiva. En este caso, además de cumplir con claros preceptos constitucionales, ... [se] necesita cumplir con otro de sus mandatos como lo es el de ser la palanca del cambio.» (proyecto del Poder Ejecutivo del 7 de febrero de 1990 al Congreso de la Nación. El resaltado es propio).

A fines de 1991, estos antecedentes se combinaron con una coyuntura económica favorable para la transferencia del gasto social a las provincias. En 1991 la recaudación de impuestos había aumentado significativamente, y consecuentemente, también aumentaron las transferencias por coparticipación a las provincias. Paralelamente, las arcas nacionales se vieron afectadas de manera negativa por la eliminación del «impuesto inflacionario»-consecuencia de la ley de convertibilidad de 1991-y por la disminución o eliminación de tasas de aduana. En este contexto, el Poder Ejecutivo nacional prácticamente impuso el proyecto de descentralización educativa o transferencia de las escuelas secundarias que dependían de la nación a las provincias; y al hacerlo, apeló a los principios del federalismo, negociando la transferencia con los gobernadores.

La estructura federal argentina, no sólo hizo más fácil la legitimación de la transferencia de escuelas y la descentralización administrativa tanto en gobiernos autoritarios como constitucionales, sino que, además, tuvo un impacto en la forma en que se negoció la descentralización durante el período democrático, cuando -a diferencia del período dictatorial -la construcción de coaliciones y consensos con los actores políticos subnacionales fue esencial para el éxito del traspaso de las escuelas y las reformas educativas que le siguieron. Los gobernadores tuvieron un rol importante en la negociación de la transferencia de

las escuelas, mientras que los ministros de educación provinciales y el Consejo Federal de Cultura y Educación adquirieron gran relevancia en la definición de las reformas educativas que siguieron a la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993.

4. Negociación con los gobernadores: los convenios de transferencia.

La transferencia de las escuelas secundarias apareció en el proyecto de presupuesto de 1992 enviado al Congreso a fines de 1991. Se abrió entonces una etapa de negociaciones

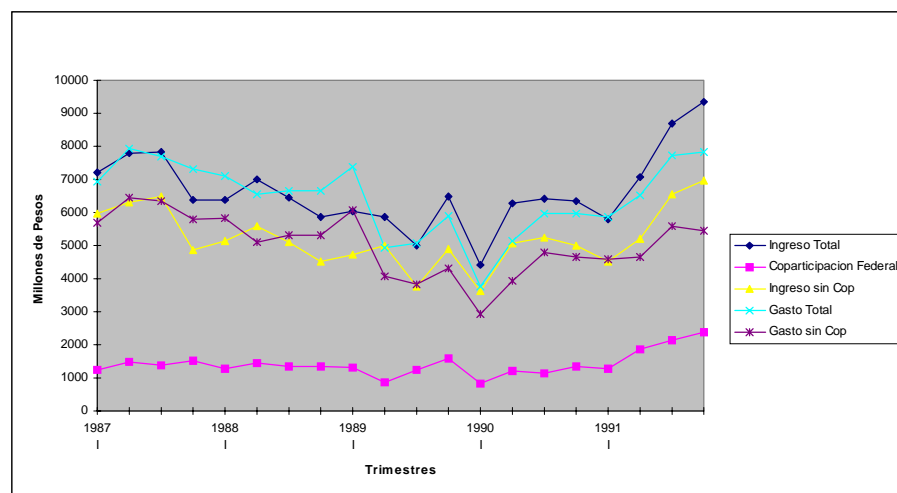
entre los ministerios de Economía, de Interior y de Educación y los gobernadores de las provincias, que, si bien en su mayoría aceptaban la idea de la transferencia, querían asegurarse de que los recursos también serían transferidos.⁸ La posición de los ministerios nacionales, en especial del ministerio de Economía, era que las provincias podían afrontar el gasto de las escuelas transferidas con recursos propios ya que la recaudación había experimentado un fabuloso incremento durante 1991.⁹ Los datos que el ministerio de Economía presentaba a los gobernadores mostraban que los ingresos crecían a un ritmo más acelerado que el gasto.

Ingresos y egresos del sector público nacional. Argentina, 1987-1991. En millones de pesos

Trimestre	Ingreso total	Coparticip. Federal	Ingreso sin Coparticip.	Gasto total	Gasto sin Coparticip.	Ingreso sin Coparticip. Gasto sin Coparticip.
1987 I	7223	1253	5970	6947	5694	276
II	7787	1482	6305	7927	6445	-140
III	7838	1365	6473	7703	6338	135
IV	6387	1509	4878	7304	5795	-917
1988 I	6383	1259	5124	7091	5832	-708
II	7017	1437	5580	6554	5117	463
III	6442	1343	5099	6656	5313	-214
IV	5868	1336	4532	6649	5313	-781
1989 I	6037	1313	4724	7395	6082	-1358
II	5874	873	5001	4939	4066	935
III	5005	1250	3755	5073	3823	-68
IV	6483	1601	4882	5912	4311	571
1990 I	4429	821	3608	3743	2922	686
II	6286	1213	5073	5129	3916	1157
III	6407	1154	5253	5951	4797	456
IV	6337	1330	5007	5981	4651	356
1991 I	5803	1272	4531	5867	4595	-64
II	7080	1856	5224	6520	4664	560
III	8699	2132	6567	7718	5586	981
IV	9357	2387	6970	7824	5437	1533

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, República Argentina.

Ingresos y egresos del Sector Público Nacional. Argentina, trimestres 1987 - 1991. En millones de pesos.



Basándose en estos datos, los gobernadores aceptaron financiar la transferencia con recursos propios de la coparticipación, a cambio de que el gobierno nacional garantizara cubrir automáticamente el costo mensual de los servicios transferidos toda vez que el nivel de impuestos total recaudado no alcanzara al promedio mensual del período abril - diciembre 1991.

En diciembre de 1991, tras un breve debate en las cámaras, el Congreso Nacional sancionó la Ley de Transferencia de Servicios Educativos (ley 24.049). El artículo 2° de la ley establecía que todas las cuestiones específicas de la transferencia se acordarían en convenios especiales entre el Ejecutivo Nacional y cada una de las provincias. Esta ley abrió así una larga serie de negociaciones entre el gobierno nacional y los gobernadores, que concluiría dos años más tarde con la firma del último convenio de transferencia. Los gobernadores y sus equipos provinciales negociaron en acuerdos bilaterales todo lo referente a la modalidad de la transferencia de los bienes muebles e inmuebles; la situación del personal docente y no docente con respecto a sus obras sociales, jubilaciones y salarios; el financiamiento de las escuelas privadas; las capacidades para el otorgamiento de títulos y certificados; como así también recursos para el mejoramiento edilicio. La firma de estos con-

venios tuvo un fuerte contenido político, ya que simbolizaban el apoyo o rechazo de los gobernadores a las reformas impulsadas por el gobierno nacional. No sorpresivamente, el primer convenio firmado fue con La Rioja, provincia natal del presidente Carlos Menem.

Trece provincias firmaron sus convenios antes de noviembre de 1992 (a un año de la sanción de la ley), y once lo hicieron en el año siguiente. La provincia de Buenos Aires fue la última en firmar, probablemente debido a la envergadura de la transferencia (el 33% del total de las escuelas transferidas en 1992 pertenecían a esta provincia). La resistencia de Buenos Aires a firmar el convenio resultó exitosa para la provincia, que consiguió casi 91 millones de pesos adicionales para mejorar los edificios de las escuelas transferidas.¹⁰ Asimismo, Catamarca, Santa Fe, Corrientes y Formosa, que estuvieron entre las últimas provincias en firmar sus convenios, también consiguieron fondos para mejoramiento edilicio. El resto de las provincias-con excepción de La Pampa, que había recibido 2 millones por acta complementaria, y San Juan, que recibió \$530.000 por resolución de octubre de 1993-sólo percibió fondos para mejoramiento edilicio conforme a resoluciones del ministerio de cultura y educación, posteriores a la firma de los convenios.¹¹

5. El Consejo Federal de Cultura y Educación: consecuencias *no queridas* de la descentralización educativa.

El Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) es una institución federal, que adquirió creciente relevancia a partir de la firma de los convenios de transferencia, y especialmente después de la sanción de la Ley Federal de Educación de 1993. Todos los convenios de transferencia de escuelas, con excepción de los firmados por la provincia de Córdoba y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, incluyeron un artículo según el cual se otorgaba al CFCE la facultad de vigilar que la nación asumiera el compromiso de delegar a cada provincia la totalidad de los fondos fijados en la Ley de Transferencia.

El CFCE se creó en 1979 (ley 22.047), producto de la fusión de dos consejos anteriores: el de Cultura y el de Educación. El consejo está presidido por el ministro de Educación de la nación y lo conforman los ministros de Educación de las provincias. El consejo se reúne en dos asambleas ordinarias anuales (que se realizan fuera de la ciudad de Buenos Aires) y en asambleas extraordinarias, que pueden ser

Convenios de transferencia de servicios educativos nacionales con las provincias. Argentina, 1992-1993. Ordenado por fecha de firma de convenio. Cifras en miles de pesos.

Provincia	Firma Conv.	Rep. Nac.	Rep. Pcia.	Fecha Transf.	Pagos Adic.	Res.23/05/94	Res08/06/94	Res.09/02/95	Total pagos
La Rioja	16-Ene-92	Salonia	Arnaudo	01-Mar-92	0	392	353	0	745
San Juan	15-Feb-92	Salonia	Eseobar	01-Mar-92	500	255	229	255	1239
MCBA	19-Feb-92	Salonia	Grosso	01-Jul-92	0	0	0	1000	1000
Mendoza	28-Feb-92	Salonia	Gabriel	01-Jul-92	0	606	0	500	1106
San Luis	03-Mar-92	Salonia	Saa	01-Apr-92	0	307	176	486	969
Neuquén	10-Jul-92	Salonia	Sobisch	01-Aug-92	0	340	0	724	1064
Misiones	21-Ago-92	Salonia	Puerta	01-Jan-93	0	515	0	447	962
Chaco	03-Sep-92	Salonia	Taugrenas	01-Jan-93	0	615	0	654	1269
Jujuy	19-Oct-92	Salonia	Dominguez	01-Jan-93	0	397	0	526	923
R o Negro	27-Oct-92	Salonia	Massaccesi	01-Dec-92	0	0	0	0	0
Chubut	29-Oct-92	Salonia	Maestro	01-Jan-93	0	0	0	555	555
La Pampa	29-Oct-92	Salonia	Baladron (Vicegob.)	01-Jan-93	2000	0	0	500	2500
Tucumán	12-Nov-92	Salonia	Ortega	01-Dec-92	0	450	0	509	959
Córdoba	01-Dic-92	Salonia	Angeloz	01-Jan-93	0	0	469	1290	1759
Tierra del Fuego	14-Dic-92	Rodr guez	Estabillo	01-Jan-93	0	380	0	800	1180
Santiago del Estero	16-Dic-92	Rodr guez	Mujica	01-Jan-93	0	820	0	1112	1932
Entre R os	18-Dic-92	Rodr guez	Moine	01-Jan-93	0	1200	0	500	1700
Catamarca	21-Dic-92	Rodr guez	Castillo	01-Jan-93	5200	631	0	836	6667
Santa Fe	29-Dic-92	Rodr guez	Reutemann	01-Feb-93	30000	720	0	845	31565
Corrientes	30-Dic-92	Rodr guez	Bello (Interv.)	01-Jan-93	9500	1116	176	878	11670
Formosa	30-Dic-92	Rodr guez	Insfran (Vicegob.)	01-Jan-93	4000	296	176	0	4472
Salta	25-Ene-93	Rodr guez	Ulloa	01-Mar-93	0	960	0	1298	2258
Santa Cruz	16-Mar-93	Rodr guez	Kirchner	01-May-93	0	0	0	500	500
Buenos Aires	30-Dic-93	Rodr guez	Duhalde	01-Jan-94	90900	0	0	0	90900

*F u e n t e :
Elaboración
Propia sobre la base
de documentos del Mi-
nisterio de
Cultura y
Educación,
República
Argentina*

convocadas por el ministro de educación de la nación, por el comité ejecutivo o por un tercio de los miembros del Consejo. El artículo 1° de la ley de creación del consejo establece que su objetivo es:

«planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural educativa que requiera el país y que comprometan la acción conjunta de la Nación [y] las provincias...»

La última modificación en lo referente al objetivo y naturaleza del CFCE se encuentra en el Artículo 54 de la Ley Federal de Educación (Ley 24.195), sancionada el 14 de abril de 1993:

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

Desde su creación, el consejo ha sido una institución para la coordinación entre la nación y las provincias. Sin embargo, una vez que se produjo la transferencia de las escuelas, este organismo federal sirvió fundamentalmente para la coordinación horizontal entre actores subnacionales más que para la coordinación vertical entre nación y provincias. Más aun, a través del CFCE, las provincias pudieron poner límites al accionar y las políticas educativas del nivel nacional a través de mecanismos tales como coordinación de su acción y aprendizaje.¹²

En el contexto de un régimen democrático de gobierno y, sobre todo, después de que las provincias se hicieran cargo de las escuelas primarias y secundarias (actualmente denominadas de educación básica y polimodal), el «cumplimiento de los requisitos formales» en el seno del CFCE condujo a que éste adquiriera un nuevo rol

como espacio de discusión, negociación, construcción de consensos y aprendizaje horizontal entre los representantes de las distintas jurisdicciones.

Primero, la periodicidad de las reuniones del Consejo y el número de resoluciones producidas en cada reunión son dos indicadores de la creciente importancia que ha ido adquiriendo el CFCE desde comienzos de los '90.

Cuadro 3. Reuniones y resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación. Argentina, 1990- 2000.

Año	Reuniones	Resoluciones	Res. por reunión
1990	3	9	3,00
1991-2	6	14	2,30
1993-4	7	14	2,00
1995-6	8	18	2,25
1997-8	9	35	3,90
1999-2000	11	54	4,90
Totales	44	144	3,30 (prom.)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Cultura y Educación, República Argentina.

Segundo, el proceso de negociaciones en torno a la aplicación de las reformas sancionadas en la Ley Federal de Educación muestra el nuevo rol del CFCE y la creciente importancia de los gobiernos subnacionales en su seno. Según Inés Aguerrondo, subsecretaria de Programación Educativa (1994-1999),

«el CFCE (...) se constituyó en el espacio de negociaciones y decisiones sobre los aspectos específicos de la transformación educativa. Esto permitió reducir la conflictividad potencial de los cambios propuestos por esta ley, así como incorporar al proceso de decisión la diversidad de situaciones de las provincias.» (Aguerrondo 2000: 4).

El proceso de concertación para la aplicación de la Ley Federal de Educación incluía cuatro instancias: el trabajo técnico, las consultas federales, las consultas nacionales y, finalmente, acuerdos federales. Una vez elaborada una propuesta por el Ministerio de Educación, y revisada por una

comisión asesora de composición heterogénea, esta propuesta era presentada a las provincias en las reuniones del Consejo Federal. Luego, los representantes de las provincias discutían las propuestas con sus equipos técnicos provinciales, representantes de la administración educativa provincial y directores de escuelas, de donde surgía una nueva versión de la propuesta. Esta versión de reforma

se discutía luego en reuniones regionales de ministros, y de estas instancias salía la siguiente versión del documento, que era presentado ante el Consejo Federal. Allí se aprobaba la propuesta con la siguiente fórmula: «Habilitada para la consulta nacional». La propuesta pasaba entonces a las universidades, sindicatos docentes y no docentes, iglesias y demás actores de la sociedad civil interesados en la

educación. La propuesta resultante era puesta nuevamente a consideración del CFCE para su aprobación. Este proceso podía durar de cuatro a cinco meses, en los cuales las administraciones políticas y burocráticas provinciales fueron adquiriendo mayor influencia en el diseño de las reformas (Aguerrondo 2000: 4-6)

Tercero, la creciente interacción entre ministros de educación provinciales en las reuniones del Consejo les permitió adquirir mayor coordinación y aprendizaje para avanzar sus propuestas y para enfrentarse al poder central. Analizando las actas de las reuniones del Consejo, se aprecia, por ejemplo, que los ministros Luis Roldán de La Pampa y Graciela Giannettasio de provincia de Buenos Aires frecuentemente funcionaron como diseñadores de la agenda de las reuniones y lograron consensos para sus mociones y propuestas.¹³ En las actas también se puede observar que, como consecuencia de la descentralización, gobernadores y ministros provinciales se declararon explícitamente

te en contra de la existencia de ministerios nacionales, y en particular, del Ministerio de Educación Nacional, considerándolo un «ministerio sin escuelas.» En la Asamblea 45, celebrada en la ciudad de La Plata en junio de 2000, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf decía:

«...tenemos un gran afecto y respeto por Juan Llach [entonces Ministro de Educación de la Nación], creemos que podemos trabajar muchas cosas en común, por más que yo sea de los que piensen sinceramente que llegará un momento no lejano en que habrá que suprimir el Ministerio que hoy tiene Llach porque en realidad ya que la educación la damos las provincias me parece que en el futuro habrá que llegar a que conduzca la educación un Consejo Federal de Ministros de las provincias. También pienso que hay que alguna vez terminar con el Ministerio de Salud porque también la salud la damos las provincias.» (Acta de la 45 Asamblea Extraordinaria del CFCE, 2000: 40, resaltado propio).

Por último, el fracaso del Pacto Federal Educativo II en septiembre de 2000, puede interpretarse como otro indicador del creciente poder político de las provincias para la definición de políticas educativas. Cuando habiendo caducado el Pacto Federal Educativo I, firmado el 11 de septiembre de 1994, el ministro de educación Juan José Llach intentó firmar un nuevo pacto, la falta de apoyo de los gobiernos provinciales hizo inviable el proyecto. El apoyo sólo condicional y crítico de las provincias puede leerse en las actas de la reunión del CFCE de junio del 2000, cuando el ministro de Educación de la provincia de Buenos Aires, José Octavio Bordón decía:

«quiero decirle [a Llach], porque lo he conversado con muchos de mis colegas, que valoramos muchísimo su decisión de acompañar y de li-

derar nuestro deseo de que hubiera un nuevo Pacto Federal Educativo (...) [Valoramos] que realmente usted se haya jugado a un documento que nos lleva a un fuerte debate y yo coincido en muchas cosas. En otras, ya le expresé en esta reunión y privadamente mis diferencias, pero yo valoro muchísimo que usted ha[ya] traído un documento realmente para debatir, realmente para que el consenso no sea fácil y [para que] cuando lo logramos realmente sea importante.» (Acta de la 45 Asamblea Extraordinaria del CFCE, 2000: 46).

La falta de apoyo de los gobernadores a las iniciativas de política educativa del ministerio nacional condujo al fracaso del Pacto Federal Educativo II y a la renuncia del ministro de Educación.¹⁴

En suma, independientemente de la racionalidad fiscal que estuvo detrás de la transferencia de las escuelas secundarias en 1992-1993, el CFCE potenció la autoridad de los ministros de Educación de las provincias a través de mecanismos tales como aprendizaje y coordinación. Las provincias pudieron así vetar las políticas e iniciativas impulsadas desde el centro. Esta fue la consecuencia no querida de un proceso de descentralización del gasto que había sido impuesto desde arriba (por el gobierno nacional) para balancear las cuentas públicas. Pero después de la descentralización del gasto (inicialmente desfavorable para las provincias que debieron financiarla con recursos propios), la estructura federal de gobierno, la negociación en convenios bilaterales y el aprovechamiento de instituciones tales como el CFCE permitieron a los gobiernos subnacionales capitalizar poder político e incluso bloquear o vetar políticas públicas emanadas desde el centro.

6. Conclusiones.

El federalismo como principio legitimador de la transferencia de escue-

las nacionales a las provincias sirvió para justificar el traspaso de responsabilidades sin recursos. No obstante, una vez que las escuelas estuvieron en manos de los gobiernos provinciales, el federalismo sirvió también para proveer a las provincias de instituciones dentro de la rama ejecutiva del gobierno, que les permitieron defender sus intereses frente a los de la nación. A través de instituciones como el CFCE, el federalismo facilita la coordinación de los intereses de los gobernadores. Esta es una característica particular de los países federales. En países unitarios, en cambio, la descentralización tiende a realizarse hacia los municipios, y la multiplicación de los actores subnacionales constituye una gran restricción para la coordinación de su acción. En Argentina, la coordinación de veinticuatro jurisdicciones es más fácil, como así también la construcción de mayorías con poder de veto de políticas nacionales.

El gobierno nacional tiene todavía gran capacidad para ‘comprar’ apoyos y construir coaliciones ya que recauda la mayor parte de los recursos provinciales y administra otras fuentes de ingresos tales como planes especiales de financiamiento, acceso a créditos, etc. Es de esperar, sin embargo, que en la medida en que las provincias grandes ganen mayor autonomía en la recaudación de sus impuestos y continúen aprendiendo sobre cómo administrar los servicios sociales transferidos, tendrán gracias al federalismo más poder para negociar *vis-á-vis* con el nivel central. Dado este escenario, el gobierno nacional deberá seguir confiando en la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas (Gibson, Calvo y Falletti 1999) para garantizar mecanismos de redistribución que hagan más homogéneo el impacto de la descentralización desde el punto de vista de los resultados.

7. Referencias bibliográficas

Aguerrondo, I. (2000). Transformación educativa en la Argentina (1993-1999). Una mirada desde la formación docente inicial. Buenos Aires.

Dahl, R. (1986). Federalism and the democratic process. Democracy, liberty, and equality. Oslo, Denmark, Norwegian university press: 114-126.

FIEL (1993). Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en Argentina. Buenos Aires, FIEL.

Gibson, E., Calvo, E. y Falleti, T. (1999). «Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el Hemisferio Occidental», en Política y Gobierno VI (1): 15-44.

Grindle, M. (2000). Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America. Baltimore and London, The John Hopkins University Press.

Ministerio de Cultura y Educación (1980). Evaluación de la transferencia, tomos 1-2. Buenos Aires, Secretaría de Estado de Educación, Dirección Nacional de Investigación, Experimentación y Perfeccionamiento Educativo.

O'Neill, K. (1998). Decentralization in the Andes: making sense of the great power-give away. Latin American studies Association annual meeting, Chicago.

Ramos, J. P. (1910). Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina, 1810-1910, tomo I. Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación en la conmemoración del centenario de 1810, proyectado por el presidente del Consejo Nacional de Educación, Dr. José María Ramos Mejía.

Riker, W. H. (1964). Federalism. Origin, operation, significance. Boston and Toronto, Little, Brown and Co.

Rivarola, H. C. y D. Danadi (1961). Política Educativa. Legislación, organización escolar y ciencia de la educación. Buenos Aires, Kapelusz.

Schleifer, J. (1980). The making of Tocqueville's «Democracy in America». Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

Secretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias (1994). Cambios estructurales en la relación nación-provincias. Buenos Aires, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Willis, E., Christopher G. y Haggard, S. (1999). «The politics of decentralization in Latin America», en *Latin American Research Review* 34 (1): 7-56.

Wright, D. S. (1978). Understanding intergovernmental relations. Massachusetts, Duxbury Press.

NOTAS

¹ Edmund Muskie fue senador de los Estados Unidos y gobernador del estado de Maine.

² La coparticipación neta pasó de 4.810 millones de pesos en 1990 a 8.846 millones en 1992 (Secretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias 1994: 15).

³ Para un análisis comparado del rol de los sindicatos docentes frente a la descentralización educativa en Argentina y México véase Murillo, M. V. (1999).

⁴ Mientras que en 1982, las provincias recibían el 32.6% del total de los impuestos recaudados por la nación, en 1988 recibían prácticamente el 60% de lo recaudado (FIEL 1993).

⁵ Según esta ley las provincias recibían 57.66% del total de fondos a distribuir entre nación y provincias, mientras que conforme a la anterior ley de coparticipación de 1973 las provincias recibían el 50%.

⁶ Para un análisis crítico del rol de las provincias en la evolución del sistema educativo véase el informe del Consejo Nacional de Educación preparado por Juan P. Ramos (Ramos, J. P. 1910).

⁷ Así la describía el especialista en educación y miembro de la Academia Nacional de Educación, Alfredo Van Gelderen, en una entrevista realizada en Buenos Aires el 31 de enero de 2001.

⁸ Así lo confirmaron Eduardo César Angeloz, Gobernador de Córdoba 1983-1989 y 1989-1995, y José Octavio Bordón, Gobernador de Mendoza 1987-1991 en entrevistas realizadas en Buenos Aires el 19 de diciembre de 2000, y el 12 de febrero de 2001 respectivamente.

⁹ Entrevista a Luis Antonio Barry, Subsecretario de Educación (1989-1992), en Buenos Aires 30 de noviembre de 2000.

¹⁰ Esos 91 millones de pesos fueron pagados por el gobierno central en siete cuotas, entre 1994 y 2000, tal como lo establecía el convenio.

¹¹ En estas resoluciones ministeriales, la discrecionalidad en la distribución de fondos era menor que en los convenios, pues las resoluciones debían guiarse por criterios objetivos de necesidad de cada jurisdicción (entrevista a Sergio España, 26 de enero de 2001).

¹² Nosiglia, Finkelberg y Rebello proponen una interpretación diferente sobre la función del CFCE. Mientras que los autores reconocen que el consejo aumentó su dinamismo desde la sanción de la Ley Federal de Educación, ellos consideran que es

un foro para imponer las políticas definidas por el gobierno central, por eso lo caracterizan como una institución de «federalismo autoritario.» (Nosiglia, M. C., L. Finkelberg, et al. 2000).

¹³ Véanse por ejemplo las actas de las Asambleas Extraordinarias número 39 (1999) y 45 (2000).

¹⁴ Por diferencias ideológicas dentro del gobierno, e incluso dentro del Ministerio de Educación, y por la falta de apoyo político de los gobernadores para apoyar las reformas que quería incluir en el Pacto Federal Educativo II, Juan José Llach renunció al ministerio de educación el 29 de septiembre de 2000. Entrevista a Juan José Llach en Buenos Aires, 30 de enero de 2001.

** El presente artículo es una versión resumida y revisada del capítulo «Federalismo y Descentralización Educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal» publicado en Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (editores) El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina, Buenos Aires: EUDEBA, 2001. Agradezco la ayuda que me brindaron Inés Aguerrondo, Luis Antonio Barry, María del Carmen Feijóo y Silvia de Senén González durante mi trabajo de campo en Buenos Aires; y los comentarios de Juan José Llach a una versión previa del artículo. También agradezco a Mariano Tommasi del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) y a la Fundación Gobierno y Sociedad por brindarme afiliación institucional durante mi estadía en Buenos Aires. La investigación de campo fue posible gracias al financiamiento del Social Science Research Council (beca de investigación para disertación internacional) y del Graduate School de Northwestern University (beca de investigación de postgrado).*

*** Candidata doctoral en Ciencias Políticas, Northwestern University. Socióloga, Universidad de Buenos Aires.*